

Partycypacja społeczna w obecnym i przyszłym modelu współzarządzania publicznego – problemy i wyzwania

1. Uwagi wstępne

Warto zaznaczyć, iż od samego początku podczas prób formułowania samej definicji współzarządzania (*governance*), a także w trakcie badań nad procesami jego przebiegu, naukowcy zdawali sobie sprawę z faktu, że różni się ono od innych koncepcji zarządzania publicznego tym, że orientuje się na zacieśnieniu interaktywnych relacji w ramach rozbudowanych sieci koordynacji¹, w szczególności w zakresie koordynacji różnych polityk sektorowych i wdrażaniu pewnej przekrojowości działania zbiorowego. Znaczące opracowania syntetyzujące wiedzę z zakresu *governance* nadawały temu pojęciu co najmniej sześć różnych znaczeń, a mianowicie, odnoszących się do: państwa minimalnego, zarządzania przedsiębiorstwem, nowego zarządzania publicznego, dobrego rządzenia, systemów socjocybernetycznych oraz sieci samoorganizujących się².

Współcześnie synonimami pojęcia *governance* są: współzarządzanie publiczne, partycypacyjne zarządzanie publiczne lub zarządzanie interaktywne³. Podkreśla się też, że partycypacyjne zarządzanie publiczne jest podejściem szerszym od nowego zarządzania publicznego (*new public management*), gdyż uwzględnia w znacznym stopniu otoczenie społeczno-polityczno-gospodarcze oraz kompleksowość relacji⁴.

* Prof. dr hab., Uniwersytet Wrocławski, ORCID: 0000-0002-4581-8629.

** Prof. dr hab., Uniwersytet Śląski w Katowicach, ORCID: 0000-0002-3799-5502.

¹ Zob. M. Oramus, *Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2015, nr 1, s. 182.

² R.A.W. Rhodes, B. Jessop, *Nowe współzarządzanie publiczne: rządzenie bez rządu*, „Zarządzanie Publiczne” 2010, vol. 14 (4), s. 104–105.

³ M. Marks-Krzyszkowska, A. Michalska-Żyła, *Wyznaczniki gotowości zaangażowania się mieszkańców we współzarządzanie gminą wiejską*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2018, t. 51, s. 101

⁴ W. Szumowski, *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, „Nauki o Zarządzaniu” 2014, nr 4(21), s. 94.

Ogólnie rzecz ujmując, koncepcja współzarządzania publicznego odchodzi od zorientowanego rynkowo nowego zarządzania publicznego na rzecz podejścia zorientowanego społecznie⁵ poprzez włączanie na zasadach partnerskich w pełny proces zarządzania publicznego podmiotów należących do różnych sektorów (publicznego, przedsiębiorstw oraz organizacji obywatelskich)⁶. Jak stwierdza J. Supernat, *public governance* to nie struktury administracyjne czy rządowe (*government*), ale proces zarządzania złożonym społeczeństwem z udziałem podmiotów sektora publicznego i prywatnego, często w postaci sieci, w której miejsce centralne wcale nie musi należeć do organu administracji publicznej. Innymi słowy, *public governance* widzi obywateli i ich grupy jako podmioty żywotnie zainteresowane decyzjami władz publicznych⁷.

Jednocześnie według H. Izdebskiego współzarządzanie „powinno się traktować jako poszukiwanie rzeczywistego podporządkowania administracji pluralistycznemu społeczeństwu”⁸. Jak podkreśla autor, w koncepcji tej można upatrywać elementów tego, co określa się jako „demokrację uczestniczącą”, „demokrację partnerską”, „demokrację interaktywną” czy też „demokrację deliberatywną”⁹.

Model inkluzywnego nastawienia państwa (administracji publicznej) – gotowość do włączania na zasadach partnerskich w proces zarządzania publicznego podmiotów zewnętrznych (współzarządzanie) – jest obecnie również dominujący w międzynarodowym dyskursie naukowym. Niemniej jednak istnieje obszar badań, który nie jest wystarczająco rozwinięty. Chodzi o różne mechanizmy, które ujawniają względne role państwa i innych podmiotów we współzależnych sieciach, oraz sposób, w jaki ustalana jest równowaga między nimi w społeczeństwie sieciowym. Kwestią sporną pozostaje to, czy państwo będzie kluczowym aktorem w zarządzaniu publicznym w przyszłości, czy też realistyczne jest myślenie, że możemy przejść przez „zarządzanie w cieniu państwa” do samoorganizujących się systemów polityki i świadczenia usług – „zarządzania bezpaństwowego”¹⁰.

⁵ Zob. R. Czachor, *Ewolucja paradygmatu współzarządzania (governance) i problemy w jego wdrażaniu*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Jana Wyżykowskiego. Studia z Nauk Społecznych” 2016, nr 9, s. 68.

⁶ Por. *ibidem*.

⁷ J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2008, nr 1(10), s. 5 i n.

⁸ H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 17.

⁹ *Ibidem*, s. 17.

¹⁰ T. Bovaird, *Public governance: balancing stakeholder power in a network society*, „International Review of Administrative Sciences” 2005, nr 71(2), s. 217–228.

Trzeba też zaznaczyć, iż do największych wyzwań obecnego współzarządzania publicznego należy niewątpliwie dalszy rozwój technologii, w tym przede wszystkim rozwój sztucznej inteligencji (*Artificial Intelligence* – AI) i jej implikacje dla wszystkich sfer życia: społecznego, gospodarczego i prywatnego¹¹.

Pytanie, które teraz się nasuwa i które wydaje się kluczowe, brzmi: jaki będzie model partycypacyjnego zarządzania publicznego u podstaw nowej rewolucji przemysłowej wywołanej pojawieniem się masowej sztucznej inteligencji (AI)?

