

Mgr Mariola Żak

Katedra Filozofii Prawa i Nauki o Państwie

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warszawski

## **GOOD GOVERNANCE JAKO STANDARD PRAWNY**

Autoreferat rozprawy doktorskiej przygotowanej pod kierunkiem  
prof. UW dr. hab. Tomasza Staweckiego i dr. Pawła Skuczyńskiego

**Warszawa 2018**

## **Spis treści**

|             |   |           |
|-------------|---|-----------|
| <b>I.</b>   | <b>Przedmiot rozprawy.....</b>            | <b>3</b>  |
| <b>II.</b>  | <b>Cele badawcze.....</b>                 | <b>5</b>  |
| <b>III.</b> | <b>Struktura rozprawy.....</b>            | <b>8</b>  |
| <b>IV.</b>  | <b>Główne hipotezy.....</b>               | <b>9</b>  |
| <b>V.</b>   | <b>Metody badawcze.....</b>               | <b>9</b>  |
| <b>VI.</b>  | <b>Główne ustalenia.....</b>              | <b>10</b> |
| <b>VII.</b> | <b>Wnioski wynikające z rozprawy.....</b> | <b>13</b> |

## I. Przedmiot rozprawy

Prezentowana rozprawa rozpatruje ideę *good governance* i jej rolę w naukach prawnych i praktyce prawniczej z perspektywy teorii i filozofii prawa. Dotychczasowe badania wskazują wszakże, że idea *governance* wywiera istotny wpływ na współczesne rozumienie prawa i kierunki jego rozwoju. W prezentowanej pracy ukazano ewolucję kategorii *good governance* od interpretacji menedżerskiej (neoliberalnej) do sformułowania i do instytucjonalizacji koncepcji szczególnego standardu prawnego. Podjęto również próbę określenia roli owego standardu w polskim porządku prawnym. Koncepcja *good governance* jako standardu prawnego na gruncie współczesnego prawa polskiego nie była dotychczas przedmiotem głębszych dociekań naukowych. W polskiej literaturze prawniczej dostrzega się przejawy procesów i praktyk inspirowanych ideą *good governance*, ale nie łączy się ich w spójną i uporządkowaną całość.

W literaturze przedmiotu pisze się o *governance* w różny sposób. Należy zastrzec, że przez *governance* trzeba rozumieć przede wszystkim ideę lub – w przypadku głębszego jej przemyślenia – koncepcję zarządzania sprawami społecznymi. Dotychczas nie wypracowano jednej, spójnej teorii *governance*. *Governance* jako idea może podlegać różnym zastosowaniom, w mniejszym lub większym zakresie lub z różną efektywnością, ale nie zmienia to faktu, że nawiązując do *governance* mówimy o wytworach intelektu, a więc o tym, co jest pomyślane i w rozumieniu danego autora odpowiednio ukształtowane, zaś praktyki i procesy społeczne co najwyżej odwzorowują omawianą ideę. Natomiast tam, gdzie autorzy, komentatorzy lub publicyści odnoszą się do praktyk społecznych, a więc do określonych faktów i zjawisk społecznych, mamy na myśli działania urzeczywistniające ideę *governance*. Rozróżnienie różnych poziomów analizy *governance* jest niezbędne, gdyż przedmiotem refleksji nad *governance* są zarówno określone ideały instytucjonalne, nasze wyobrażenia o zarządzaniu sprawami społecznymi, jak i konkretne zastosowania omawianej idei.

Refleksja zawarta w pracy obejmuje rozważania nad ideą dobrego rządzenia (*good governance*). Ta ostatnia wskazuje na kryteria oceny jakości praktyk ukształtowanych pod wpływem idei *governance*. Nie zmienia to wszakże faktu, że problematyka *good governance* ma w istotnym zakresie charakter prawny, a nie menedżerski. Trzeba zatem rozróżnić ujęcie opisowe współzarządzania (*governance*) oraz ujęcie normatywne (*good governance*). *Governance* jest kategorią teoretyczną opisującą sterowanie procesami społecznymi w obrębie multicyentrycznego (heterarchicznego, wieloskładnikowego) systemu prawa, zaś *good governance* oznacza normatywną ideę koordynacji przez „miękkie” standardy i metody

działania, takie jak: partycypacja, deliberacja, zaufanie, responsywność, transparentność, elastyczność, wzajemne uczenie się, dialogiczna wymiana wiedzy, uzgadnianie („orkiestracja”) działań aktorów oraz demokratyczny eksperymentalizm.

Kategoria *governance* może być również stosowana w perspektywie metateoretycznej – jako narzędzie poznawcze. W tym ujęciu analizuje się konsekwencje zastosowania pojęcia *governance* do analizy przeobrażeń prawno-instytucjonalnych, które ujawniły się w procesach zarządzania złożonymi społecznościami i coraz bardziej rozległymi, skomplikowanymi zadaniami. Tymczasem tradycyjna kategoria *government* (rząd, władze publiczne) nie jest na tyle pojemna, by wyjaśnić te zmiany i nowe jakościowo elementy zarządzania stosunkami społecznymi w warunkach rozproszenia decyzyjnego, pluralizmu normatywnego i aksjologicznego.

Wskazane rozważania nie są przy tym przypadkowe. Dotychczasowe debaty teoretycznoprawne i filozoficznoprawne skupione były wszakże raczej wokół pozytywistycznej (konceptualnej) lub hermeneutycznej analizy pojęcia prawa niż na badaniu prawa jako części szerszego procesu inspirowanego ideą *governance*. Takie tradycyjne podejście nie sprawdza się w sytuacji konieczności szybkiego reagowania na bieżące potrzeby i problemy społeczne. W tradycyjnym modelu rządzenia (dalej też: „*government*”) celem działań władz publicznych jest raczej utrwalanie dotychczasowego porządku niż pobudzanie rozwoju. Prawo jest postrzegane jako system jednostronnie narzuconych norm (dyrektyw instrumentalnych) zabezpieczonych przymusem państwowym, określających wzorce postępowania, które adresaci winni jak najściślej zrealizować. Obserwacja praktyki prawniczej potęguje jednak przeświadczenie, że fundamentalne instytucje prawno-ustrojowe i procedury decyzyjne nie są już wystarczająco dobrze dostosowane do realiów wieloszczeblowego obrotu prawnego, aktualnych wyzwań i stawianych im zadań oraz do nowych sposobów społecznej legitymizacji rozstrzygnięć publicznych (prawnych).

