

Kierownik
Zakładu Prawa Międzynarodowego Publicznego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgra Rafała Kuligowskiego
pt. *Komitet Regionów jako organ doradczy Unii Europejskiej*,
napisanej pod kierunkiem prof. UwB dr hab. Mieczysławy Zdanowicz
na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku**

W związku z powołaniem w dniu 27 listopada 2015 r. przez Radę Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku na recenzenta rozprawy doktorskiej mgra Rafała Kuligowskiego pt. *Komitet Regionów jako organ doradczy Unii Europejskiej* (dalej: „rozprawa doktorska”), napisanej pod kierunkiem prof. UwB dr hab. Mieczysławy Zdanowicz, przedstawiam niniejszym jej ocenę:

1. Wybór tematu rozprawy doktorskiej

Liczne próby podejmowane ze strony samorządów lokalnych i regionalnych, mające na celu ustanowienie instytucji reprezentującej najniższe poziomy sprawowania rządów w ówczesnych Wspólnotach Europejskich, sfinalizowano poprzez powołanie do życia Komitetu Regionów na mocy Traktatu z Maastricht. Jest on organem doradczym Komisji Europejskiej, Rady i Parlamentu Europejskiego. Biorąc pod uwagę, że zarówno w literaturze polskiej, jak i zagranicznej można znaleźć jedynie nieliczne opracowania poświęcone tematyce funkcjonowania Komitetu Regionów, należy zaznaczyć, że rozprawa doktorska mgra Rafała Kuligowskiego stanowi kompleksową analizę funkcjonowania Komitetu Regionów, wypełniając tym samym pewną lukę w doktrynie prawa Unii Europejskiej.

Wybór przez Doktoranta tematu rozprawy doktorskiej jest bardzo interesujący, albowiem podejmuje zagadnienia ważne i praktyczne, zarówno dla naukowców, jak i praktyków – aktualnych oraz potencjalnych członków delegacji krajowych w Komitecie Regionów. Jest to istotna problematyka, która zasługuje na poważną analizę naukową. Doktorant z powodzeniem wychodzi naprzeciw tej potrzebie.

2. Ocena merytoryczna rozprawy doktorskiej

2.1. Konstrukcja rozprawy

Rozprawa doktorska mgra Rafała Kuligowskiego składa się z wprowadzenia, sześciu rozdziałów i podsumowania. W rozdziale pierwszym, pt. „Powołanie Komitetu Regionów”, Doktorant przedstawia historię powstania Komitetu Regionów skupiając się w szczególności na badaniu ewolucji zakresu jego działalności i przyznanych mu kompetencji od Traktatu z Maastricht do Traktatu z Lizbony. W rozdziale drugim, pt. „Struktura Komitetu Regionów”, Autor omawia procedurę wyboru członków i zastępców członków Komitetu Regionów w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej, analizuje przysługujące im prawa i obowiązki, a także podaje charakterystyczne zasady funkcjonowania i organizację pracy poszczególnych delegacji krajowych, grup politycznych oraz międzyregionalnych. Rozdział trzeci jest poświęcony analizie kompetencji Komitetu Regionów. Doktorant szczególną uwagę zwraca w nim na uprawnienia Komitetu polegające na wydawaniu opinii do projektów aktów wydawanych przez Radę, Komisję Europejską i Parlament Europejski. Omawia także rolę Komitetu Regionów, odgrywaną w odniesieniu do przestrzegania zasady pomocniczości i proporcjonalności. W rozdziale czwartym, pt. „Procedura wydawania opinii i innych dokumentów przez Komitet Regionów”, Autor analizuje poszczególne rodzaje procedur wydawania opinii, procedurę wyznaczania sprawozdawcy i zgłaszania poprawek do projektów opinii, a także procedurę przyjmowania innych dokumentów przez Komitet Regionów, takich jak: rezolucje, raporty, analizy, czy opinie perspektywiczne. W rozdziale piątym, pt. „Wpływ Komitetu Regionów na treść aktów ustawodawczych Unii Europejskiej”, Doktorant dokonał analizy wybranych opinii poprzez pryzmat ich oddziaływania na proces legislacyjny Unii Europejskiej i ostateczną treść konsultowanego projektu aktu ustawodawczego. Jest to bardzo ważna i bardzo wartościowa część rozprawy. Biorąc pod uwagę fakt, że w maju 2004 r. Polska przystąpiła do Unii Europejskiej, rozdział szósty został poświęcony aktywności polskiej delegacji w Komitecie Regionów. Dokonano w nim szczegółowej analizy procedury wyboru członków i zastępców członków polskiej delegacji, a także przedstawiono jej skład w kadencji 2012-2015.