Pytanie to jest konieczne i skłania do pogłębionej refleksji nad przyszłym modelem współzarządzania publicznego (partycypacyjnego zarządzania publicznego) w dobie czwartej rewolucji przemysłowej i tzw. algorytmicznego zarządzania.

Przed przystąpieniem do odpowiedzi na powyższe pytanie wydaje się rzeczą słuszną zastanowić się pokrótce nad tym, co rozumiemy przez pojęcie „partycypacja”, która wiąże się bezpośrednio ze zmianami, jakie zachodzą w podejściu do współzarządzania publicznego.

2. Pojęcie partycypacji – przegląd wybranych stanowisk teoretycznych

Pojęcie partycypacji jest niejednorodne i ma wieloaspektowy wymiar. Wynika to m.in. z faktu, że badacze problematyki partycypacji, należący do różnych gałęzi nauki, jak np. prawnicy, socjologowie czy politolodzy, zajmują się tym zagadnieniem w sposób właściwy sobie, zwracając uwagę na te elementy i cechy tego pojęcia, które są istotne dla celu i przedmiotu danych badań.

Partycypacja na gruncie nauk prawno-administracyjnych rozumiana jest jako prawo jednostki lub grup do uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji na różnych szczeblach sprawowania władzy¹². W ujęciu socjologicznym zjawisko partycypacji wyraża się m.in. w urzeczywistnieniu potrzeby przynależności i samorealizacji jednostki w społeczeństwie¹³. Partycypacja stanowi również przedmiot rozważań politologii. Określa się ją jako wszelką dobrowolną aktywność w sferze polityki, poprzez którą jednostki bądź grupy społeczne chcą wpływać na wybór rządzących i/lub rezultaty działań poli-

¹¹ M. Kubit, *Rozwój sztucznej inteligencji w świetle prawa Unii Europejskiej – dylematy i wyzwania*, Warszawa 2021, s. 35 i n.

¹² M. Wójcicki, *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2013, nr 24, s. 171.

¹³ *Ibidem*, s. 172.

tycznych. Jej zróżnicowanie ujawnia wewnętrzna klasyfikacja, wedle której partycypacja polityczna dzieli się na: konstytucyjną niezinstytucjonalizowaną; legalną i nielegalną; legitymowaną i nielegitymowaną, stereotypową i niekonwencjonalną¹⁴.

Pojęcie „partycypacja” jest zatem nadzwyczaj pojemne i często wieloznaczne oraz nabiera znaczenia w określonym kontekście przedmiotowym oraz podmiotowym. Świadczą o tym kolejno wyjaśnione terminy związane z hasłem wywoławczym. Są to m.in.: partycypacja społeczna, partycypacja publiczna, partycypacja polityczna, partycypacja lokalna, partycypacja horyzontalna, partycypacja wertykalna, partycypacja globalna, e-partycypacja, partycypacja indywidualna, partycypacja stowarzyszeniowa, partycypacja kolektywna *etc.*

Problematykę partycypacji społecznej, zaangażowania publicznego czy aktywności obywatelskiej¹⁵ można rozpatrywać jako wynik jednej z faz rozwoju „demokracji rozwiniętej” bądź „społeczeństwa obywatelskiego”¹⁶. W pierwszym przypadku chodzi o udział obywateli w życiu publicznym, np. w postaci uczestnictwa w wyborach czy referendach¹⁷, zaś w drugim – jest to aktywność obywateli w sferze publicznej oparta na prawach obywatelskich, politycznych i społecznych, a także instytucjach solidaryzmu społecznego¹⁸.

Najogólniej rzecz ujmując, partycypacja społeczna rozumiana jest jako „udział obywateli w zarządzaniu sprawami społeczności, której są członkami”¹⁹. Warto przy tym odróżnić partycypację społeczną, wspólnotową (horyzontalną) od partycypacji obywatelskiej (wertykalnej)²⁰. Partycypacja tzw. horyzontalna dotyczy udziału jednostek w działaniach zbiorowych podejmowanych w społeczności (społecznościach), do której one przynależą²¹. Natomiast partycypacja wertykalna dotyczy relacji władzy z obywatelami²².

Partycypację społeczną można potraktować jako „udział mieszkańców w formalnych i nieformalnych procesach samoorganizacji, zmierzających do

¹⁴ R. Kozioł, *Partycypacja publiczna i społeczna we współczesnej Polsce: pojęcie, formy, podmioty i uwarunkowania*, Kraków 2015, s. 58.

¹⁵ N. Lubik-Reczek, I. Kapsa, M. Musiał-Karg, *Elektroniczna partycypacja obywatelska w Polsce. Deklaracje i opinie Polaków na temat e-administracji i e-głosowania*, Poznań 2020, s. 15.

¹⁶ M. Rajek-Kwiatk, *Partycypacja i inkluzja społeczna jako wymiary polityki rewitalizacji miejskiej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K” 2020, vol. XXVII, nr 1, s. 115.

¹⁷ *Ibidem* i cyt. tam literatura.

¹⁸ Współcześnie liczne akcenty idei solidaryzmu pojawiają się w doktrynach politycznych. Zob. R. Tokarczyk, *Współczesne doktryny polityczne*, Lublin 1984, s. 178–179.

¹⁹ J. Hausner *et al.* (red.), *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*, Kraków 1999, s. 41.

²⁰ N. Lubik-Reczek, I. Kapsa, M. Musiał-Karg, *op. cit.*, s. 18.

²¹ T. Kazimierczak, *Partycypacja publiczna, pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa 2011, s. 84.