Od końca XX wieku mamy do czynienia z nowymi koncepcjami i prądami rozwojowymi w sferze koordynacji regulacyjnej (normatywnej) działań zbiorowych. Szczególną rolę w obszarze rządzenia i zarządzania odgrywają dwa nurty: Nowe Zarządzanie Publiczne (*New Public Management*, dalej też: „NPM”) oraz dobre rządzenie (dalej też: „*good governance*”). Zdaniem Huberta Izdebskiego idea *governance* rozwija się na marginesie sporów o koniec historii i ideologii, które okazały się niekonkluzywne. Co więcej, kolejne podejścia do problematyki zarządzania publicznego nie zrywały całkowicie z wcześniejszymi koncepcjami i ich realizacjami. Ewolucja myśli administracyjnej ma zatem charakter kumulatywny, a nie rewolucyjny. Obecnie administracja publiczna znajduje się w fazie stopniowego

przechodzenia od modelu NPM do *good public governance*. Każdy z tych modeli postuluje publiczno-prywatne sposoby koordynacji działań kolektywnych oraz określony sposób wykonywania zawodów i pełnienia funkcji związanych z legislacją i aplikacją prawa. NPM popiera urynkowanie działania administracji, dobieranie sposobów koordynacji według kryterium racjonalnej kalkulacji, stosowanie w administracji publicznej metod koordynacji zapożyczonych z sektora prywatnego. Kierunek ten promuje wzmocnienie mechanizmów konkurencji, samoregulacji i postrzeganie podmiotów prawa jako klientów administracji.

Natomiast idea *good governance* rozwija się pod wpływem krytyki wczesnych projektów i doświadczeń *governance* oraz krytyki neoliberalnego programu NPM, promującego sterowanie procesami społecznymi przede wszystkim według kryteriów ekonomicznej efektywności (*efficiency*). Wskazuje się, że NPM nie odpowiadało na określone problemy lub potrzeby społeczne i nie okazało się ani uniwersalną, ani skuteczną metodą kontroli. Do naszego kraju trafiają jednak idee *governance*, które zdają się być inspirujące, zwłaszcza w świetle procesów globalizacji i europeizacji. *Good governance* jest ideą partycypacyjnego zarządzania publicznego opartą na aksjologii sieciowego państwa i prawa. Idea *good governance* promuje uspołecznienie procesu zarządzania przez włączanie podmiotów spoza sfery administracji publicznej do procesów kształtowania polityk publicznych (*public policies*), w tym polityki prawa (*legal policy*). Deliberacyjna partycypacja interesariuszy (*stakeholders*) w podejmowaniu decyzji publicznych stanowi uzasadnienie aksjologiczne rozwiązań prawnych inspirowanych ideą *good governance*. Powstaje jednak pytanie o mechanizmy ochrony prawnej jednostek w relacjach z korporacjami i innymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego uczestniczącymi w wykonywaniu funkcji i zadań publicznych.

*Good governance* jest jedną z przełomowych idei w dziedzinie administrowania, polityki publicznej oraz zarządzania publicznego, a praktyki społeczne i ustrojowe ukształtowane na jej podstawie zdają się być ogólnoswiatową tendencją rozwojową. W hierarchicznym modelu rządzenia dominuje prawo „twarde” i „monologiczne” („monocentryczne”). Natomiast w świecie praktyk inspirowanych ideą *good governance* prawo jest „miękkie” i policentryczne.

Zakres przedmiotowy prezentowanej rozprawy obejmuje obszar badawczy wyznaczony przez trzy pola badawcze: *governance*, *good governance* oraz system prawa polskiego, rozumiany jako ogniwo multicentrycznego systemu prawa.

## **II. Cele badawcze**

Prezentowana rozprawa nie pretenduje do wyczerpującego, ostatecznego wyjaśnienia wszystkich problemów prawnych (teoretycznych i praktycznych). W rozprawie podjęto próbę

realizacji trzech zasadniczych celów badawczych. Pierwszym celem prezentowanej pracy jest ukazanie zrealizowanych i nadal możliwych sposobów zastosowania idei *good governance* w sferze nauk prawnych i praktyki prawniczej. Mechanizmy sieciowe, właściwe *good governance*, postrzegane są jako nowa jakość w zarządzaniu reformami instytucji publicznych i obrotem prawnym. Konieczne jest zatem dokonanie prawnej charakterystyki omawianego sposobu zarządzania oraz określenie, jaki może być jego stosunek wobec relacji ustrojowych łączących konstytucyjne organy państwa.

*Good governance* jest niewątpliwie nowym zjawiskiem w polskiej nauce prawa, wobec czego konieczne jest rozwiązanie istotnego problemu naukowego – ukazania uwarunkowań i konsekwencji nasilającego się w ostatnich latach zainteresowania problematyką prawa do dobrego rządzenia oraz określenia miejsca standardu *good governance* w polskim porządku prawnym. Różne wątki dotyczące idei *good governance* i jej relacja do prawa były już poruszane w piśmiennictwie, głównie jednak w perspektywie szczegółowych dziedzin nauk prawnych. Rzadziej natomiast ukazywano relacje między *good governance* a instytucjonalną rzeczywistością prawa z perspektywy teorii i filozofii prawa. Ma to niewątpliwie znaczenie dla założeń i treści paradygmatu prawa, czyli rozumienia (koncepcji, wizji) prawa, którą przyjmujemy jako podstawę naszych działań praktycznych.

Idea *good governance* jest wyzwaniem dla teorii prawa i filozofii prawa, które podejmowane jest w podwójnej płaszczyźnie: opisowej i normatywnej. Na poziomie opisowym prezentowane jest wyjaśnienie, w jaki sposób idea *good governance* oddziałuje na instytucje prawne. Natomiast na poziomie normatywnym dokonuje się interpretacji, jaki typ filozofii społecznej stoi u podstaw praktyk inspirowanych ideą *good governance* oraz w jakim zakresie nowe instytucje ukształtowane pod wpływem omawianej idei są w stanie sprostać wymaganiom demokratyzacji na wszystkich szczeblach zarządzania.