Powyższą konstrukcję rozprawy doktorskiej należy uznać za prawidłową. Autor konsekwentnie odzwierciedliła w treści rozprawy jej tytuł: „Komitet Regionów jako organ doradczy Unii Europejskiej”. Każdemu z elementów składowych tytułu rozprawy doktorskiej

poświęcono osobny rozdział, co sprawia, iż wywody Doktoranta zostały przedstawione z zachowaniem przejrzystości i ładu.

Prosta, a zarazem wypełniona treścią, struktura rozprawy doktorskiej odzwierciedla umiejętność Doktoranta w dokonywaniu precyzyjnej i właściwej analizy aktów prawa polskiego i aktów instytucji międzynarodowych oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

2.2. Merytoryczna ocena problemu badawczego

Wartość merytoryczną rozprawy doktorskiej mgra Rafała Kuligowskiego należy ocenić bardzo wysoko. Podjęte przez Doktoranta rozważania na temat Komitetu Regionów jako organu doradczego Unii Europejskiej przybliżają nie tylko historię jego powołania i strukturę, lecz także wpływ Komitetu na treść aktów ustawodawczych Unii Europejskiej.

Celem nadrzędnym rozprawy doktorskiej była analiza funkcjonowania Komitetu Regionów w kontekście jego podstawowej funkcji, a mianowicie jako organu doradczego Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. Konsekwencją przeprowadzonych przez Doktoranta badań miało być potwierdzenie tez badawczych, zgodnie z którymi, po pierwsze, Komitet Regionów stał się strażnikiem interesów przedstawicieli regionów na poziomie Unii Europejskiej. Po drugie, zawarte porozumienia z Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim przyczyniły się do zwiększenia znaczenia Komitetu Regionów w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej. Po trzecie, aktualne procedury wyboru członków i zastępców członków do Komitetu Regionów zwiększają ich legitymację demokratyczną, jako przedstawicieli samorządów lokalnych i regionalnych. Po czwarte, działalność Komitetu Regionów zwiększyła zakres podmiotów uczestniczących w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej. Po piąte, od momentu powstania odnotowuje się wzrost jego znaczenia (s. 4). Tezy te zostały w rozprawie udowodnione, co mogę potwierdzić, tak jako przedstawiciel doktryny, jak i osoba, która była najpierw polskim obserwatorem w Komitecie Regionów (przed akcesją), a następnie członkiem i pierwszym Polakiem, który pełnił funkcję wiceprzewodniczącego tego organu (2004-2005).