²² N. Lubik-Reczek, I. Kapsa, M. Musiał-Karg, *op. cit.*, s. 18.

polepszenia warunków życia w społeczności lokalnej²³. Zdaniem Z. Zychowicz w partycypacji społecznej mieszczą się zarówno zinstytucjonalizowane działania, głównie takie jak: wybory; referenda (inne niż w sprawie odwołania organów władzy); inicjatywy lokalne; wysłuchanie publiczne; konsultacje społeczne; jak i działania o charakterze niesformalizowanym lub mało sformalizowanym, głównie zaś akcje protestacyjne, blokady instytucji publicznych, marsze, transparenty, akcje pisanie listów, happeningi i inne formy²⁴.

B. Lewenstein, J. Schindler i R. Skrzypiec do typowych narzędzi partycypacji społecznej zaliczają narzędzia takie jak: konsultacje społeczne, budżet obywatelski, fundusz sołecki, inicjatywę lokalną, obywatelską inicjatywę uchwałodawczą, a także różne formy aktywizacji jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego i instytucji dialogu obywatelskiego (np. rady sołeckie, osiedlowe, dzielnicowe, rady pożytku publicznego, rady konsultacyjne)²⁵.

Główne trzy wymiary partycypacji społecznej to: aksjologia polityczna, perspektywa rozwoju lokalnego czy perspektywa zarządzania układem lokalnym. Partycypacja z punktu widzenia aksjologii politycznej stanowi istotną wartość demokratycznego ładu społecznego i łączy się głównie z takimi pojęciami jak: społeczeństwo obywatelskie, zasada pomocniczości, decentralizacja, dobro wspólne czy kontrola władzy.

Z punktu widzenia rozwoju lokalnego partycypacja opiera się na inicjatywie i aktywnym uczestnictwie mieszkańców, a mówi się o niej w powiązaniu z takimi pojęciami, jak mobilizacja społeczna czy partnerstwo publiczno-prywatne²⁶.

Jak podkreśla Kamil Morio, najsłabszym stopniem partycypacji jest reprezentacja, najsilniejszym samorządzenie²⁷.

W odniesieniu do modelu zarządzania układem lokalnym partycypacja społeczna uważana jest za instrument zarządzania, którym posługują się władze samorządowe, włączając mieszkańców w proces podejmowania decyzji. Partycypacja społeczna ma prowadzić do zwiększenia skuteczności działania władz lokalnych dzięki lepszemu rozpoznawaniu przez nie potrzeb społeczności i odnosi się do takich pojęć, jak: konsultacje, przepływ informacji, ba-

²³ B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Warszawa 2010, s. 9.

²⁴ Z. Zychowicz, *Konsultacje społeczne w samorządzie*, Szczecin 2014, s. 7.

²⁵ *Ibidem*, s. 58–59.

²⁶ Zob. też: L. Zacharko, *Administracja publiczna zarządzana nowocześnie – kilka refleksji*, [w:] T. Kocowski, J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Niepomijalność administracji publicznej*, „Prawo” 2020, t. CCCXXXI, AUWr No. 4001, s. 311.

²⁷ K. Morio, *Dictionnaire d'administration publique*, dir N. Kady, M. Mathieu, Grenoble 2014, s. 365–367.

danie potrzeb i opinii, rozwiązywanie konfliktów, pozyskiwanie poparcia dla inicjatyw władz lokalnych²⁸.

Momentem przełomowym dla rozwoju partycypacji społecznej była reaktywacja samorządu terytorialnego w 1990 r. i przemiany społeczno-gospodarcze, nasilające się procesy decentralizacji oraz prywatyzacji zadań publicznych. Konstrukcja samorządu terytorialnego w Polsce opiera się na słusznym założeniu, że nikt lepiej nie zna potrzeb wspólnoty lokalnej niż bezpośrednio dotknięty jej problemami obywatel i wybrani przez niego przedstawiciele mieszkający w tej samej jednostce samorządu terytorialnego²⁹.

Według niektórych autorów partycypacja społeczna zawiera w sobie elementy odnoszące się także do partycypacji publicznej i indywidualnej³⁰. Zdaniem D. Kijowskiego celem partycypacji publicznej jest stworzenie efektywnego systemu zaspokajania potrzeb społecznych – zadania państwa lub innych podmiotów sprawujących władzę publiczną muszą odpowiadać potrzebom społecznym oraz należy uzyskać społeczną akceptację dla działań organów władzy publicznej i zaufanie obywateli, co warunkuje skuteczność jej działań³¹. Tego typu partycypacja może przejawiać się w różnoraki sposób, m.in. przez uczestnictwo w wyborach powszechnych, w konsultacjach prowadzonych przez organy władzy publicznej³².

Przyjmuje się też, że partycypacja publiczna ma najsilniejsze umocowanie w środowisku lokalnym, gdyż społeczność lokalna posiada „oswojoną przestrzeń” – terytorium, które „jest najlepszym miejscem, gdzie można się uczyć postaw prospołecznych”³³. Jeśli chodzi o partycypację indywidualną, dotyczy ona udziału jednostki w różnych ruchach społecznych³⁴. Zaangażowanie jednostki może wyrażać się np. we wspieraniu działań dobroczynnych, uczestnictwie w kampaniach społecznych, czy też podejmowaniu się roli wolontariusza³⁵.

Trzeba bowiem pamiętać, że ramy odniesienia dla partycypacji społecznej stanowi idea społeczeństwa obywatelskiego. Pojęcie to dotyczy systemu

²⁸ I. Pietraszko-Furmanek, *Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych*, Kraków 2012, s. 67.

²⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 135.

³⁰ M. Wójcicki, *op. cit.*, s. 172.

³¹ D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 9 i n.

³² Jak podkreśla się w literaturze – ramą odniesienia dla tego rodzaju partycypacji jest idea społeczeństwa politycznego – M. Wójcicki, *op. cit.*, s. 172.

³³ J. Wódz, *Aktywność społeczna na poziomie lokalnym – samorząd lokalny a polityka*, [w:] A. Gawkowska, P. Gliński, A. Kościński (red.), *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość, polityka, lokalność*, Warszawa 2005, s. 231.