Zgodnie z tym, co zostało już zasygnalizowane, drugim celem prezentowanej rozprawy jest wykazanie, że kategoria *good governance* ewoluowała od interpretacji menedżerskiej do sformułowania i instytucjonalizacji określonego standardu normatywnego. Dzięki temu, że przyjmujemy koncepcję standardu prawnego (*legal standard*), a nie tradycyjne rozumienie normy-reguły prawnej (*rule*), można lepiej zrozumieć, w jaki sposób funkcjonuje współczesne prawo. Trzeba wszakże zauważyć, że praktyka prawnicza opiera się na dwóch podstawach: przepisach prawnych i wyprowadzanych z nich normach prawnych (regułach) oraz na standardach ukształtowanych na tle przepisów lub niezależnie od nich. Ważne jest zatem, by zwrócić uwagę na znikomą obecność w naszym codziennym myśleniu refleksji nad współdziałaniem aktorów decydujących o prawie na rzecz rozwijania proceduralnie

rozumianych standardów. Pojęcie standardu prawnego odnosi się do prawa w działaniu, procesu konstruowania znaczenia normatywnego, wzorca uporządkowanej, stabilnej praktyki stosowania prawa odnoszonego do aktualnego stanu relacji między aktorami życia prawnego. W tym ujęciu wartości wyrażone w ideach przekładają się na konkretne standardy, a standard jest jednostką miary zgodności krajowych procedur prawnych z zasadami *good governance*. Takie dynamiczne ujęcie standardu prawnego jest jednak powszechnie zapoznawane.

Standard *good governance* dotyczy przede wszystkim rzetelności proceduralnej i wykonywania funkcji ochrony prawnej przez organy władzy publicznej. Poziom standardów ochrony sądowej, w tym dobrego rządzenia, jest badany przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej też: „ETPCz”) i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej też: „TS UE”). Kontrolują one, czy krajowe władze publiczne działają prawidłowo z punktu widzenia określonych wartości cenionych społecznie, kryteriów sprawiedliwości proceduralnej i praworządności. Trzeba przy tym zauważyć, że procesy administracyjnego i sądowego stosowania prawa stanowią instrumenty wykonywania prawa w szerokim rozumieniu. Są one również aspektami tzw. obywatelskiego prawa do dobrego rządzenia, o czym mowa dalej.

Teza, że *good governance* posiada status standardu Unii Europejskiej, umożliwiającego integrowanie normatywności społecznych poprzez prawo i sądową koncepcję wypełniania władzy – tzw. rządność sądową (*judicial governance*), została sformułowana przez Marka Zirk-Sadowskiego. Jest to trafna i poprawna kwalifikacja statusu *good governance*. Takie ujęcie standardu nie wyczerpuje jednak przypisanego mu statusu oraz praktycznego wymiaru i wymaga uszczegółowienia. Z uwagi na powyższe, świadomie zapożyczono tę konstrukcję i rozwinięto ją w sposób znacznie wykraczający poza pierwotną interpretację.

Trzecim celem prezentowanej rozprawy jest ocena stopnia realizacji standardu prawnego *good governance* w polskim porządku prawnym oraz ukazanie kluczowych kwestii, z którymi muszą zmierzyć się organy decydujące o prawie w procesie wdrażania (implementacji) różnych postaci standardu *good governance*.

Próbę realizacji podjętych celów badawczych oparto przy tym na trzech krokach, którym odpowiadają struktura pracy i postawione hipotezy badawcze. Pierwszym krokiem była charakterystyka różnych ujęć teoretycznych idei (*good*) *governance* i sposobów jej aplikacji w wybranych sferach stosunków społecznych. W drugim kroku usiłowano dokonać kompleksowej i całościowej rekonstrukcji normatywnej standardu *good governance*. Ostatnim krokiem podjętym w ramach postępowania badawczego było przedstawienie poznawczego wymiaru owego standardu. Wyróżnione kroki badawcze pozwoliły wyodrębnić w pracy trzy grupy rozważań (opisową, normatywną i poznawczą – metateoretyczną).

### III. Struktura rozprawy

Strukturę rozprawy podporządkowano celom badawczym. Rozprawa została podzielona na cztery rozdziały oraz na dalsze jednostki redakcyjne (podrozdziały). Kolejność rozdziałów została tak ułożona, aby podejmowane w nich zagadnienia wzajemnie z siebie wynikały. Rozprawę otwiera wprowadzenie, a wieńczą konkluzje końcowe. Poniżej zostanie przedstawione krótkie omówienie struktury rozprawy.

W **rozdziale pierwszym** („Problemy badawcze, założenia badawcze i metodologia”), zostały przedstawione: warsztat badawczy i aparat analityczny, w tym cele badawcze, pytania i hipotezy badawcze, propozycja prawniczej koncepcji *governance* oraz metody badawcze. Ustalenia takie są niezbędne, aby uporządkować poziomy analizy i sposoby użycia terminu *governance*, zrozumieć określone pojęcia z zakresu *governance* i konsekwentnie posługiwać się nimi w toku dalszego wywodu.

**Rozdział drugi** („Koncepcja *good governance*”) ma na celu ugruntowanie prawniczej koncepcji *good governance*. Spojrzenie kierowane od *governance* ku prawu wymaga przedstawienia procesu ewolucji modeli koordynacji normatywnej (hierarchicznego, rynkowego, sieciowego). Następnie zostały ukazane dwa paradygmaty badawcze *governance*: teoretyczny i prawno-instytucjonalny. W dalszej kolejności zaprezentowano argumenty krytyczne dotyczące idei (*good*) *governance*. Rozdział drugi wieńczą refleksje poświęcone praktycznym zastosowaniom różnych postaci koncepcji teoretycznej *good governance* w sferze stosunków prawnych.

**Rozdział trzeci** („Normatywność *good governance* i jej konsekwencje”) stanowi centralną część rozprawy, która ma na celu przeprowadzenie filozoficznoprawnej krytyki idei *good governance* oraz ustalenie znaczenia (sensu) i treści standardu prawnego *good governance*. Zostały w nim przeanalizowane normatywne warunki możliwości (przesłanki) dobrego rządzenia oraz instrumenty regulacyjne *good governance*. Przedyskutowane zostało także zagadnienie legitymizacji zasad prawa w świetle idei *good governance*.

Rozprawę zamyka **rozdział czwarty** („*Good governance* jako kategoria poznawcza”). Rozpatrzona została tutaj kwestia aplikacji standardu *good governance* do określonych rozwiązań instytucjonalnych w obszarze prawa. Rozdział ten miał na celu przedstawienie perspektywy dalszego wykorzystania standardu prawnego *good governance* w roli kryterium wspomagającego porządkowanie i doskonalenie współczesnego prawa oraz ukazanie owego standardu jako przedmiotu procesów demokratycznej legitymizacji.



#### **IV. Główne hipotezy**

W pracy postawiono trzy główne hipotezy badawcze: opisowo-analityczną, normatywną i poznawczą. Hipotezy te pozwalają podzielić rozważania na trzy części tematyczne.