Dodałbym do tego, iż legitymacja demokratyczna osób wchodzących w skład Komitetu Regionów nie ulega wątpliwości. Wszystkie one posiadają bowiem mandat pochodzący z bezpośrednich wyborów, które są przeprowadzane na szczeblu lokalnym lub regionalnym, albo z wyboru organu kolegialnego, który jest wyłaniany w bezpośrednich

wyborach. Później oczywiście przechodzą one przez procedurę wyznaczenia ich w skład tego organu doradczego UE, która to procedura jest różna w poszczególnych Państwach Członkowskich. Zawsze jednak członkiem i zastępcą członka Komitetu Regionów może zostać wyłącznie osoba, która ma demokratyczny mandat pochodzący z wyborów bezpośrednich (w Polsce: radny gminy, powiatu i województwa, wójt, burmistrz i prezydent miasta) lub osoba, która zajmuje stanowisko obsadzone przez w ten sposób wyłaniany organ kolegialny (w Polsce: marszałek województwa i starosta oraz pozostałe osoby wchodzące w skład zarządu województwa i powiatu). Mianowanie w skład Komitetu Regionów – poprzez nadanie im pewnej "europejskiej sakry" – zwiększa oczywiście ich legitymację demokratyczną, co jest jedną z tez rozprawy. Jest tak niewątpliwie, ale tylko w niewielkim stopniu. Ich obecność w tym organie działa bardziej w drugą stronę. To w ten sposób sama Unia Europejska i stanowione przez nią akty otrzymują pewien kolejny zakres demokratycznej legitymacji. Utworzenie Komitetu Regionów argumentowane było *notabene* m.in. koniecznością zmniejszenia deficytu demokracji w UE. Jediną jej instytucją pochodzącą z bezpośrednich wyborów jest Parlament Europejski, który ma bardzo ograniczone kompetencje. Jego pozycja ustrojowa w UE jest zupełnie inna (o wiele słabsza) niż parlamentu krajowego w demokratycznym państwie. Należy jednak zauważyć, że Parlament Europejski ma kompetencje o wiele szersze niż zgromadzenia parlamentarne innych organizacji międzynarodowych. Włączenie do procesu decyzyjnego – choć tylko na zasadzie doradczej – demokratycznie wyłanianych przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych Państw Członkowskich UE uważane jest zatem za wzmocnienie demokratycznej legitymacji samej Unii Europejskiej.

W pracy wykorzystano metodę historyczną, prawnoporównawczą oraz statystyczną. Metoda statystyczna pozwoliła przedstawić liczbę wydawanych opinii Komitetu Regionów, biorąc pod uwagę procedurę, podstawę prawną, a także lata ich wydania. Za pomocą metody prawnoporównawczej dokonano analizy prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie procedur wyboru członków i zastępców członków Komitetu Regionów.

Pozytywnie należy ocenić rozpoczęcie rozważań na temat Komitetu Regionów jako organu doradczego Unii Europejskiej od wprowadzenia, na które składa się przedstawienie genezy Komitetu Regionów, a także ewolucji podstaw prawnych i zakresu jego funkcjonowania. Omawiając czynniki wpływające na powołanie Komitetu Regionów, Doktorant słusznie podkreśla, że jego utworzenie na początku lat 1990-tych było odpowiedzią

na pojawiający się w Unii Europejskiej kryzys legitymacji demokratycznej – co już wcześniej zasygnalizowałem – oraz na działania lobbingowe podejmowane przez regiony Państw Członkowskich, w szczególności o ustroju federalnym (s. 22) . Uzasadnionym było również dokonanie analizy zmian w zakresie funkcjonowania Komitetu Regionów w systemie instytucjonalnym UE, rozpoczynając od momentu jego utworzenia na podstawie Traktatu z Maastricht do zmian wprowadzonych na podstawie Traktatu z Lizbony.

