

Prof. dr hab. Karol Karski, dr h.c. mult.

Warszawa, dnia 14 sierpnia 2023 r.

Kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego Publicznego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytetu Warszawskiego

**Recenzja rozprawy doktorskiej Pana mgr. Sebastiana Chrzanowskiego
pt. *Reprezentanci polskich województw w Komitecie Regionów. Założenia i praktyka*,
napisanej pod opieką naukową Pana prof. dr. hab. Macieja Perkowskiego
na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku
[Białystok 2023, ss. 307]**

1. Uwagi wstępne

Uchwałą Rady Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu w Białymstoku z dnia 16 czerwca 2023 r. zostałem powołany na recenzenta w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne Panu mgr. Sebastianowi Chrzanowskiemu. Rozprawa doktorska pt. *Reprezentanci polskich województw w Komitecie Regionów. Założenia i praktyka* (dalej: „rozprawa doktorska”), została napisana pod opieką naukową prof. dr. hab. Macieja Perkowskiego. Postępowanie jest prowadzone na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r. poz. 742 z późn. zm.). Znajduje w nim także zastosowanie uchwała nr 2538 Senatu Uniwersytetu w Białymstoku z dnia 13 września 2019 r. w sprawie sposobu postępowania w sprawie nadania stopnia doktora i wyróżniania rozpraw doktorskich (z późn. zm.).

Biorąc powyższe pod uwagę, działając na podstawie art. 190 ust. 3 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, uwzględniając także treść § 15 ust. 4 i 7 uchwały Senatu Uniwersytetu w Białymstoku w sprawie sposobu postępowania w sprawie nadania stopnia doktora i wyróżniania rozpraw doktorskich, przedstawiam recenzję ww. rozprawy doktorskiej.

2. Wybór tematu rozprawy doktorskiej

Wybór przez Doktoranta tematu rozprawy doktorskiej jest niezwykle trafny. Temat jest bardzo interesujący, albowiem podejmuje zagadnienia istotne i bardzo praktyczne. Przedmiotem dysertacji jest funkcjonowanie, a także skonfrontowanie założeń i praktyki aktywności samorządowców wskazanych przez Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (s. 11). Jak podkreśla sam Autor, samorzady w coraz większym zakresie stają się uczestnikami międzynarodowej współpracy i realizują swoje aspiracje międzynarodowe przez udział w pracach różnych gremiów. Jednym z nich jest Komitet Regionów (*ibidem*). To właśnie w tym organie doradczym została przeanalizowana aktywność reprezentantów polskich województw.

Jednym z największych atutów rozprawy jest to, że Autor będąc pracownikiem w urzędzie miejskim i zajmując się m.in. współpracą międzynarodową samorządu, mógł zbadać dany problem nie tylko pod względem teoretycznym, ale także praktycznym. Czytając rozprawę, z łatwością można zauważyć duże zaangażowanie Autora w prowadzone badania oraz jeszcze większe zainteresowanie w zwiększeniu świadomości polskiej delegacji, w której skład wchodzi przedstawiciele województw, o tym, że Komitet Regionów jest najistotniejszym forum reprezentacji samorządów Państw Członkowskich w Unii Europejskiej.

Można stwierdzić, że wybrany przez Doktoranta problem badawczy zasługuje na analizę naukową a dyskusje naukowe w tym zakresie są konieczne i z pewnością nie wyczerpują się w dotychczasowych opracowaniach.

Pragnę przy tym podkreślić, że recenzja tej rozprawy doktorskiej sprawia mi przyjemność nie tylko z tego powodu, iż problematyka działalności Komitetu Regionów jest przedmiotem kilku moich publikacji naukowych, ale także, iż byłem pierwszym – po akcesji Polski do Unii Europejskiej – Polakiem, pełniącym funkcję wiceprzewodniczącego Komitetu Regionów, a także członkiem Zespołu Polityki Europejskiej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz wiceprzewodniczącym Forum Zrównoważonego Rozwoju Rady Europejskich Gmin i Regionów. Razem z Autorem dysertacji jesteśmy więc nie tylko teoretykami, ale i praktykami w zakresie problematyki międzynarodowej współpracy samorządu terytorialnego.