³⁴ K. Kułak-Krzyśiak, *Partycypacja czy efektywność? Dylematy skutecznego osiągania celów w administracji*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 61 i cyt. tam lit.

³⁵ N. Lubik-Reczek, I. Kapsa, M. Musiał-Karg, *op. cit.*, s. 18.

struktur pośredniczących, które są aktywnymi uczestnikami sfery publicznej bądź podejmują w tym kierunku odpowiednie starania³⁶. Aktywność społeczna w ramach społeczeństwa obywatelskiego może mieć charakter grupowy (stowarzyszenia, fundacje, wspólnoty lokalne i samorządowe oraz nieformalne grupy i ruchy społeczne) bądź przyjmować postać indywidualnej aktywności obywatelskiej, przejawiającej się w postawie i świadomości obywatelskiej Polaków³⁷.

Udział społeczeństwa obywatelskiego w administrowaniu może mieć z teoretycznego punktu widzenia różne postacie, np.: współkompetencji, współdziałania, kooperacji, współpracy, koordynacji, inicjowania postępowań i procedur, brania udziału w tych postępowaniach i procedurach, opiniowania, uzgadniania, konsultowania, przedkładania stanowisk, opinii biegłych i innych środków dowodowych, kontrolowania, monitorowania, akredytacji, certyfikacji, tworzenia norm technicznych, przygotowywania projektów rozstrzygnięć, prawa wysłuchania, publicznej debaty, forum dyskusyjnego, inicjatywy mieszkańców, zawierania umów mieszanych publiczno-prywatnoprawnych oraz bezpośredniego wykonywania zadań publicznych³⁸.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że partycypacja stała się nie tylko jednym z ważniejszych podejść w zarządzaniu publicznym, ale jest też pojęciem, które – jak podkreśla I. Niżnik-Dobosz – z uwagi na swoje nieodłączne powiązanie z pojęciem demokratycznego państwa prawnego, dialogu społecznego i społeczeństwa obywatelskiego weszło w obręb współczesnej nauki prawa administracyjnego i nauki administracji³⁹.

3. Uwarunkowania prawne partycypacji

Pojęcie partycypacji ściśle się wiąże z pojęciem demokratycznego państwa prawa i społeczeństwa obywatelskiego. Tak więc podstawowe znaczenie mają przepisy ustawy zasadniczej, tj. art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

³⁶ J. Blicharz, *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Wrocław 2012, s. 15.

³⁷ D. Wiszejko-Wierzbička, *Niewykorzystana sfera. Partycypacja społeczna i obywatelska osób z ograniczeniami sprawności*, Warszawa 2010, s. 13.

³⁸ I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja...*, s. 36.

³⁹ *Ibidem*, s. 21.

Z kolei art. 4 Konstytucji stwierdza, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Konstytucja RP definiuje ponadto kluczowe zasady ustrojowe, na których opiera się system polityczny kraju: zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2); zasadę zaufania obywateli do państwa (art. 2); zasadę społeczeństwa obywatelskiego (art. 12); zasadę dialogu społecznego (Preambuła i art. 20) oraz zasadę subsydiarności (Preambuła).

Ponadto Konstytucja RP zawiera jeszcze wiele innych przepisów tworzących konkretne instrumenty partycypacji lub podstawy do ich tworzenia na poziomie ustawowym. Są to w szczególności przepisy dotyczące instytucji referendum krajowych i referendum lokalnych czy dotyczące obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej⁴⁰.

W Konstytucji RP nie ma wprost wskazanych przepisów prawnych regulujących kwestię partycypacji społecznej, jednak nawiązania do działań partycypacyjnych można odnaleźć w wielu artykułach, m.in. w art. 61 – prawo dostępu do informacji publicznej czy w art. 63 – prawo do składania petycji, wniosków i skarg, który wyraźnie sygnalizuje, iż „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”. Istotne jest także przytoczenie art. 118 Konstytucji RP, który zawiera prawo inicjatywy uchwałodawczej, a w ust. 2 stwierdza się, iż inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu⁴¹.

Kolejnym narzędziem partycypacji jest referendum. Jest ono formą bezpośredniego zaangażowania obywateli. Podstawą prawną przeprowadzenia referendum lokalnego jest art. 170 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem „członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego”.

Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym⁴², której art. 2 ust. 1 stanowi, że „w referendum lokalnym [...] mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego, jako

⁴⁰ G. Makowski, *Ramy prawne partycypacji – stan obecny, zmiany, perspektywy*, [w:] M. Maśzowska, K. Sztop-Rutkowska (red.), *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom*, Białystok 2013, s. 15.

⁴¹ *Prawo a partycypacja*, <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/prawo-a-partycypacja/> [dostęp: 28.04.2024].

⁴² T.j. Dz. U. z 2023 r. poz.1317.

członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki, co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki oraz w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę⁴³.

Jak podkreśla E. Wągiel, nowe brzmienie art. 2 ust. 1 cyt. ustawy zostało oparte na wskazaniach wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r., K. 30/02⁴⁴. Istotna zmiana treści cyt. przepisu dotyczy tej jego części, który stanowi, że mieszkańcy będą mogli wyrażać wolę także w innych istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę⁴⁵.

Zasadnicze znaczenie, w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego, ma również instytucja dialogu społecznego, do której odwołuje się Preambuła Konstytucji. Ramy dialogu społecznego wyznacza zwłaszcza art. 12 Konstytucji, stanowiący zapewnienie swobody tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji. Z kolei w art. 20 wskazano na społeczną gospodarkę rynkową, solidarność, dialog i współpracę partnerów społecznych jako podstawy ustroju gospodarczego RP⁴⁶.