Przedstawiając strukturę Komitetu Regionów, Doktorant w pierwszej kolejności omówił procedurę wyboru członków i ich zastępców do Komitetu Regionów. Biorąc pod uwagę, że każde Państwo Członkowskie samodzielnie określa tryb wyboru oraz zasady jakimi kieruje się przy wyborze składu delegacji krajowej do Komitetu Regionów, Autor odwołał się do prawa krajowego wszystkich Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Uwzględniając cel pracy, analiza wymienionego wyżej zagadnienia jest niewątpliwie bardzo istotna, jednak pewien niedosyt pozostawia lista źródeł wykorzystanych w tym kontekście. Doktorant powołuje się głównie na „*The selection process for Committee of the Regions members Procedures in the Member States*”, co w tej części rozważań nadaje pracy jedynie postać zrelacjonowania treści dokumentu informacyjnego. Niemniej jednak w dalszej części rozprawy doktorskiej Autor dokonuje udanej próby podsumowania procedur powoływania członków delegacji krajowych Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Wyczerpująco omawia sposób wyboru oraz funkcje organów Komitetu Regionów, a mianowicie Zgromadzenia Plenarnego, Przewodniczącego, Prezydium, Konferencji Przewodniczących oraz komisji. Omawiając strukturę Komitetu Regionów, Autor także zwrócił uwagę na problemy w finansowaniu jego działalności, podkreślając m.in., że dopiero w 2000 r. Komitet na podstawie zmian wprowadzonych Traktatem z Amsterdamu uzyskał niezależność organizacyjną i finansową względem Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (s. 77). Szczególnej przejrzystości tekstu w rozdziale drugim dodają wykresy oraz tabele, opracowane przez Doktoranta na podstawie materiałów udostępnionych przez Komitet Regionów.

Dokonując analizy zakresu kompetencji Komitetu Regionów, Autor skupił się na wydawaniu opinii w procedurze legislacyjnej oraz w odniesieniu do sprawozdań Komisji Europejskiej dotyczących spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Omawiając kolejną funkcję Komitetu Regionów, Doktorant zaznaczył, że czuwanie nad przestrzeganiem zasady pomocniczości jest jednym z najważniejszych zadań Komitetu Regionów. Przyjmując 2 maja 2012 r. strategię monitorowania zasady pomocniczości, Komitet Regionów stał się punktem odniesienia w zakresie stosowania tej zasady w Unii Europejskiej (s. 112).

Niezwykle istotne z punktu widzenia prawa jest także analiza prawa skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które Komitet Regionów uzyskał na mocy zmian wprowadzonych przez Traktat z Lizbony. Biorąc pod uwagę, że Komitet Regionów jako podmiot półprzywilejowany może wносить do Trybunału Sprawiedliwości UE skargi w celu ochrony własnych uprawnień, Autor słusznie przeanalizował możliwość wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawnego oraz skargi w sprawie naruszenia zasady pomocniczości.

Biorąc pod uwagę, że głównym zadaniem Komitetu Regionów jest działalność opiniodawcza, wydaje się być uzasadnionym omówienie w rozdziale czwartym procedury wydawania opinii w ramach konsultacji obligatoryjnej na wniosek Rady, Komisji Europejskiej lub Parlamentu Europejskiego, w ramach konsultacji fakultatywnej na wniosek wyżej wymienionych instytucji lub Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, a także z inicjatywy własnej. Bardzo szczegółowa analiza podstawy prawnej wydawania opinii, obszarów konsultacji obligatoryjnej z Komitetem Regionów, warunków wydania opinii w ramach konsultacji fakultatywnej oraz katalogu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o wydanie opinii z inicjatywy własnej pozwoliła w znacznym stopniu przybliżyć istotę działalności Komitetu Regionów.

Z kolei, badając wpływ Komitetu Regionów na treść aktów ustawodawczych Unii Europejskiej, Doktorant zadał sobie dużo trudu w celu przeanalizowania znacznej ilości opinii wydanych przez Komitet w ramach procedury obligatoryjnej, fakultatywnej oraz z inicjatywy własnej (s. 148-175). Badania te pozwoliły Autorowi stwierdzić, że przyjęty w 2007 r. nowy model opinii przyczynił się do uporządkowania metodologii jej tworzenia, a w konsekwencji do ułatwienia jej odbioru nie tylko przez obywateli, lecz także przez instytucje, które są jej głównymi adresatami.