3. Ocena merytoryczna rozprawy doktorskiej

A. Konstrukcja rozprawy

Recenzowana praca składa się z elementów typowych dla pracy naukowej, czyli spisu treści, wykazu skrótów, wprowadzenia, rozdziałów, zakończenia i bibliografii. Rozprawa doktorska Pana mgr. Sebastiana Chrzanowskiego składa się z czterech obszernych rozdziałów. W rozdziale pierwszym, pt. „Polskie województwa jako regiony europejskie”, Doktorant omawia pojęcie „regionu” oraz przedstawia województwo w polskim i międzynarodowym systemach prawnych. W rozdziale drugim, pt. „Komitet Regionów jako forum aktywności samorządu terytorialnego państw członkowskich”, bada strukturę i kompetencje Komitetu Regionów. W rozdziale trzecim Doktorant szczególną uwagę zwraca na podstawy prawne funkcjonowania polskich województw i desygnowanych przez nie członków oraz zastępców w Komitecie Regionów. W rozdziale czwartym Autor dokonuje bardzo szczegółowej analizy działalności polskich przedstawicieli samorządu województw w Komitecie Regionów.

Praca powstała w oparciu o obszerną literaturę, w tym głównie literaturę polskojęzyczną. Wydaje się to być uzasadnione ze względu na tytuł pracy. W bardzo dokładny sposób Autor przeanalizował prawo Unii Europejskiej, a mianowicie akty prawa pierwotnego i wtórne, a także prawo polskie, ze szczególnym uwzględnieniem aktów prawa miejscowego i innych uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego.

Powyższą konstrukcję rozprawy doktorskiej należy uznać za prawidłową. Autor konsekwentnie odzwierciedliła w treści rozprawy jej tytuł – „Reprezentanci polskich województw w Komitecie Regionów. Założenia i praktyka”. Każdemu z elementów składowych tytułu rozprawy doktorskiej poświęcono szczegółową uwagę w odrębnych rozdziałach lub podrozdziałach, co sprawia, iż wywody Doktoranta zostały przedstawione z zachowaniem przejrzystości i ładu.

Prosta, a zarazem wypełniona treścią, struktura rozprawy doktorskiej odzwierciedla umiejętności Doktoranta w dokonaniu precyzyjnej i właściwej analizy aktów prawa polskiego oraz regulacji międzynarodowych, w tym prawa Unii Europejskiej.

B. Merytoryczna ocena problemu badawczego

Wartość merytoryczną rozprawy doktorskiej Pana mgr. Sebastiana Chrzanowskiego należy ocenić wysoko. W ramach prowadzonych badań Doktorant sformułował pięć problemów badawczych oraz – w nawiązaniu, czy wręcz w odpowiedzi na nie, pięć hipotez badawczych.

W hipotezach Autor założył, iż:

- „1. Komitet Regionów jest najważniejszym forum międzynarodowej aktywności polskich województw.
2. Przedstawiciele polskich województw stanowią w Komitecie Regionów dominujące gremium w ramach reprezentacji krajowych samorządów.
3. Przedstawiciele polskich województw nie identyfikują i nie rozumieją swojej roli w Komitecie Regionów adekwatnie do istoty tego unijnego organu.
4. Udział przedstawiciela danego regionu w Komitecie Regionów wywiera pozytywny wpływ na region.
5. Województwa identyfikują wpływ Komitetu Regionów (i swoich przedstawicieli w nim) na swój status i funkcjonowanie” (s. 12-13).

Postawione w pracy cele Doktorant osiągnął za pomocą metody dogmatyczno-prawnej, historyczno-prawnej i prawno-porównawczej. Metoda prawno-dogmatyczna pozwoliła przeanalizować zarówno akty prawa krajowego, jak i międzynarodowego, dotyczące kompetencji polskiego województwa na forum międzynarodowym oraz jego miejsca w polskim systemie prawa. Metodę historyczno-prawną Autor wykorzystał w zakresie omawiania genezy powstania Komitetu Regionów, a także ewolucji jego kompetencji. Za pomocą metody prawno-porównawczej dokonał analizy procedur wyboru członków i zastępców członków Komitetu Regionów z każdego z Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

Pozytywnie należy ocenić rozpoczęcie rozważań od przedstawienia podstawowych definicji. Doktorant zaliczył do nich pojęcie regionu, polityki regionalnej Unii Europejskiej oraz województwa. Autor podkreślił, że nie istnieje oficjalnie obowiązujące pojęcie regionu. W jego opinii najbardziej trafnym jest określenie go jako jednostki terytorialnej, która w podziale znajduje się między scentralizowanym państwem a gminą. Zaznaczył przy tym, że przyjęcie jednego obowiązującego pojęcia mogłoby unormować znaczną różnorodność pomiędzy poszczególnymi Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej (s. 18).