Użyte w Preambule Konstytucji pojęcie dialogu społecznego dotyczy wszelkich jego form. Jak wskazuje doktryna, dialog może mieć w szczególności postać konsultacji społecznych⁴⁷. Warto przy tym dodać, iż instytucja dialogu społecznego odnosząca się do formy regulowania stosunków między związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców została zawarta w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego⁴⁸. W katalogu uprawnień Rady Dialogu Społecznego (RDS) mieszczą się m.in.: prowadzenie dialogu w celu zapewnienia warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyj-

⁴³ Zob. też w sprawie referendum lokalnego we Francji: L. Zacharko, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych w modelu francuskim*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja...*, s. 831.

⁴⁴ OTK 2003, nr 2A, poz. 16.

⁴⁵ E. Wągiel, *Partycypacja społeczna gminy w świetle ustawy o samorządzie gminnym oraz prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja...*, s. 109.

⁴⁶ J. Blicharz, *Rola dialogu i partnerstwa w zakresie przezwycięzania wykluczenia społecznego*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2019, vol. 8(1), no. 1, s. 80.

⁴⁷ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz Art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 566.

⁴⁸ Tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, z późn. zm.

ności polskiej gospodarki i spójności społecznej; podejmowanie działań na rzecz realizacji zasady partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia.

Ponadto w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴⁹ wskazano na instytucje dialogu społecznego na rynku pracy, którymi są: 1) związki zawodowe lub organizacje związków zawodowych, 2) organizacje pracodawców, 3) organizacje bezrobotnych, 4) organizacje pozarządowe – jeżeli wśród zadań statutowych znajduje się realizacja zadań w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej (art. 6 ust. 6). Można powiedzieć, iż istotnym aspektem dialogu społecznego jest stosowana zasada partnerstwa jako znaczący instrument partycypacji społecznej.

Istnieje też wiele prawnych rozwiązań na gruncie prawa administracyjnego materialnego, dzięki którym obywatele mogą włączyć się w procesy decyzyjne. Jako stosowny przykład należy podać ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁵⁰, która zobowiązuje jednostki samorządu terytorialnego wszystkich stopni do zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w przygotowywaniu lokalnych programów ochrony środowiska, w tym poprzez wykorzystanie trybu konsultacji.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej w art. 3 ust. 1 gwarantuje prawo do informacji publicznej obejmujące uprawnienia do: 1) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego; 2) wglądu do dokumentów urzędowych; 3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów⁵¹. Powyższa ustawa gwarantuje obywatelom dostęp do wiedzy o tym, jak funkcjonują organy władzy publicznej i inne podmioty wykonujące zadania publiczne lub korzystające z publicznych funduszy. Bez dostępu do tych informacji obywatel nie jest w stanie brać udziału w podejmowaniu decyzji⁵².

Z kolei ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie w art. 3 ust. 1 stanowi, że działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarzą-

⁴⁹ Tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 475.

⁵⁰ Tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 54.

⁵¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

⁵² G. Makowski, *Ramy prawne partycypacji...*, s. 15. Także w kwestii porównawczej: L. Zacharko, *Dostęp do informacji publicznej i jej granice na gruncie francuskiego prawa administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015, s. 780–787.

dowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie⁵³. Ustawa stworzyła wiele instrumentów pozwalających na czynny udział w procesach decyzyjnych na poziomie samorządowym. Jest to przede wszystkim: wymóg konsultowania przez samorządy projektów prawa miejscowego z organizacjami; tworzenie zespołów konsultacyjnych i zadaniowych; wymóg przyjmowania, konsultowania i oceny realizacji programów współpracy czy możliwość tworzenia lokalnych rad działalności pożytku publicznego⁵⁴.

Kwestia partycypacji społecznej znalazła swoje odzwierciedlenie również w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵⁵, w której wskazano na trzy formy dopuszczenia interesariuszy do procedury planistycznej. Są to: składanie wniosków, udział w dyskusji publicznej oraz składanie uwag do projektu dokumentu planistycznego⁵⁶.

Warto również wskazać na ustawę z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbinglej w procesie stanowienia prawa, która w art. 2 definiuje działalność lobbinglej jako każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa, a także wymienia zarobkową działalność lobbinglej prowadzoną na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób. Ustawa reguluje także działalność lobbystów – osób chcących wziąć udział w procesie legislacyjnym – oraz wprowadza instytucję wysłuchania publicznego⁵⁷.

Również w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁵⁸ ustawodawca zobowiązuje podmioty przygotowujące projekty strategii rozwoju do konsultowania tych dokumentów z partnerami społecznymi i gospodarczymi (w tym m.in. z samorządami i organizacjami społecznymi). Z kolei kształt i realizacja programów operacyjnych na poziomie regionów jest nadzorowana przez komitety monitorujące, tworzone przez zarządy województw. W ciałach tych zasiadają przedstawiciele różnych partnerów społecznych, m.in. organizacji pozarządowych.

Kolejny etap zmian na rzecz wzmocnienia partycypacji przyniosła ustawa z dnia 15 października 2015 r. o rewitalizacji, gdzie określono zasady oraz tryb

⁵³ Tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1491.

⁵⁴ Szerzej nt. J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 68–73.

⁵⁵ Tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130.

⁵⁶ Zob. art. 8c, art. 8d, art. 18 cyt. ustawy; także w tej sprawie: K. Kafka, *Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym – stan obecny i wyzwania*, „Builder” 2022, vol. 299(6), s. 7.

⁵⁷ Tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 248.

⁵⁸ Tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 324 z późn.zm.

przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji⁵⁹, a rozdział 2 ustawy zatytułowany został „Partycypacja społeczna”. W art. 5 ust. 1 ustawy o rewitalizacji konstatuje się, że partycypacja społeczna obejmuje przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy, w tym poprzez uczestnictwo w konsultacjach społecznych oraz w pracach Komitetu Rewitalizacji⁶⁰.