Po pierwsze, koncepcja *governance* pozwala opisać i uzasadnić określone instytucje partycypacyjno-deliberacyjne w sferze stosunków prawnych. Stopień realizacji ideałów (wzorców) instytucjonalnych *good governance* uzasadnia przyjęcie, że możemy już mówić o przejawach praktyki inspirowanej owymi ideałami.

Po drugie, podstawą związku pomiędzy prawem, rozumianym jako zjawisko społeczne, a koncepcją *good governance* jest pojęcie standardu prawnego. Standard to normatywny wzorzec postępowania ukształtowany pod wpływem idei *good governance*.

Po trzecie, standard *good governance* ma wymiar kognitywny, jest kategorią poznawczą, która stosowana jako pojęcie-narzędzie lub metoda regulacyjna umożliwia lepsze zrozumienie współczesnego prawa. *Governance* stanowi nieskodyfikowany standard metodologiczny prawoznawstwa, czyli dyrektywę dokonywania czynności poznawczych przez prawników.

#### **V. Metody badawcze**

W rozdziale drugim pracy zastosowano analizę opisowo-analityczną i pojęciową. Umożliwi to uporządkowanie naszej wiedzy na temat idei (*good*) *governance*. Natomiast w rozdziale trzecim wykorzystano głównie metodę normatywnej rekonstrukcji. Dzięki zastosowaniu owej metody możliwe było zrekonstruowanie kluczowych elementów paradygmatu prawa i składników standardu *good governance*. Z kolei w rozdziale czwartym zastosowano przede wszystkim metodę transcendentalną celem wykazania, że bez idei *good governance* niemożliwe jest pełne zrozumienie współczesnego prawa. Za pomocą metody transcendentalnej możliwe było wykazanie, że *governance* ma wymiar poznawczy i stanowi integralny element myślenia prawniczego. Mimo że określone zjawiska regulacyjne przestają przystawać do utrwalonych definicji, to nadal traktujemy je jako prawo, ponieważ *implicite* zakładamy obecność (istnienie) w naszym myśleniu kategorii *governance*.

Reasumując, warsztat badawczy pracy opiera się na zastosowaniu instrumentarium filozoficznego (normatywnej rekonstrukcji, narzędzia transcendentalnego) przy użyciu metod właściwych dla prawa. Pomocniczo zastosowano następujące metody: formalno-dogmatyczną, historyczno-prawną, diachroniczną, prawno-porównawczą oraz analizę orzecznictwa. Przy pomocy metody formalno-dogmatycznej podjęto analizę instytucji prawnych, które mogą stanowić przejaw praktycznej realizacji idei *good governance* oraz

określenia, w jaki sposób „miękkie” standardy *good governance*, wskazane m.in. w aktach *soft law*, mogą wspomagać działanie owych instytucji. Zastosowanie metod historyczno-prawnej i diachronicznej umożliwiło ukazanie ewolucji paradygmatu koordynacji normatywnej od hierarchicznego, przez rynkowy do sieciowego. Natomiast metodę prawnoporównawczą zastosowano w celu ukazania podstawowych różnic między uwarunkowaniami instytucjonalnymi *governance* w kulturach *common law* i *civil law*. Z kolei analizę orzecznictwa podjęto celem zrekonstruowania elementów prawa do *good governance*.

## VI. Główne ustalenia

Podstawowym przedmiotem badań jest stosunkowo nowa tendencja rozwojowa w prawie, polegająca na instytucjonalizacji idei *governance*. Zwolennicy tego ujęcia przyjmują, że *governance* można postrzegać jako narzędzie systematyzacji i porządkowania współczesnego prawa. Przedmiotem ich zainteresowania są m.in. następujące zjawiska: problematyka zarządzania wieloskładnikowym porządkiem prawnym, projektowanie inteligentnych regulacji, synkretyzm (interferencyjność, multiplikacja) w sferze norm oraz integrowanie normatywności społecznych z normatywnością prawną w obrębie sieciowych społeczeństw.

Analiza określana mianem *law and governance* opiera się na wyróżnieniu trzech płaszczyzn (warstw) badania prawa: makro (poziomu systemu prawnego), mezo (poziomu stosunków prawnych) i mikro (poziomu aplikacji norm, opracowania przypadku). W ramach każdej z wyróżnionych wyżej płaszczyzn badawczych standard *good governance* można rozpatrywać jako kategorię prawną (określone uprawnienia jednostki i skorelowane z nimi obowiązki władz publicznych), *quasi*-prawną (niewiążącą zasadę prawną) lub pozaprawną (wielowymiarowe zjawisko społeczne). Refleksja nad prawem z perspektywy wartości *good governance* jest refleksją nad sterowaniem społecznym (*governance*), rozumianym jako zespół procesów decyzyjnych. Relacje między *governance* a prawem można zrekonstruować w postaci czterech grup nazywanych następująco: *governance* jako prawo (*governance as law*), *governance* w prawie (*governance in the law*), *governance* poprzez prawo (*governance through law*), *governance* kontra prawo (*governance against the law*). Obecnie nurt *law and governance* wypracowuje i rozwija własne narzędzia aplikacyjne. Dowodem, choćby pośrednim, na doniosłość wskazanej problematyki może być fakt, że nurt *law and governance* jest rozwijany przez wiele ośrodków akademickich w Europie i na innych kontynentach.

Kolejnym elementem badań jest prawnicza koncepcja *governance*. Przyjęcie określonej koncepcji *governance* było konieczne ze względu na brak powszechnie akceptowanej

definicji *governance*, różnorodność poglądów dotyczących istoty, funkcji i znaczenia *governance* oraz dla uporządkowania pojęciowego.

Na potrzeby badania przyjęto, że idea *governance* w ujęciu nauki prawa uzasadnia rozwiązania paraustrojowe lub *quasi*-prawne umiejscowione między prawem publicznym i prawem prywatnym a *soft law*, co do których przyjmuje się, że będą służyć poprawie efektywności tworzenia, stosowania i kontroli prawa oraz wzmocnieniu udziału podmiotów społeczeństwa obywatelskiego lub podmiotów sektora prywatnego w procesach doskonalenia instytucji publicznych. *Governance* polega na sterowaniu procesami społecznymi poprzez łączenie różnych mechanizmów koordynacji normatywnej: hierarchii (publicznoprawnych), rynków (prywatnoprawnych) i sieci (partycypacyjnych). Natomiast przez *good governance* rozumie się szczególne prawo podmiotowe, zespół wytycznych życia publicznego lub zasady koordynacji regulacyjnej działań aktorów należących do różnych sektorów bądź ośrodków decyzyjnych (formalnych i nieformalnych) o odmiennych standardach racjonalności.