Analizując kolejne zagadnienie, Autor podobnie stwierdził, że polityka regionalna Unii Europejskiej również nie posiada jednej ustalonej definicji. Na potrzeby pracy zostało przyjęte, że są to „uporządkowane tematycznie decyzje, których celem jest usunięcie dysproporcji istniejących w obszarze rozwoju gospodarczego i ekonomicznego regionów Państw Członkowskich UE” (s. 27). W tym kontekście należy stwierdzić, że Doktorant mógł bardziej precyzyjnie dobrać używane słowa, gdyż w prawie Unii Europejskiej pojęcie „decyzja” oznacza tylko jedną z kilku form unijnego aktu prawa wtórnego. Autor zapewne użył zatem tego pojęcia w znaczeniu szerszym, potocznym, co jednak wywołuje pewne wątpliwości na gruncie „unijnego” polskiego języka prawniczego. Wydaje się, że w tym przypadku właściwym byłoby pojęcie: „działania”.

Należy jednocześnie podkreślić, że w tej części rozprawy doktorskiej Doktorant w sposób bardzo szczegółowy i kompetentny zbadał zasady i cele polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Następnie Autor swoją uwagę skupił na samorządzie terytorialnym jako formie organizacji społeczności regionalnych w Europie. W tym celu zostały przeanalizowane modele i zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego. W konsekwencji powyższych badań, Autor przedstawił w sposób wyczerpujący województwo w polskim systemie prawa. Omówił zarówno kompetencje, jak i organy samorządu województwa. Dodatkowo przeanalizował kompetencje polskich województw w aspekcie międzynarodowym, w szczególności możliwość zawierania przez nie porozumień międzynarodowych. Ostatni, ale nie mniej ciekawy podpunkt pierwszego rozdziału, dotyczył przedstawicielstw regionalnych polskich województw w Brukseli. Autor określił to zjawisko paradyplomacją, przedstawiając ją jako subsydiarną, dodatkową formę polityki zagranicznej państwa w celu podkreślenia znaczenia pewnych działań, które samorządy realizują samodzielnie, lecz opierając się na planach centralnych państwa (s. 70). Doktorant przeanalizował w tym zakresie typy i funkcje biur przedstawicielskich europejskich regionów. Wartość pracy, w tym jej wartość naukowa, jest tym większa, iż przedstawione w tym zakresie rozważania mają walor nie tylko teoretyczny, ale są też podbudowane wskazaniem licznych przykładów.

W kwestii precyzji języka prawniczego należy zauważyć, że Doktorant w odniesieniu do współpracy międzynarodowej polskich jednostek samorządu terytorialnego użył pojęcia: „podmioty subpaństwowe, czyli m.in. jednostki samorządu terytorialnego nieposiadające w tym zakresie pełnej suwerenności” (s. 73-74). Nie istnieje suwerenność niepełna. Nie można

też posiadać suwerenności w jakimś zakresie, a w innym jej nie posiadać. Po prostu, polskie województwa, podobnie jak inne części składowe wszelkich państw, nie są suwerenne. Za zgodą państwa mogą podejmować działania na forum zewnętrznym, w swoim działaniu podlegają jednak suwerenności swojego państwa. Państwo, jako suweren, tworzy je, likwiduje, przekształca oraz określa ich kompetencje.

Rozdział drugi Doktorant w całości poświęcił Komitetowi Regionów, przedstawiając go jako forum aktywności samorządu terytorialnego Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Już na wstępie Autor zaznaczył, że kluczowa staje się rola przedstawicieli lokalnych i regionalnych władz, którzy będąc najbliżej obywateli, mogą uczestniczyć w procesie tworzenia unijnego prawa, mając równocześnie wpływ na przyszłość (s. 76). W tym celu Autor w pierwszej kolejności skupił się na omówieniu genezy oraz struktury tego organu. Następnie, przeanalizował kompetencje Komitetu Regionów, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości wydawania opinii i składania skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Została także omówiona rola Komitetu Regionów w przestrzeganiu zasad pomocniczości i proporcjonalności. Większość rozważań, które znalazły odzwierciedlenie w tym rozdziale, dotyczyła jednak zasad funkcjonowania i organizacji pracy Komitetu Regionów oraz procedury wyborów jego członków. Autor podkreślił, że w procesie wyłaniania członków Komitetu Regionów Unii Europejskiej i ich zastępców Państwa Członkowskie powinny brać pod uwagę równowagę polityczną oraz geograficzno-terytorialną, a także równą reprezentację kobiet i mężczyzn. Słusznie zaznaczył, że w dużej mierze to od regulacji, ale również praktyki, w poszczególnych państwach zależy sposób wyłaniania przedstawicieli samorządu w Komitecie Regionów (s. 110). Biorąc powyższe pod uwagę, Autor przeanalizował przepisy regulujące ten proces w prawie wszystkich Państwach Członkowskich. Uzasadnionym uwieńczeniem badań w tym zakresie było również przedstawienie praw i obowiązków członków i zastępców członków Komitetu Regionów.