Problematyka partycypacji znajduje też szczególne miejsce w aktach prawa międzynarodowego. Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 1985 r. już w Preambule odnosi się do partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym, wskazując, że społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego, a prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy, oraz że właśnie na szczeblu lokalnym prawo to może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni⁶¹.

Warto w tym miejscu przywołać również tzw. Konwencję z Aarhus z 1998 r.⁶², której filary obejmują udział społeczny w zakresie: dostępu do informacji, uczestnictwa w procesach decyzyjnych oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości⁶³, oraz Konwencję Rady Europy o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na poziomie lokalnym. Konwencja zobowiązuje kraje-sygnatariuszy m.in. do zwiększania możliwości partycypacji obcokrajowców w lokalnym życiu publicznym poprzez możliwość powoływania do życia ciał konsultacyjnych na poziomie lokalnym⁶⁴. Należy też wspomnieć o Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych⁶⁵, gdzie w ostatnim punkcie Preambuły zawarto wezwanie do nieustawiania w działaniach na rzecz poprawy niekorzystnej sytuacji osób niepełnosprawnych i promowania ich udziału w sferze obywatelskiej, politycznej, gospodarczej i kulturalnej.

⁵⁹ Ustawa o rewitalizacji z dnia 15 października 2015 r. (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 485 z późn.zm.).

⁶⁰ Szerzej nt. U. Głod-Van de Sanden, *Rewitalizacja obszarów zdegradowanych w świetle prawa polskiego*, rozprawa doktorska napisania pod kierunkiem dr hab. prof. US A. Monarchy Matlak oraz promotora pomocniczego dr M. Michalak (niepubl.), Szczecin 2019, s. 131 i n.

⁶¹ Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

⁶² Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r., Dz. U. Nr 78, poz. 706.

⁶³ Zob. K. Noworół, *Wyzwania partycypacji w zarządzaniu publicznym*, Kraków 2020, s. 21.

⁶⁴ Zob. G. Makowski *Międzynarodowe standardy partycypacji publicznej na poziomie lokalnym: analiza wybranych aktów prawa międzynarodowego*, [w:] P. Sobiesiak-Penszko (red.), *Prawo a partycypacja publiczna*, Warszawa 2013, s. 14.

⁶⁵ Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych przyjęta została przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 r., rząd Polski podpisał ją 20 marca 2007 r., natomiast ratyfikacja Konwencji przez Polskę miała miejsce 6 września 2012 r., Dz. U. z dnia 25 października 2012 r. poz. 1169.

Powyższe uwarunkowania prawne dotyczące partycypacji dowodzą, że zyskuje ona coraz szersze uznanie na gruncie prawa krajowego i międzynarodowego.

Jak podkreśla się w doktrynie francuskiej rozwiązania prawne na gruncie prawa ochrony środowiska czy planowania i zagospodarowania przestrzennego potwierdzają nową koncepcję funkcjonowania administracji publicznej⁶⁶.

4. Kilka refleksji w kwestii przyszłego modelu współzarządzania publicznego w dobie rozwoju sztucznej inteligencji

4.1. Uwagi ogólne

Rzucającą się w oczy cechą naszego stulecia jest niewątpliwie postępujący rozwój technologii, w tym przede wszystkim rozwój sztucznej inteligencji. Zasadnicza niepewność towarzysząca rozwojowi i przyjmowanie dopiero rodzących się technologii oznacza, że jeszcze nie wiemy, w jakim kierunku potoczą się zmiany powodowane przez obecną rewolucję przemysłową i towarzyszącą jej masową sztuczną inteligencją. Dotyczy to również przyszłego modelu współzarządzania publicznego. Próba podania bardziej wyczerpujących odpowiedzi na te pytania wymagałaby odrębnego studium. W dalszym ciągu ograniczymy się do kilku faktów i refleksji dotyczących tego obszaru badawczego w kontekście obecnej rewolucji technologicznej. Będą one również próbą odpowiedzi na zadane we wstępie tego artykułu pytanie.

W ostatnim czasie możemy odnieść wrażenie, że świat zmienia się szybciej niż kiedykolwiek. Ewolucja techniczna, automatyzacja, sztuczna inteligencja, wykorzystywanie dronów w różnych dziedzinach życia i biznesu nie są już wątkami science-fiction. Pracujemy więcej, szybciej i wciąż brakuje nam czasu. Problemy, z którymi przyszło nam się mierzyć, zwykle są skomplikowane i zdarza się, że nie wiemy, w którym kierunku podążać, by sobie z nimi poradzić. Za sprawą globalizacji świat „zmałał”, jednak poprzez digitalizację świat wirtualny urósł w ogromną sieć-kłaczę, które oplata niemal każdą sferę naszego życia. W tym samym czasie technologia wymyka się spod kontroli; to, co wczoraj było innowacyjne, jest teraz produktem podstawowym.

⁶⁶ M. Prieur, *Le droit a' l'environnement et les citoyens: la participation*, „Revue juridique de l'Environnement” 1998, s. 398.

Zmiany te wiążą się z czwartą rewolucją przemysłową „Przemysł 4.0”, która pojawiła się na początku XXI w.⁶⁷ i oparta jest w znacznym stopniu na rozwiązaniach cyfrowych, które inicjują automatyzację procesów zachodzących w przedsiębiorstwach poprzez implementację zaawansowanych systemów IT, przemysłowego Internetu Rzeczy, sztuczną inteligencję (AI), wirtualną (VR) i poszerzoną (AR) rzeczywistość, chmurę technologiczną, zaawansowaną robotykę, technologie biometryczne, druk 3D czy blockchain⁶⁸.