W rozprawie ustalono, że standardy to nie tylko zasady prawa (*principles*) lub nakazy optymalizacyjne (normy prawne wyrażające określone wartości, które mają być wazone) bądź wymogi (wytyczne) polityki prawa (*policies*). Odnosimy się przy tym wyraźnie do koncepcji przedstawionych przez Ronalda Dworkina i Roberta Alexy'ego. Deontologiczne i aksjologiczne ujęcia standardu prawnego, rekomendowane teoretycznie i niewątpliwie istotne w praktyce, wydają się już dziś niewystarczające. Aby lepiej zrozumieć, w jaki sposób działają mechanizmy wieloskładnikowego systemu prawa i prawo jako element *good governance*, konieczne było rozwinięcie tej źródłowej interpretacji. W doktrynie wyróżnia się też m.in. standardy ochrony prawnej i rzetelności proceduralnej ukształtowane w praktyce organów decydujących o prawie. Koncepcja *good governance* jako standardu prawnego nawiązuje przede wszystkim do tego ostatniego – realizacyjnego – ujęcia.

W świetle idei *good governance* ład regulacyjny jest budowany na decentrycznej koncepcji prawa (internormatywności), kooperacyjnej wizji suwerenności i pojęciu standardu. Niezbędne okazało się zatem poszerzenie zakresu pojmowania standardu prawnego o koncepcję dobrego rządzenia wyłaniającą się z aktów *soft law* i orzecznictwa z zakresu praw człowieka. Można argumentować, że nieuzasadnione jest twierdzenie o wzrastającej pozycji *soft law* w systemach prawnych *civil law*. Obserwacja współczesnej praktyki normotwórczej skłania do przeciwnego wniosku. Instytucjonalizacja sieciowego modelu koordynacji nie prowadzi jednak do utraty znaczenia hierarchii norm w systemie prawa. Sieci (heterarchie) to powiązania organizacyjno-funkcjonalne, w których mogą występować elementy hierarchii.

Podstaw normatywnych standardu *good governance* trzeba poszukiwać przede wszystkim w wiążącym Polskę prawie europejskim i międzynarodowym. Powinność władz publicznych, którą można określić mianem „dobrego rządzenia” znajduje umocowanie w art. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej: „EKPCz”) w zw. z art. 13 EKPCz. *Good governance* jest standardem uprawomocnionym w praktyce sądów ponadnarodowych i stąd wynika obowiązek jego przestrzegania. Kapitalne znaczenie dla sformułowania kolektywnego prawa do dobrego rządzenia miał na przykład wyrok ETPCz z dnia 15 września 2009 r. w sprawie Moskal przeciwko Polsce (skarga nr 10373/05). Wyrok ten zainicjował linię orzeczniczą potwierdzającą doniosłość zasady *good governance* w sferze relacji jednostka-władze publiczne. Należy tutaj wymienić m.in. wyroki ETPCz z dnia 28 stycznia 2014 r. w sprawach: Kruszyński przeciwko Polsce (skarga nr 22534/05), Marek przeciwko Polsce (skarga nr 54148/09) i Węgrzyn przeciwko Polsce (skarga nr 29423/05).

*Good governance* to publiczne prawo podmiotowe trzeciej generacji o charakterze pozytywno-partycypacyjnym, które nie może być wprawdzie podstawą skonkretyzowanego roszczenia publicznoprawnego, ale jednocześnie działa poprzez składające się na nie prawa podmiotowe, a więc gwarancje wynikające ze standardów dobrego prawa, prawa do dobrej administracji i prawa do sądu. Prawo do dobrego rządzenia (zarządzania publicznego), nazywane niekiedy prawem do dobrych polityk publicznych, jest elementem szerszego prawa do dobrej demokracji. Wskazuje się przy tym, że dobremu rządzeniu odpowiada „rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych” wyrażona w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), a więc posiada ono status wartości konstytucyjnej. Istotnym aspektem realizacji zasad rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych jest podział kompetencji i zadań między organami władzy publicznej. W odniesieniu do przedmiotu prawa do *good governance* uzasadnione jest stwierdzenie, że prawo to odnosi się nie tylko do relacji między władzami publicznymi a jednostkami, lecz działa też w planie horyzontalnym (między podmiotami prywatnymi). Podstawą takiej interpretacji jest fakt, że w globalnej rzeczywistości władza działa również przez umowy (np. umowy *outsourcingu*), a normy tworzone przez podmioty będące tzw. emanacją państwa coraz częściej w realny sposób oddziałują na prawa jednostek.

Trzeba zauważyć, że *good governance* jest kategorią normatywną, która nie mieści się w pełni ani w kategoriach prawa publicznego, ani prawa prywatnego. Podstawowymi narzędziami reglacyjnymi *good governance* są m.in.: wykładnia prawa, przepisy dyspozytywne, akty *soft law*, klauzule generalne, normy celowe (np. kooperacyjne,

programowe, zadaniowe), normy kompetencyjne, procedury administracyjne trzeciej generacji. Kategoria *governance* pozwala zatem zbudować swoisty pomost lub dynamiczną równowagę między systemem prawa a zbiorami lub zespołami norm, które nie mieszczą się w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa (np. *lex contractus*, *lex sportiva*, *lex informatica*, *lex security*, *lex safety*, *lex constructionis*).

*Good governance*, rozumiane jako standard prawny, legitymizowany dodatkowo przez zasady etyki dyskursu, znajdujący oparcie w zasadzie rzetelnej procedury w rozumieniu art. 6 EKPCz, pozwala lepiej zrozumieć określone zjawiska i problemy prawne, w tym mechanizmy działania wieloskładnikowego systemu prawa, oraz sprzyja przeciwdziałaniu zjawiskom określanym jako kryzys paradygmatu prawa. Poszukiwanie podstaw legitymizacji określonej idei zarządzania może budzić wątpliwości. Prezentowana praca pokazuje jednak, że jest ono zasadne, gdyż *good governance* nie jest jedynie ideą czy koncepcją, lecz standardem, który znajduje zastosowanie w praktyce i opiera się na określonej aksjologii. Standard ten, choć raczej potencjalny i słabo rozpoznany, jest już częściowo zrealizowany. Utrwalona praktyka stosowania standardów *good governance* w niektórych sferach stosunków prawnych doprowadziła do wykształcenia nowej metody regulacyjnej.

## **VII. Wnioski wynikające z rozprawy**

Przeprowadzone badania potwierdziły hipotezy opisowo-analityczną i normatywną w całości, a hipotezę poznawczą – jedynie w części. Opis możliwych aplikacji idei *good governance* w sferze praktyki prawniczej ma zasadniczo charakter postulatywny.

