

Dr hab. Marek Zieliński
Katedra Prawa Międzynarodowego Publicznego
i Prawa Europejskiego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Śląski

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Rafała Kuligowskiego pt. „Komitet Regionów jako organ doradczy Unii Europejskiej”, Białystok 2015, stron 267.

1. Cel i temat recenzowanej rozprawy.

Celem przedstawionej do recenzji rozprawy doktorskiej jest „analiza funkcjonowania Komitetu Regionów (KR) w kontekście jego podstawowej funkcji – organu konsultacyjnego Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej” (s. 4). Jednocześnie Autor recenzowanej rozprawy podejmuje w niej próbę udzielenia odpowiedzi na kilka pytań dotyczących w szczególności: wpływu funkcjonowania KR na zmniejszenie kryzysu legitymacji demokratycznej UE, oceny tego, czy procedura wyboru członków i zastępców członków KR gwarantuje traktowanie tego organu jako organu przedstawicielskiego regionów UE, wpływu struktury wewnętrznej KR na efektywność wykonywania jego zadań, stopnia uwzględniania opinii KR przez instytucje UE, stopnia w jakim KR oddziałuje na proces legislacyjny UE. Autor recenzowanej rozprawy stawia także kilka tez badawczych dotyczących szczegółów funkcjonowania KR oraz jego relacji z innymi organami UE (s. 4).

Wskazany powyżej cel recenzowanej rozprawy doktorskiej oraz odpowiadające mu tezy badawcze zasługują na pozytywną ocenę. Od momentu swojego powstania znaczenie KR jako jednego z organów doradczych UE sukcesywnie wzrasta, co powoduje, że wybór przedmiotu i celu rozprawy doktorskiej dokonany przez jej Autora należy uznać za udany. Ze sformułowanego celu rozprawy oraz z postawionych tez badawczych wynika również jednoznacznie, że jej Autor doskonale rozumie, iż funkcjonowanie KR ma ogromne znaczenie nie tylko dla prawidłowej działalności struktury instytucjonalnej UE, ale także dla zapewnienia właściwej współpracy pomiędzy nią (a w szczególności Radą, Komisją i Parlamentem) a władzami regionalnymi i lokalnymi państw członkowskich UE.

2 Struktura wewnętrzna recenzowanej rozprawy.

Postawionemu przez Autora zasadniczemu celowi recenzowanej rozprawy odpowiada jej struktura wewnętrzna, która obejmuje: wstęp, sześć części (rozdziałów), podsumowanie, bibliografię, wykaz tabel i wykresów, załączniki.

W części pierwszej recenzowanej rozprawy („Powołanie Komitetu Regionów”) jej Autor zajmuje się wyjaśnianiem pojęcia regionu, charakterystyką polityki regionalnej UE oraz przedstawieniem genezy KR oraz ewolucji podstaw prawnych i zakresu funkcjonowania omawianego przez siebie organu. Rozdział drugi charakteryzuje strukturę KR, a w szczególności omawia: status prawny jego członków i ich zastępców, organy wewnętrzne i administrację KR, status delegacji krajowych, grup politycznych i międzyregionalnych. W rozdziale drugim recenzowanej rozprawy jej Autor charakteryzuje wreszcie zasady finansowania działalności KR. Rozdział trzeci poświęcony został kompetencjom przysługującym KR. Stąd też obejmuje on rozważania dotyczące wydawania opinii przez KR, kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności, prawu do wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości (TS) UE. Rozdział czwarty zawiera rozważania dotyczące procedur wydawania przez KR jego opinii oraz przyjmowania innych jego dokumentów. W rozdziale piątym recenzowanej rozprawy jej Autor charakteryzuje natomiast wpływ, jaki KR wywiera na treść aktów ustawodawczych UE. Wreszcie w ostatnim rozdziale szóstym recenzowanej rozprawy, jej Autor zajmuje się szczegółami funkcjonowania delegacji polskiej w KR, analizując w szczególności procedurę wyboru polskich członków i zastępców członków KR, aktywność sprawozdawczą i inną członków polskiej delegacji w KR.