Dokonując analizy działalności polskiej delegacji w Komitecie Regionów, Doktorant trafnie rozpoczyna rozważania od omówienia procedury wyborów członków i zastępców członków do Komitetu Regionów na podstawie prawa polskiego. Biorąc pod uwagę, że fundamentalnym zadaniem członków polskiej delegacji w Komitecie Regionów jest reprezentowanie na poziomie europejskim krajowych samorządów terytorialnych, Autor skupia się głównie na przedstawieniu wkładu polskiej delegacji w proces opiniowania dokumentów w ramach procesu legislacyjnego Unii Europejskiej (s. 187).

W „Podsumowaniu” rozprawy Doktorant formułuje szereg uzasadnionych wniosków. Stwierdza, że podstawowym zadaniem Komitetu Regionów jest działalność doradcza dla Rady, Parlamentu Europejskiego oraz Komisji Europejskiej (s. 205).

Reasumując, w zakresie merytorycznym rozprawa mgra Rafała Kuligowskiego zasługuje na ocenę zdecydowanie pozytywną. Autor kompetentnie i precyzyjnie formułuje wnioski naukowe, z którymi na ogół należy się zgodzić, i które znajdują potwierdzenie w cytowanej literaturze.

Jednocześnie należy podkreślić, że większość omawianych w rozprawie zagadnień jest analizowana na gruncie prawno-instytucjonalnym. To prawo, a w szczególności prawo Unii Europejskiej, jest podstawowym punktem odniesienia tej pracy. Osnową rozważań są zaś zagadnienia z zakresu europeistyki.

3. Ocena formalnej strony rozprawy doktorskiej

Wszystkie elementy rozprawy doktorskiej są, co do zasady, prawidłowo sporządzone pod względem formalnym. Bibliografia należy do bardzo obszernych jak na standardy rozpraw doktorskich. Wykaz tylko samych opinii Komitetu Regionów zajmuje 26 stron. W bibliografii Doktorant wymienia również najważniejsze akty prawa pierwotnego i wtórnego Unii Europejskiej, a także prawa krajowego Państw Członkowskich Unii Europejskiej, które mają zastosowanie w badanym zakresie. Pozycje uwzględnione w bibliografii znajdują swoje właściwe odzwierciedlenie w treści rozprawy, w tym w przypisach. Przypisy zostały sporządzone prawidłowo, chociaż w nielicznych przypadkach przy powołaniu się na monografie i opracowania zwarte zdarzało się Doktorantowi pominąć wskazanie wydawnictwa lub strony (s. 35 i 108).

Należy jednocześnie podkreślić, iż rozprawa doktorska mgra Rafała Kuligowskiego została napisana poprawną polszczyzną, a występujące w niej, choć nieliczne, błędy językowe (np. na s. 38, 60, 89, 100, 105, 118 i 120) nie mają wpływu na rozumienie całości wywodu naukowego. Należy przy tym dodać, iż Autor posługuje się dobrym językiem prawniczym.

4. Konkluzja oceny rozprawy doktorskiej

Po zapoznaniu się z rozprawą doktorską mgra Rafała Kuligowskiego pt. *Komitet Regionów jako organ doradczy Unii Europejskiej*, napisaną pod kierunkiem naukowym prof. UwB dr hab. Mieczysławy Zdanowicz na Wydziale Prawa Uniwersytetu

w Białymstoku, stwierdzam, że stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dziedzinie nauk prawnych w dyscyplinie prawo oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Oznacza to, iż rozprawa ta spełnia wszystkie wymogi, określone w art. 13 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2014 r. poz. 1852 z późn. zm.). Tym samym może ona stanowić podstawę do przeprowadzenia dalszych czynności w przewodzie doktorskim, w tym do nadania stopnia naukowego doktora nauk prawnych w zakresie prawa. Wobec powyższego rekomenduję dopuszczenie mgra Rafała Kuligowskiego do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'P. Karłowicz', is written on the right side of the page.