W chwili obecnej za wcześnie, by przesądzać o tym, w jakim stopniu ideały *good governance* faktycznie wpływają na sposób układania stosunków w obrocie prawnym. Dzięki uwzględnieniu idei *good governance* można uzyskać w obszarze nauk prawnych dodatkowe, interdyscyplinarne spojrzenie badawcze, uwzględniające postulaty wewnętrznej i zewnętrznej integracji owych nauk. Idea *good governance* wnosi do prawa coś, czego nie oferują inne perspektywy badawcze – strategię budowania aksjologicznie i celowościowo powiązanych zespołów norm w oparciu o ideę odpowiedzialności pozytywnej (*resp.* moralnej).

Analiza problemów i przykładów zawartych w rozprawie wskazuje, że idea *good governance* wspomaga rozwijanie dynamicznego wymiaru prawa, uwypukla znaczenie sprawności funkcjonalnej aktorów decydujących o prawie, zasady pomocniczości oraz proporcjonalności w posługiwaniu się prawem. Prawny standard dobrego rządzenia opiera się na szerokim rozumieniu zasady partycypacji obywateli w sprawowaniu kontroli nad

instytucjami publicznymi. Podstawą partycypacji jest zasada obywatelskiego zaangażowania, a jej fundamentem są sieci społeczne, takie jak: regulacyjne sieci sądowe, sieci organizacji pozarządowych, sieci mediacji, sieci administracyjne i sieci stabilności finansowej.

Można argumentować, że teza o negocjacyjnym czy partycypacyjnym tworzeniu prawa, nawiązująca do idei uczestnictwa politycznego w państwie demokratycznym, jest wyraźnie obecna w literaturze już od dłuższego czasu. W tym kontekście idea *good governance* stanowi jednak rzeczywiście istotną nowość intelektualną. Idea ta postuluje bowiem uwzględnianie w procedurach decyzyjnych określonych zasad dobrego rządzenia oraz konkretnych standardów koordynacji regulacyjnej, takich jak: zarządzanie międzysektorowe (*metagovernance*), sieci społeczne, kolibracja (*collibration*), procedury administracyjne trzeciej generacji, deliberatywny supranacjonalizm, obywatelska koprodukcja, *crowdsourcing* i otwarta metoda koordynacji (*Open Method of Coordination, OMC*). Standardy te umożliwiają kształtowanie społecznych ram instytucjonalnych prawa w oparciu o sterowanie pośrednie (tj. zinternalizowanie wartości i norm), wymagają współpracy prawników z przedstawicielami innych dyscyplin oraz identyfikowania potrzeb adresatów prawa na najniższym możliwym poziomie (np. wspólnoty samorządowej). Natomiast podmioty dokonujące wykładni prawa z perspektywy idei *good governance* winny traktować ową ideę jako standard obejmujący wartości, według których należy oceniać każdą interpretację prawa. Wymaga to kierowania się w procesie wykładni kryteriami heterarchiczności i otwartości systemu prawa.

Idea *governance* jest stosunkowo młoda. Oprócz ogólnych zasad *good governance* doktryna prawnicza nie wypracowała jeszcze szczegółowych sposobów ich operacjonalizacji. Fakt ten stanowi główną podstawę krytyki *good governance*. Możemy zatem wahać się, czy idea *good governance* ma już swoje ugruntowane miejsce w dyskursie nauk prawnych. Podążając jednak za zasadniczo pozbawionymi wątpliwości w tej kwestii twierdzeniami zagranicznej doktryny prawniczej przyjęto, że kategorię *governance* trzeba postrzegać jako perspektywę opisu lub analizy nowych zjawisk w obrębie tradycyjnych zagadnień prawnych, a nie jako całkowicie nowe zjawisko prawno-instytucjonalne. Natomiast podstawową konsekwencją akceptacji normatywnego charakteru *good governance* jest wymóg instytucjonalizacji określonych standardów proceduralnych w sferze praktyki prawniczej. Wydaje się, że nawet wówczas, gdy nie akceptujemy tego ujęcia, to jednak możemy dzięki niemu w nowym świetle spojrzeć na prawo rozumiane jako praktyka społeczna.

Ocena ustrojowa praktyk inspirowanych ideą *governance* prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia ze stopniową instytucjonalizacją standardów *good governance* i modelu zarządzania partycypacyjnego w różnych sektorach. Omawiana idea znajduje bowiem liczne i

rozmaite zastosowania w różnych dziedzinach stosunków prawnych i gałęziach prawa. Niezbędne było więc podjęcie próby możliwie najkrótszej odpowiedzi na pytanie, co może dać nauce prawa *good governance*, jakie fakty (instytucje, praktyki, skutki systemowe) potwierdzają, że stary paradygmat prawa ukształtowany pod wpływem modelu *government* jest już nie w pełni adekwatny, a stopniowo wykształcający się paradygmat regulacyjny uwzględniający ideę *good governance* okazuje się przydatny do opisu obecnej praktyki funkcjonowania prawa i do jej kształtowania, a nawet projektowania. Przeprowadzone badania wykazały, że lista przykładowych zastosowań standardu *good governance* we współczesnym prawie jest pokaźna.

Po pierwsze, w świetle aktualnych badań *good governance* jest zasadą ogólną prawa międzynarodowego, prawnomiędzynarodową metodą zwiększania spójności regulacyjnej, polegającą na zbliżaniu efektów regulacyjnych, integrowaniu różnorodnych norm, implementowanych na poziomie krajowym przez władze publiczne lub bezpośrednio przez podmioty prywatne. *Global governance* to metoda porządkująca transnarodowe stosunki gospodarcze i relacje między podmiotami władzy rynkowej, uzgadniającymi cele lub interesy poza formalnymi strukturami władzy państwowej. Dobre rządzenie stanowi pojęcie prawne jako składnik pojęcia współpracy rozwojowej w rozumieniu art. 2. ust. 1 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2098 ze zm.). Idea *global governance* może stanowić remedium na niektóre ograniczenia konstrukcyjne prawa międzynarodowego, ponieważ stwarza przestrzeń dla nieskrępowanej komunikacji między aktorami stosunków prawnomiędzynarodowych.

Natomiast *good governance* w międzynarodowym arbitrażu handlowym odnosi się do wielopoziomowej współpracy sądów arbitrażowych i ich interesariuszy w sferze uzgadniania standardów stosowania i wykładni prawa prywatnego.