Według Klausa Schwaba Przemysł 4.0 „swoją skalą, zakresem i stopniem skomplikowania nie przypomina niczego, z czym jako ludzie mieliśmy dotąd do czynienia”⁶⁹. Zdaniem autora chodzi przede wszystkim o szybkość (w odróżnieniu od poprzednich rewolucji przemysłowych obecna postępuje w tempie wykładniczym, nieliniowym) oraz jej szerokość i głębię (obecne wykorzystanie możliwości cyfrowych w połączeniu z rozlicznymi technologiami prowadzi do niespotykanych dotąd zmian paradygmatów w ekonomii, biznesie, społeczeństwie, życiu jednostek), a także wpływ na systemy (dzisiejsza rewolucja wyraża się w transformacji całych systemów – zarówno tych, które przechodzą poprzez kraje, firmy, branże i całość społeczeństwa, jak i obecnych wewnątrz ich struktur)⁷⁰.

Najkrócej rzecz ujmując, Przemysł 4.0 opiera się na inteligentnej, połączonej technologii nie tylko wewnątrz organizacji, ale także w codziennym życiu. Jej istotą jest przeniesienie większości decyzji z gestii ludzi do kompetencji maszyn oraz zatarcie granic pomiędzy tym, co biologiczne, a tym, co cyfrowe.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż w kwietniu 2021 r. Komisja Europejska złożyła wniosek legislacyjny w sprawie rozporządzenia dotyczącego sztucznej inteligencji⁷¹. W grudniu 2023 r. Parlament, Rada i Komisja Europejska wypra-

⁶⁷ Oryginalnie brzmiącego terminu *Industrie 4.0* użył po raz pierwszy w 2011 r. na targach w Hanowerze niemiecki profesor fizyki Henning Kagermann. Zob. B. Kawalec-Pietrenko, *Filozofia kształtowania procesów produkcyjnych*, „Przegląd Techniczny” 2020, nr 14/15, s. 6–8.

⁶⁸ M. Wodnicka, *Wpływ czwartej rewolucji przemysłowej na innowacyjność usług*, „Optimum Economic Studies” 2021, nr 3(105), s. 52; także: B. Zinzuk, *Automatyzacja i robotyzacja jako wyzwanie dla rynku pracy*, „Zeszyty Naukowe” 2021, nr 2(992), s. 106.

⁶⁹ K. Schwab, *Czwarta rewolucja przemysłowa*, przeł. A.D. Kamińska, Warszawa 2018, s. 17–21.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji. W powyższym akcie zdefiniowano system sztucznej inteligencji jako „oprogramowanie opracowane przy użyciu co najmniej jednej spośród technik i podejść wymienionych w załączniku I, które może – dla danego zestawu celów określonych przez człowieka – generować wyniki, takie jak treści, przewidywania, zalecenia lub decyzje wpływające na środowiska, z którymi wchodzi w interakcję” (art. 3 pkt 1). Jednocześnie w załączniku do wniosku wskazano następujące techniki i podejścia: mechanizmy uczenia maszynowego, w tym uczenie nadzorowane, uczenie się maszyn bez nadzoru i uczenie przez wzmocnianie,

cowały kompromis w zakresie głównych założeń tego dokumentu. Dnia 13 marca 2024 r. Parlament Europejski przyjął rozporządzenie w sprawie sztucznej inteligencji, zwane także *Artificial Intelligence Act*, Akt o sztucznej inteligencji (*AI Act*, Akt o AI)⁷². W art. 3 ust. 1 Aktu o AI zdefiniowano system sztucznej inteligencji jako „system oparty na maszynie, który został zaprojektowany do działania z różnym poziomem autonomii i który może wykazywać zdolności adaptacyjne po wdrożeniu oraz który, w celach wyraźnych lub dorozumianych, na podstawie otrzymanych danych wejściowych wnioskuje, w jaki sposób generować wyniki, takie jak prognozy, treści, zalecenia lub decyzje, które mogą mieć wpływ na środowisko fizyczne lub wirtualne”.

Przed wszystkim AI i oparte na niej algorytmy mają coraz większy wpływ na nasze życie. Wszechobecność algorytmów zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym argumentowana jest przede wszystkim tym, iż maszynę uznaje się za bardziej obiektywną w podejmowaniu decyzji niż ludzie. Z ich stosowaniem wiąże się także efektywność i sprawność oraz otaczająca je aura nowoczesności.

W tym kontekście problem współzarządzania publicznego jest z pewnością jednym z głównych zagadnień, które należy rozważyć. Podczas gdy idea kontrolowania algorytmów wydaje się przyciągać uwagę, możliwość narzucenia zarządzania partycypującego algorytmowi pozostaje niepewna.

4.2. Algorytmy w służbie zaangażowania obywateli: skuteczne narzędzie współzarządzania czy demokratyczna iluzja?

Budowanie kultury dobrego współzarządzania publicznego opartego na wartościach, stanowiących konsensus społeczny, jest trudnym zadaniem, ponieważ wymaga nieustannych wysiłków mających na celu wpływanie na praktyki i zachowania instytucji i osób fizycznych poprzez definiowanie, projektowanie, wdrażanie i ocenę systemowych i złożonych reform tego zarządzania. Chociaż nie ma idealnego (ani nawet wyjątkowego) sposobu na powodzenie

z wykorzystaniem szerokiej gamy metod, w tym uczenia głębokiego; metody oparte na logice i wiedzy, w tym reprezentacja wiedzy, indukcyjne programowanie (logiczne), bazy wiedzy, silniki inferencyjne i dedukcyjne, rozumowanie (symboliczne) i systemy ekspertowe; podejścia statystyczne, estymacja bayesowska, metody wyszukiwania i optymalizacji, EUR-Lex - 52021PC0206 - PL - EUR-Lex ([europa.eu](https://eur-lex.europa.eu)), [dostęp: 1.05.2024].