Zarysowana powyżej struktura wewnętrzna recenzowanej rozprawy doktorskiej jest zdaniem jej Recenzenta całkowicie prawidłowa co pozwala osiągnąć jej cel określony we wstępie oraz udzielić odpowiedzi na postawione w nim pytania. Autor recenzowanej rozprawy we właściwy sposób umieszcza kolejność poszczególnych rozdziałów co sprawia, że informacje i rozważania w nich zawarte wzajemnie się uzupełniają. Recenzent jest jednakże zmuszony do tego, aby wykazać słabsze strony struktury wewnętrznej recenzowanej rozprawy, które w jego opinii związane są z tym, że struktura ta nie jest rozwinięta w sposób wystarczający. Przykładowo w rozdziale drugim dotyczącym struktury KR w punkcie drugim omówiono organy i administrację KR. Niemniej jednak dopiero z treści tego rozdziału czytelnik dowiaduje się, że wśród organów KR znajdują się: Zgromadzenie Plenarne,

Przewodniczący, Prezydium, Konferencja Przewodniczących, komisje. Zdaniem Recenzenta odniesienie do tych organów mogło z powodzeniem znaleźć się w spisie treści, co znacznie ułatwiłoby czytelnikowi odszukanie interesujących go informacji dotyczących np. Prezydium KR, a także ograniczyło możliwość powstania pewnych powtórzeń, co ma np. miejsce w odniesieniu do kompetencji Przewodniczącego (s. 56 oraz s. 66). Możliwość rozbudowania struktury wewnętrznej recenzowanej pracy jest pożądana także w innych miejscach. Przykładowo dokonana przez Autora charakterystyka podstaw prawnych wyboru członków KR w poszczególnych państwach członkowskich UE, mogła z powodzeniem zostać usystematyzowana według kryterium miejsca, jakie podstawy te zajmują w krajowym porządku prawnym (konstytucyjne, ustawowe, itp). Ponadto w rozdziale piątym punkt 1, Autor recenzowanej rozprawy na 22 kolejnych jej stronach analizuje opinie KR wydane w ramach procedury obligatoryjnej, nie stosując jakichkolwiek dodatkowych wewnętrznych podziałów jej struktury wewnętrznej pomimo tego, że w treści pracy takie podziały są zauważalne (np. ze względu na datę wydania opinii - s. 169). W zakresie uwag dotyczących struktury wewnętrznej wspomnieć również można brak wyodrębnionego w niej punktu zawierającego wykaz skrótów. Brak ten jest najwyraźniej rezultatem tego, że Autor recenzowanej rozprawy dość oszczędnie używa w niej skrótów (np. TfUE – s. 170), niemniej jednak stanowi on pewną niewielką jej wadę.

W odniesieniu do struktury wewnętrznej wspomnieć wreszcie należy praktykę uporczywego korzystania przez Autora z tabel i wykresów zawierających informacje, które niemal natychmiast powtarzane są w treści pracy. Sytuacja taka ma miejsce np. w przypadku wykresów zamieszczonych w rozdziale drugim (wykres nr 3 – organy KR, wykres nr 4 – kompetencje Zgromadzenia Plenarnego, wykres nr 7 – kompetencje Przewodniczącego KR). Wspomniana praktyka przyczynia się do powstawania zbędnych powtórzeń, a u czytelnika powstaje przy tym wrażenie, że jej podstawowym celem jest zwiększenie objętości recenzowanej rozprawy.

3. Uwagi o charakterze merytorycznym.

Recenzowana rozprawa doktorska dotyczy kwestii związanych z funkcjonowaniem KR jako ważnego organu doradczego UE. Autor słusznie wskazuje, że od momentu powstania organ ten podlega procesowi ciągłego rozwoju, następującego wraz z kolejnymi zmianami Traktatów stanowiących podstawę UE. Rozważania zaprezentowane w recenzowanej rozprawie umożliwiają ponadto jej



Autorowi na zaprezentowanie kilku innych interesujących wniosków. W wyniku przeprowadzonych badań Autor recenzowanej rozprawy wskazuje, że pozostawienie możliwości określania procedur i zasad wyboru członków KR poszczególnym państwom członkowskim, pozwala je dostosować do specyfiki podziału administracyjnego danego państwa. Pomimo istniejących w tej mierze różnic Autor dostrzega, że udało się w tym zakresie wypracować pewne wspólne kryteria wyboru członków KR, które stosowane są w wielu państwach (np. konieczność zapewnienia równowagi płci). Autor recenzowanej rozprawy doktorskiej słusznie podkreśla również, że funkcjonowanie KR zwiększa legitymację demokratyczną funkcjonowania instytucji UE. W tym kontekście Autor wskazuje także, że obecnie jednym ze sztandarowych projektów KR jest „nadanie zasadzie wielopoziomowego systemu sprawowania rządów rangi zasady traktatowej” (s. 208). Zdaniem Recenzenta zasada ta nie jest jednak wyjaśniona w treści pracy w sposób wystarczający i precyzyjny, co powoduje, że poznanie stanowiska Autora co do tego jak rozumie on zasadę wielopoziomowego systemu sprawowania rządów byłoby dla Recenzenta bardzo interesujące.