Po drugie, idea *good governance* odgrywa ważną rolę w prawie europejskim, w tym także w prawie unijnym (*European governance*). Zasady *good governance* stanowią podstawę wielu oficjalnych dokumentów Unii Europejskiej i Rady Europy. Dla przykładu w Białej Księdze Komisji Europejskiej z lipca 2001 r. podkreślono znaczenie następujących zasad *good governance*: otwartości, partycypacji, rozliczalności, efektywności i spójności. Stosowanie niektórych rozwiązań prawno-instytucjonalnych przyjętych w prawie europejskim wymaga sieciowej koordynacji normatywnej, w tym koregulacji i samoregulacji. Unia Europejska jest inkluzyjnym projektem kulturotwórczym, w ramach którego każdemu państwu członkowskiemu przysługuje określona pula narzędzi prawnych, za pomocą których ma ono wykreować własną przestrzeń regulacyjną, w zgodzie z określonymi już z góry

minimalnymi standardami prawnymi. Taką koncepcję prawa unijnego oraz zasadę efektywnej (praktycznie skutecznej) ochrony prawnej uprawomocnił TS UE w wyroku z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie *van Gend & Loos* (26/62 – *NV Algemeine Transport en Expeditie Onderneming van Gend & Loos* przeciwko *Nederlandse administratie der belastingen*). Ważną rolę w tym zakresie odgrywa również zdecentralizowana ocena zgodności prawa krajowego z prawem unijnym oraz dokonywanie wykładni prounijnej i systemowej w tzw. sprawach unijnych (*resp.* w sprawach z łącznikiem unijnym). Istotnym elementem *European governance* jest prawo samorządu terytorialnego (*local governance*). W świetle modelu wielopoziomowego zarządzania (*multi-level governance*) i zasady pomocniczości wykonywanie zadań publicznych w obrębie europejskiej przestrzeni prawnej powinno w pierwszym rzędzie należeć do zakresu obowiązków wspólnot samorządowych.

Po trzecie, idea *good governance* znajduje już obecnie zastosowanie w prawie administracyjnym (*public governance*). Podkreśla się, że idea *governance* wywiera i będzie wywierać istotny wpływ na rozwiązania administracyjno-prawne poszczególnych krajowych porządków prawnych. Przejawem instytucjonalizacji idei *good governance* na gruncie polskiego postępowania administracyjnego jest wprowadzenie nowych standardów do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm., dalej: „KPA”): zasady współdziałania organów administracji publicznej (art. 7b KPA), zasady proporcjonalności (art. 8 § 1 KPA), instytucji europejskiej współpracy administracyjnej (art. 260a-260f KPA). Stosowanie standardów *good governance* w postępowaniu administracyjnym ma na celu realizację idei responsywności, pragmatyzmu proceduralnego, odformalizowania oraz zapobieganie zjawisku fragmentaryczności ochrony prawnej i zawężonej wykładni pojęcia interesu prawnego jednostki. W obrębie postępowań wielopodmiotowych *good governance* należy postrzegać jako element nowej koncepcji ochrony publicznych praw podmiotowych i tzw. praw refleksowych podmiotów niebędących stroną postępowania (w rozumieniu art. 28 KPA), ale zainteresowanych jego wynikiem. Prawa refleksowe to słuszne i uzasadnione interesy faktyczne (zwykle), które z perspektywy kryterium roztropnościowego zasługują na ochronę, choć nie wykazują znamion interesu prawnego. Standardy *good governance* podlegają przy tym realizacji głównie w ramach procedur administracyjnych trzeciej generacji, np. wdrażania unijnych programów operacyjnych. Procedury te są uważane za narzędzie realizacji prawa do dobrych polityk publicznych. W tym ujęciu zwraca się szczególną uwagę na polityczną funkcję administracji. Opracowywaniem rozwiązań prawnych spójnych z wartościami *good governance* i ideą



dobrej administracji, zajmuje się Sieć Badawcza ds. Prawa Administracyjnego Unii Europejskiej (*Research Network on EU Administrative Law, ReNEUAL*).

Natomiast pojęcie globalnego prawa administracyjnego, rozumianego jako porządek normatywny regulujący procesy *global governance*, umyka pozytywistycznym kategoryzacjaom i klasycznym narzędziom badawczym, ponieważ jest budowane w opozycji do klasycznie rozumianego prawa międzynarodowego publicznego (w sensie *municipal law*). Nauka prawa zaobserwowała już, że współcześnie system prawa państwowego w ujęciu Hansa Kelsena traci cechy piramidalnej struktury i przybiera postać heterarchii, czyli gęstej sieci powiązań między różnymi systemami normatywnymi (prawnymi i pozaprawnymi).

Po czwarte, możliwe okazuje się stosowanie standardów *good governance* w prawie finansowym i w prawie podatkowym (*fiscal governance*). *Good governance* można stosować w sferze polityki tworzenia prawa finansów publicznych jako mechanizm kształtowania polityki budżetowej i polityki fiskalnej. *Fiscal governance* ma także na celu wzmocnienie negocyjnego wymiaru prawa podatkowego (np. w ramach mediacji w sprawach stosowania ulg podatkowych), zwiększenie responsywności mechanizmu udzielania urzędowych interpretacji prawa podatkowego, efektywności i transparentności wydatkowania środków publicznych, wzmocnienie udziału organizacji społecznych w postępowaniu podatkowym, partycypacji obywateli w zarządzaniu finansami lokalnymi (np. przez tworzenie budżetów partycypacyjnych).

Po piąte, idea *good governance* jest stosowana w prawie handlowym jako tzw. dobre praktyki. Są one formułowane w aktach o charakterze *soft law*. Idea *corporate governance* uwypukla rolę dobrego zarządzania w działaniu wszystkich organów spółki i konieczność odpowiedniego stosowania narzędzi regulacyjnych służących ochronie praw podmiotowych akcjonariuszy mniejszościowych. Stosowanie instrumentów *corporate governance* sprzyja też ochronie interesu publicznego, realizacji obowiązku lojalności w spółkach kapitałowych, wzmocnieniu społecznego zaufania do spółki, poprawie efektywności jej działania oraz ma na celu zapobieganie konfliktom interesów przez balansowanie interesów kadry menedżerskiej i kadry właścicielskiej. Przykładem zastosowania idei *corporate governance* w Polsce są Dobre Praktyki Spółek Notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych z 2016 r.