⁷² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji) (Dz. U. UE L 1689 z 12.07.2024 r.).

reform, można podjąć konkretne kroki w celu zaangażowania sektora publicznego i obywatelskiego w bardziej demokratyczne, oparte na wartościach zachowania, zarówno kulturowe, jak i instytucjonalne, które pomogą lepiej służyć obywatelom, wspierać wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu i przywrócić zaufanie.

Jak zauważa H. Izdebski w modelu *public governance* następuje odchodzić od traktowania obywateli jako tylko wyborców, wolontariuszy i konsumentów oraz przejście do upatrywania w nich, dzięki temu, że daje się im do rozwiązania problemy, które ich dotyczą, współdecydentów i współkreatorów wspólnego dobra. Mamy do czynienia z odchodzeniem od interesowania się liderami publicznymi: profesjonalistami z zakresu spraw publicznych czy politykami lub dostawcami usług publicznych do zainteresowania się partnerami, nauczycielami i organizatorami działań obywatelskich, z odchodzeniem od demokracji wyborczej i przechodzeniem do społeczeństwa demokratycznego – przy pogłębianiu obywatelskiego, horyzontalnego, pluralistycznego i produktywnego wymiaru polityki⁷³.

Również zdaniem D. Sześciły koncepcja *public governance* oddaje istotę zarządzania partycypacyjnego „jako zjawiska dokonującego się w sferze «miękkiego» zarządzania publicznego, koncentrującego się na badaniu nieformalnych (a przynajmniej – nie tylko formalnych) powiązań i instrumentów współdziałania między aktorami zarządzania publicznego i interesariuszami występującymi w tym procesie”⁷⁴.

Niezależnie od wybranej definicji jedno jest pewne, „algorytmiczna partycypacja społeczna” nie przesądza o jej demokratycznym potencjale. Nie możemy powierzyć samej technologii cyfrowej zadania partycypacyjnego zarządzania publicznego. Udziału społeczeństwa w zarządzaniu publicznym nie zastąpią algorytmiczne „rozwiązania” (rozwiązywanie wszystkiego jednym kliknięciem online). Wykorzystywanie narzędzi cyfrowych do prowadzenia działań publicznych i wynikających z niego skutków jest w tej perspektywie tylko potencjalnie użytecznym środkiem, pod warunkiem, że „technologia” jest wykorzystywana przez społeczeństwo, a nie na odwrót.

W istocie, jeśli chodzi o zarządzanie algorytmiczne, same dane stają się instrumentami normatywnymi, na podstawie których podejmowane są decyzje i opracowywane są zalecenia. Trzeba przyznać, że w ciągu najbliższych lat wiedza informatyków i inżynierów komputerowych, którzy opracowują i pro-

⁷³ H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, Warszawa 2007, s. 15.

⁷⁴ D. Sześciła, *Współzarządzanie (zarządzanie partycypacyjne): teoria i praktyka*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2014, nr 2(35), s. 55.

dukują algorytmy, stanie się trybem podejmowania decyzji, a w konsekwencji formą zarządzania. Krótko mówiąc, to cybernetyczne imaginarium prowadzić nas będzie do myślenia o normatywności już nie w kategoriach legislacyjnych, ale w kategoriach programowania⁷⁵.

Pozostaje oczywiście kwestia ustalenia, czym jest algorytmiczne zarządzanie partycypacyjne. Literatura przedmiotu nie przyniosła ostatecznych odpowiedzi w tym zakresie. Prace koncentrują się bardziej na transformacjach współzarządzania publicznego niż na implikacjach cyfrowego uczestnictwa społecznego w sferze polityki publicznej. Kwestią sporną pozostaje to, czy cyfrowe uczestnictwo społeczne w działaniach publicznych i wynikające z tego skutki będą ograniczone do uczestnictwa online w świecie cyfrowym. Stwarza to poważne wyzwania, szczególnie dla przyszłych regulacji prawnych. Jednocześnie trzeba zdawać sobie sprawę z tego, że prawo nie zawsze nadąża za dynamicznym rozwojem technologicznym. Częściowo to właśnie rodzi strach przed dyktaturą algorytmów.

5. Podsumowanie

Podsumowując te krótkie rozważania, należy zaakcentować jeszcze jedną kwestię wiążącą się z tzw. algorytmicznym zarządzaniem partycypacyjnym. Przede wszystkim skutki zarządzania algorytmicznego w sferze publicznej są nam jeszcze w dużej mierze nieznane. Ale wyrażenie „zarządzanie algorytmiczne” lub „zarządzanie algorytmami” zdradza interesującą dwuznaczność: możemy rzeczywiście zrozumieć, że zarządzanie algorytmiczne dotyczy tego, jak „rządzić sztuczną inteligencją” lub jak „sztuczna inteligencja rządzi nami”. W tym drugim przypadku pozwoli nam na osiągnięcie tego, do czego dążyliśmy od wieków, tj. doskonałego, wydajnego, zautomatyzowanego społeczeństwa, w którym nie dzieje się nic, co nie zostało ściśle zaplanowane, przewidziane, wykalkulowane. Tak więc tendencja do algorytmicznego „rozwiązania” udziału społeczeństwa w zarządzaniu publicznym może prowadzić do automatycznie sterowanego społeczeństwa, a tym samym prowadzić systemy polityczne w kierunku totalitaryzmu pod pozorem iluzorycznej demokracji⁷⁶.

⁷⁵ A. Supiot, *Governance by Numbers. The Making of a Legal Model of Allegiance*, Oxford/Portland 2017.

⁷⁶ E. Morozov, *To Save Everything, Click Here: The Folly of Technological Solutionism*, Nowy Jork 2013.