Na pochwałę zasługują również zaprezentowane w pracy rozważania dotyczące podstawowej funkcji KR – funkcji opiniodawczej. Autor obszernie i ze znanstwem charakteryzuje zakres funkcji opiniodawczej KR, procedury wydawania opinii, a także ich wpływ na treść aktów przyjmowanych przez UE. Charakter tych rozważań dowodzi, że Autor recenzowanej rozprawy zna gruntownie omawiane przez siebie zagadnienie, i że jako asystent członka KR, niejednokrotnie w różnych formach brał udział w procesie przyjmowania opinii KR. Poza funkcją opiniodawczą recenzowana rozprawa odnosi się także do innych zadań KR jak: kontrola przestrzegania zasady pomocniczości i proporcjonalności, prawo skargi KR do TS UE. Zdaniem Recenzenta katalog kompetencji KR zaprezentowany w recenzowanej rozprawie doktorskiej mógłby jednak zostać uzupełniony. Przykładowo w „Protokole o współpracy między Komisją Europejską a Komitetem Regionów” (Dz. Urz. UE 2012, C/102, s. 2) wspomina się o zadaniach KR w kontekście zewnętrznego wymiaru polityki UE, w szczególności tam, gdzie władze lokalne i regionalne posiadają uprawnienia instytucjonalne. W związku z tym Protokół powyższy przewiduje, że KR ma współpracować z Komisją np. we wspieraniu procesu rozszerzenia UE, wspieraniu polityki sąsiedztwa, czy też propagowaniu demokracji regionalnej i lokalnej w krajach trzecich. Podobna sytuacja ma miejsce również w odniesieniu do działań

podejmowanych przez KR w zakresie promowania współpracy transgranicznej pomiędzy władzami lokalnymi i regionalnymi. W recenzowanej rozprawie doktorskiej brak jest bowiem informacji dotyczących roli i zadań KR w tej dziedzinie, które przykładowo związane są z tym, że KR prowadzi rejestr wszystkich istniejących Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej (zob. rozporządzenie nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 5 ust. 1).

W opinii Recenzenta pewne braki recenzowanej rozprawy doktorskiej dotyczą również szczegółów funkcjonowania KR. Jej Autor nie zajmuje się przykładowo: uregulowaniami w zakresie zasad publicznego dostępu do dokumentów KR (co określone jest w art. 78 jego regulaminu wewnętrznego), bierną legitymacją procesową KR, odpowiedzialnością pozaumowną tego organu. Wydaje się, że analiza tych i innych jeszcze kwestii przyczyniłaby się znacząco do podniesienia jakości rozważań zaprezentowanych w recenzowanej rozprawie.

Na uznanie zasługuje natomiast to, że Autor recenzowanej rozprawy doktorskiej sięga do bardzo szczegółowych dokumentów regulujących funkcjonowanie omawianego przez siebie organu, wśród których można m.in. wskazać umowy zawierane przez KR z instytucjami UE. Poza wspomnianym już powyżej Protokołem o współpracy z Komisją Europejską, umowa taka została zawarta przez KR również z Parlamentem Europejskim. W swojej rozprawie Autor słusznie zwraca uwagę, że umowy te określają m.in. ramy współpracy w zakresie procedur ustawodawczych i planowania, wdrażania zasad pomocniczości, proporcjonalności oraz wielopoziomowego sprawowania rządów (s. 87). Umowa zawarta pomiędzy KR a Parlamentem Europejskim określa nawet wiele szczegółów technicznych funkcjonowania KR jak np. udostępnianie stołówek czy możliwość otwarcia przejścia pomiędzy budynkami KR a budynkami Parlamentu Europejskiego. Wymienione powyżej umowy bez wątpienia zawierają istotne podstawy prawne działania KR, Autor recenzowanej rozprawy doktorskiej nie poświęca jednak zbyt wiele uwagi ich charakterowi prawnemu. Z dołączonej do recenzowanej rozprawy doktorskiej bibliografii dowiadujemy się jedynie, że zdaniem jej Autora, umowy zawarte przez KR z Komisją jak i z Parlamentem Europejskim stanowią część prawa wtórnego UE. Brak jest jednakże dalszych informacji dotyczących podstaw prawnych ich zawarcia, a także miejsca jakie zajmują w hierarchii źródeł prawa UE. Dla Recenzenta poznanie opinii Autora recenzowanej rozprawy co do charakteru prawnego umów o

współpracy zawieranych przez KR z instytucjami UE byłoby natomiast niezmiernie interesujące.