Po szóste, idea *good governance* znajduje zastosowanie w prawie pracy w zakresie, w jakim promuje rozszerzenie formuły demokratycznej partycypacji pracowników w zarządzaniu podejmowaniem decyzji w zakładzie pracy (np. w procesie zawierania umów prawotwórczych, w arbitrażu społecznym) i działalność normotwórczą zmierzająca do

właściwego zarządzania zbiorowością pracowniczą. *Good labour governance* stanowi model koordynacji polityki prawa pracy i standardów Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Po siódme, w wielu krajach, choć niekoniecznie w Polsce, idea *good governance* odgrywa poczesną rolę w dziedzinie tworzenia prawa, zarządzania reformami sądownictwa i zawodów prawniczych, z uwzględnieniem czynnika obywatelskiego. Sieci sądownicze są fundamentem dialogu międzysądowego oraz koordynacji interpretacyjnej standardów orzeczniczych i prawniczych standardów etyczno-zawodowych (deontologicznych). Dyskusji tej powinna towarzyszyć konsekwentna praca nad obudową normatywną w postaci spójnej, ugruntowanej proceduralnie i instytucjonalnie wizji sprawiedliwości konstytucyjnej, która sprzyjałaby efektywnej ochronie praw człowieka w perspektywie realizacji wartości *good governance*.

Tytułem przykładu zastosowania idei *good governance* w sądownictwie i zawodach prawniczych należy wymienić: Europejską Sieć Sądową (Europejską Sieć Sądowniczą do spraw karnych i Europejską Sieć Sądowniczą w sprawach cywilnych i handlowych), Sieć Prezesów Sądów Najwyższych UE i sieć ogólnopolską Ośrodki Mediacji Radców Prawnych.

W polskich realiach prawnych istnieją duże możliwości stosowania standardów *good governance*, ale nie są one odpowiednio zagwarantowane na poziomie praktyki prawniczej. Oczywiście jest, że odwoływanie się przez prawników do pojęć z zakresu nauki o zarządzaniu winno być ostrożne i oparte na świadomości zalet i wad takich zapożyczeń. Ideę *good governance* cechuje duży stopień ogólności, ideologiczny pluralizm (eklektyzm) i synkretyzm. Standardy *good governance* są już stosowane w prawie międzynarodowym i europejskim, lecz zasadniczo nie uwzględnia się ich w polskiej praktyce prawniczej i debacie międzyinstytucjonalnej. Może to świadczyć o anachroniczności i archaiczności owej praktyki.

W związku z głosami o kryzysie liberalnej koncepcji demokracji, sprowadzającej demokrację do mechanizmu wybierania i zatwierdzania władz publicznych, redefinicji i przewartościowania wymagają podstawy legitymizacji decyzji prawnych. Stopniowe wykształcanie się nowego, post-liberalnego paradygmatu prawa jest efektem tego, że liberalno-agregacyjny paradygmat prawa i polityki konstytucyjnej wyczerpuje się, traci zdolności inicjujące i potencjał legitymizacyjny. Wprowadzenie zmian promowanych przez ideę *good governance* jest jednak szczególnie utrudnione w tzw. społeczeństwach peryferyjnych (postkomunistycznych państwach Europy Środkowo-Wschodniej), które nie zdołały nadrobić określonych doświadczeń intelektualnych lub zaległości doktrynalno-kulturowych, przez co nie uczestniczą w głównym nurcie prawno-instytucjonalnych przemian i zmagają się z nowoczesnymi formami sterowania, stosowanymi już w Europie Zachodniej i na innych kontynentach. W konsekwencji recepcja unijnych standardów prawnych, w

tym zasady *good governance*, ma charakter połowiczny. W społeczeństwach peryferyjnych dominują technokratyczne formy kierowania i autonomiczny model porządku prawnego. Niektóre instytucje publiczne są już ukształtowane na wzór sieci, ale utrudnione jest ich działanie, a to ze względu na nieumiejętność budowania standardów praworządności przez podmioty decydujące o prawie. Prawo traktuje się jako skodyfikowany zbiór norm-reguł formułowanych przez suwerena (władze publiczne), popartych sankcją, kierowanych do obywateli podlegających jego władzy i woli. Paradygmat prawa ukształtowany pod wpływem modelu *government* jest dysfunkcyjny i kryzysogeny. Mimo to wciąż odgrywa on dominującą rolę praktyce organów decydujących o prawie. Tożsamość praktyki prawniczej w Polsce determinują zarówno silna tradycja pozytywistyczna, jak i uwarunkowania historyczne II połowy XX wieku oraz etatystyczny model rządzenia, w którym dominuje idea strukturalno-funkcjonalnego oddzielenia administracji od procesów politycznych (w sensie *policymaking*). Za podstawę skuteczności prawa i legitymizacji decyzji przyjmuje się racjonalność instrumentalną, opartą na kryterium relacji środka i celu. Taka wizja prawa i administracji jest jednak nieadekwatna do wyzwań współczesności. Wskazuje się, że konsekwentne odrzucenie instrumentalnej wizji prawa celem wzmocnienia demokratycznej legitymizacji decyzji wymaga internalizacji poglądu, iż suweren (prawodawca) to nie tyle abstrakcyjnie pojęty naród, ile konkretne komunikacyjno-dyskursywne struktury i instytucje partycypacji społecznej umożliwiające refleksyjne upodmiotowienie obywateli. W takim ujęciu przyjmuje się założenie o koniecznym związku między modelem administracji responsywnej i modelem demokracji deliberatywnej. Kwestią słabo internalizowaną w świadomości polskich prawników są konsekwencje wynikające z pluralizmu konstytucyjnego (wielopoziomowego konstytucjonalizmu) i wzrostu społecznych oczekiwań legitymizacyjnych. *Governance* nie jest modnym pojęciem, na co często zwracają uwagę krytycy. Obecnie neoliberalny model zarządzania jest wypierany przez polityczny populizm. Koncepcję *good governance* i właściwy jej sieciowy model zarządzania można postrzegać jako intelektualną alternatywę lub trzecią drogę między neoliberalizmem a populizmem.

Reasumując wszystkie przedstawione argumenty, należy stwierdzić, że polskie organy decydujące o prawie nie wypracowały adekwatnej metodyki działania, która stanowiłaby odpowiedź na wymogi *good governance*. Pilna potrzeba przeprowadzenia pogłębionych analiz w tym przedmiocie wynika z zapotrzebowania obrotu prawnego oraz ze wskazań wpływających z orzecznictwa z zakresu praw człowieka. Trudno zatem kwestionować opinię, że prawnicza interpretacja idei *good governance* przedstawiona w prezentowanej rozprawie może być inspirująca i użyteczna dla dalszych badań w tym zakresie.