W rozdziale trzecim Autor przeanalizował podstawy prawne funkcjonowania przedstawicieli polskich województw w Komitecie Regionów. Podzielił je na dwa rodzaje: źródła prawa Unii Europejskiej oraz źródła prawa polskiego. W ramach prawa Unii Europejskiej zostały omówione zarówno prawo pierwotne, jak i wtórne. Doktorant w sposób precyzyjny omówił prawo traktatowe w uwzględnieniu także traktatów akcesyjnych. W zakresie, w jakim to było, możliwe, odniósł się też do prawa niepisanego (prawa zwyczajowego oraz ogólnych zasad prawa). Z kolei, przy analizie prawa wtórnego, Autor skupił się głównie

na rozporządzeniach, dyrektywach i decyzjach, jako aktach, które dotyczyły funkcjonowania polskich województw w Komitecie Regionów UE.

Z perspektywy funkcjonowania polskich województw i desygnowanych przez nie członków oraz ich zastępców w Komitecie Regionów, niezwykle istotne było przedstawienie źródeł prawa polskiego. Doktorant dokonał tej analizy z zachowaniem obowiązującej hierarchii, a zatem, rozpoczął badania od Konstytucji RP. Zwrócił uwagę na rozdział VII tego dokumentu, który jest poświęcony organizacji samorządu terytorialnego. Analizie zostały poddane także najistotniejsze ustawy dotyczące badanego problemu, a mianowicie ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1277 z późn. zm.). W świetle ustawy o samorządzie województwa Autor omówił zakres działalności, władze i podstawy do międzynarodowej aktywności województw, w tym także obecność ich reprezentantów na forum Komitetu Regionów.

Zarówno w przypadku prawa Unii Europejskiej, jak prawa polskiego, Doktorant swoje rozważania teoretyczne poparł odpowiednio analizą orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz sądów polskich.

Ostatni, czwarty, rozdział rozprawy doktorskiej Pan mgr. Sebastian Chrzanowski zatytułował „Działalność polskich przedstawicieli samorządu województwa w Komitecie Regionów”. Rozważania w tym miejscu rozpoczął od kompetentnej analizy procedury wyboru polskiej delegacji do Komitetu Regionów ze szczególnym uwzględnieniem przedstawicieli województw. Omówił skład krajowej delegacji w Komitecie Regionów według poszczególnych kadencji od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Podkreślił przy tym, że zanim Rzeczypospolita Polska formalnie została członkiem Unii Europejskiej, pracom Komitetu Regionów przyglądali się członkowie-obserwatorzy (s. 170). Właściwszym byłoby jednak określenie ich mianem po prostu „obserwatorów” i krótkie wyjaśnienie jaki był ich status.

Z kolei, skupienie się na charakterystyce polskich delegacji w Komitecie Regionów, pozwoliło Autorowi udowodnić hipotezę, że Komitet Regionów jest najważniejszym forum międzynarodowej aktywności polskich województw. Dodatkowo Doktorant w sposób bardzo precyzyjny przeanalizował działalność reprezentantów polskich województw w ramach Komitetu Regionów. Omówił zadania sprawozdawców, którzy są każdorazowo wyłaniani spośród członków Komitetu Regionów i są odpowiedzialni za przeprowadzenie konsultacji i przygotowanie opinii Komitetu. Przeanalizował także działalność reprezentantów

województw w zakresie zajmowanych przez nich stanowisk, działalności politycznej oraz działalności informacyjnej i promocyjnej, a także funkcji sprawowanych w zespołach, grupach politycznych i w Prezydium tego organu doradczego Unii Europejskiej. Jest to bardzo obszerny i ciekawy fragment rozdziału czwartego, jednak w mojej ocenie warto byłoby go zatytułować inaczej, gdyż w istniejącej postaci (4.3. „Działalność reprezentantów polskich województw w ramach Komitetu Regionów”) jest w rzeczywistości jednobrzmiący z tytułem całego rozdziału (4. „Działalność polskich przedstawicieli samorządu województwa w Komitecie Regionów”).