Wśród bardziej szczegółowych uwag o charakterze merytorycznym wspomnieć wypada o tym, że wbrew twierdzeniu Autora (s. 179), KR nie jest chyba „najmłodszą instytucją Unii Europejskiej”, ponieważ zgodnie z art. 13 Traktatu o Unii Europejskiej nie jest on w ogóle instytucją tej organizacji międzynarodowej. Nawet gdyby uznać, że powyższe twierdzenie Autora stanowi swego rodzaju skrót myślowy, to należy przypomnieć, iż jedną z instytucji unijnych jest również Europejski Bank Centralny.

4. Warstwa formalno-językowa i bibliografia recenzowanej rozprawy.

Recenzowana rozprawa doktorska napisana jest dobrym językiem, który nie wzbudza większych zastrzeżeń. Niemniej jednak zwrócić wypada uwagę na to, że czasami zdarzają się w niej błędy stylistyczne (np. s. 168 zd. pierwsze „Z powyższej analizy przyjętych opinii przez Komitet Regionów widzimy, że nie ma wpływu jak długo instytucje Unii Europejskiej związane są obligatoryjną konsultacją z Komitetem w ramach procedury legislacyjnej”). W rozprawie zdarzają się także błędy interpunkcyjne polegające zwłaszcza na braku przecinka oraz błędy ortograficzne („ponad to” – s. 46, s. 128, „nie zbyt” – s. 203, „z pośród” – s. 180, „trans graniczną” – s. 92). Autor recenzowanej rozprawy doktorskiej używa także słowa „zapis” na określenie treści przepisu (s. 32, s. 43), nie zwracając chyba uwagi na to, że pojęcie „zapisu” ma w prawie utrwalone znaczenie, różniące się znacznie od tego, które przyjął on w swojej rozprawie.

Pewne, niewielkie, uwagi krytyczne można również wystosować co do przyjętego przez Autora sposobu umieszczania przypisów, które czasami zupełnie niepotrzebnie się powtarzają (np. s. 55). W rezultacie w bibliografii pojawiły się dwie pozycje autorstwa T. G. Grosse, które w istocie są chyba jedną i tą samą monografią tegoż autora („Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski, Warszawa 2000”). W recenzowanej rozprawie zdarzają się również odniesienia do tych samych aktów prawnych publikowanych w różnych rocznikach Dziennika Urzędowego UE (Traktat o funkcjonowaniu UE: przypis nr 181 – wersja z roku 2010, przypis nr 521 – wersja z roku 2012). Autor recenzowanej rozprawy powinien również rozważyć sposób cytowania prac, które ukazały się wyłącznie w maszynopisie. Sposób cytowania zastosowany obecnie bardzo utrudnia np. odnalezienie rozprawy doktorskiej A. Sobolewskiego, do której Autor recenzowanej rozprawy odwołuje się dość często.



Dla porządku w bibliografii warto byłoby wspomnieć, gdzie i kiedy została obroniona wspomniana powyżej rozprawa.

Jeśli chodzi o literaturę przedmiotu, to Autor recenzowanej rozprawy w zasadzie wykorzystał wszystkie dostępne pozycje polskojęzyczne. Niewielkie braki w tym zakresie (np. C. Mik: Status władz regionalnych i lokalnych państw członkowskich Unii Europejskiej w świetle prawa wspólnotowego, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006/2, s. 221), nie mają większego wpływu na treść końcowych wniosków wyciągniętych przez Autora.

5. Podsumowanie.

Przedstawiona mi do recenzji rozprawa doktorska Pana mgr. Rafała Kuligowskiego spełnia całkowicie wymagania stawiane w art. 13 ust. 1 Ustawy z dn. 13 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w dziedzinie sztuki (Dz. U. 2003/65, poz. 595, z późn. zm.). Rozprawa ta stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę jej Autora w zakresie prawa, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Autor recenzowanej rozprawy w prawidłowy sposób określił jej cel i tezę oraz wskazał metody badawcze wykorzystywane podczas jej przygotowywania.

Pan mgr Rafał Kuligowski wykazuje dobre opanowanie warsztatu naukowego, a sformułowane w zakończeniu recenzowanej rozprawy wnioski dotyczące roli i pozycji Komitetu Regionów w strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej są bardzo interesujące. Podkreślić więc należy, że rozprawa doktorska mgr. Rafała Kuligowskiego przyczynia się do rozwoju nauki międzynarodowego publicznego (w szczególności w zakresie międzynarodowego prawa instytucjonalnego) oraz prawa europejskiego.

W związku z powyższym wnoszę o dopuszczenie Pana mgr. Rafała Kuligowskiego do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

Katowice 12 stycznia 2016 r.

Marek Zelinski