Praktycznego waloru całej pracy dodają badania empiryczne, zrealizowane przez Autora za pomocą dwóch ankiet. Pierwsza została przeprowadzona w urzędach marszałkowskich, celem oceny znaczenia Komitetów Regionów Unii Europejskiej oraz jego ewentualnego wpływu na funkcjonowanie polskich województw. Druga ankieta skierowana została do członków i zastępców członków w Komitecie Regionów wskazanych przez Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej, której celem było ustalenie, jak sami członkowie tego organu oceniają jego funkcjonowanie.

W „Podsumowaniu” rozprawy Doktorant formułuje szereg uzasadnionych wniosków. Podkreśla skuteczne zweryfikowanie dwóch pierwszych postawionych w pracy tez badawczych. Stwierdza także niepowodzenie w zweryfikowaniu tezy badawczej, w świetle której przedstawiciele polskich województw nie identyfikują i nie rozumieją swojej roli w Komitecie Regionów adekwatnie do istoty tego unijnego organu (s. 245). Te wnioski zostały przedstawione na podstawie analizy odpowiedzi, których adresatami byli członkowie i zastępcy członków w Komitecie Regionów proponowani przez samorządy polskich województw. Głównym powodem takiego stwierdzenia było bardzo małe zainteresowanie udzieleniem odpowiedzi na postawione w ankiecie pytania, gdyż tylko 15% respondentów wzięło w niej udział (s. 244-245). Doktorant także podkreśla częściowe zweryfikowanie ostatnich dwóch tez badawczych.

Jednocześnie należy podkreślić, że większość omawianych w rozprawie zagadnień odnosi się do problematyki z zakresu nauk prawnych. To prawo, w szczególności prawo Unii Europejskiej, jest podstawowym punktem odniesienia tej pracy. Osnową rozważań są również zagadnienia z zakresu prawa polskiego.

Chciałbym nadmienić, iż wszystkie moje wcześniejsze uwagi mają charakter jedynie życzliwych wskazówek, których wykorzystanie mogłoby wzbogacić narrację, uczynić ją jeszcze

bardziej przydatną dla praktyki. Uważam też, że rozprawa ta powinna zostać opublikowana, co da możliwość zapoznania się z jej treścią szerszemu gronu czytelników, tak teoretyków prawa, jak i praktyków.

Reasumując, w zakresie merytorycznym rozprawa Pana mgr. Sebastiana Chrzanowskiego zasługuje na ocenę pozytywną. Autor precyzyjnie formułuje wnioski naukowe, z którymi na ogół należy się zgodzić, i które znajdują potwierdzenie w cytowanej literaturze oraz przeanalizowanej praktyce. Jest to opracowanie interesujące i solidne, które stanowi cenny wkład do rozwoju nauk prawnych.

4. Ocena formalnej strony rozprawy doktorskiej

Wszystkie elementy rozprawy doktorskiej są, co do zasady, prawidłowo sporządzone pod względem formalnym. Bibliografia liczy 25 stron, z tego 7 stron literatury naukowej. Doktorant zawarł w bibliografii wystarczającą ilość literatury przedmiotu oraz aktów prawnych. Pewien niedosyt budzi jednak zbyt mała skala odwołania się do literatury naukowej w innych językach, zwłaszcza anglojęzycznej. Brak też publikacji niemiecko- i francuskojęzycznych, choć pewnym zrekompensowaniem tego deficytu jest wykorzystanie przez Doktoranta publikacji autorów francuskich, wydanych w języku angielskim. Przypisy zostały sporządzone prawidłowo, a praca nie rodzi zasadniczych wątpliwości od strony formalnej. Ponadto rozprawa napisana jest w przeważającej części poprawną polszczyzną, choć Autorowi zdarzają się niekiedy niezgrabności językowe. Należy jednak stwierdzić, że nie mają one wpływu na rozumienie całości wywodu naukowego.

5. Konkluzja oceny rozprawy doktorskiej

Po zapoznaniu się z rozprawą doktorską Pana mgr. Sebastiana Chrzanowskiego pt. *Reprezentanci polskich województw w Komitecie Regionów. Założenia i praktyka*, napisaną pod opieką naukową prof. dr. hab. Macieja Perkowskiego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, stwierdzam, że spełnia ona wszystkie wymogi określone w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, w szczególności: prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną Pana mgr. Sebastiana Chrzanowskiego w dyscyplinie nauki prawne, wykazuje Jego umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej

oraz stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Tym samym rozprawa ta może stanowić podstawę do przeprowadzenia dalszych czynności w przewodzie doktorskim, w tym do nadania stopnia naukowego doktora nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne. Wobec powyższego nie widzę przeciwwskazań dla dopuszczenia Pana mgr. Sebastiana Chrzanowskiego do obrony rozprawy doktorskiej.