

Recenzja rozprawy doktorskiej  
mgr Piotra Staszczyka

„THE ROLE OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN SHAPING  
EUROPEAN CIVIL SOCIETY. LEGAL ASPECTS”

Kraków 2018, ss. 443

Przedstawiona mi do recenzji rozprawa doktorska została napisana pod kierownictwem naukowym Pani Profesor Niny Półtorak w Katedrze Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Jest to praca z dziedziny nauk prawnych, dyscypliny prawa europejskiego.

**I. Ocena wyboru tematu rozprawy i zakresu analizy, a także nowatorskości i znaczenia tematyki rozprawy**

1. Temat został sformułowany szeroko, co traktuję jako zaletę, zwłaszcza wobec widocznej dalekiej specjalizacji współczesnych prac doktorskich, częstokroć zakotwiczonej na analizie wyizolowanych wręcz problemów, a nawet na tylko wybranych i wyizolowanych przepisach. Można powiedzieć, że pan Doktorant wybrał temat „rasowy” doktorski. W efekcie musiał jednak przeprowadzić szeroką i wielowątkową, a tym samym ambitną, analizę i zaprezentować wiedzę z wielu dziedzin z obszaru nauk społecznych i humanistycznych, oczywiście z perspektywy prawa, gdyż praca jest z dziedziny nauk prawnych. Uważam, wyprzedzając tok recenzji, że zadanie to Doktorant z powodzeniem wypełnił.
2. Treść recenzowanej pracy doktorskiej odpowiada tematowi określonymu w tytule. Praca, zgodnie z tytułem, dotyczy roli organizacji pozarządowych w kształceniu

społeczeństwa europejskiego. Autor przeprowadza analizę, której osią jest początkowo miejsce, jakie zajmują organizacje pozarządowe w europejskim społeczeństwie obywatelskim, charakteryzuje następnie system integracyjny, wskazując na jego konstytucjonalizację i omawia traktatowe podstawy współpracy społecznej na poziomie UE oraz różne aspekty ich formalnego i nieformalnego wpływu na kształtowanie prawa UE. W dalszej kolejności zaprezentowana została problematyka ujęcia organizacji pozarządowych jako notariuszy zbiorowych interesów europejskiego społeczeństwa obywatelskiego i instrumentów jakie posiadają lub mogą eksplorować na gruncie prawa unijnego na rzecz ochrony dobra wspólnego przed sądami i innymi instytucjami. Przedstawia została tu także szczególna rola organizacji pozarządowych w ochronie środowiska, zagwarantowana w Konwencji z Aarhus. Analiza wsparta została argumentacją z relewantnego orzecznictwa TSUE w odniesieniu do transgranicznej działalności organizacji pozarządowych. Autor podejmuje także trud zarysowania pewnych rozwiązań, które byłyby użyteczne dla ww. obszaru aktywności, wskazując te obszary prawodawstwa UE, które mogłyby promować działania organizacji pozarządowych na poziomie europejskim. Ten zarys ram analizy pozwala na stwierdzenie, jak w zdaniu pierwszym tego punktu recenzji, że treść pracy jest zgodna z jej tytułem.

3. Problem prawny pracy doktorskiej, sformułowany w tytule, jak wspomniałem, kryje w sobie olbrzymi potencjał badawczy. Trafność wyboru wynika z jego dynamiki jak i aktualności. Ta druga cecha wiąże się z szerszym problemem obserwowanym w Europie, a zwłaszcza w Unii Europejskiej, tj. zjawiskiem osuwania się demokracji i jej kryzysu, związanego zwłaszcza z rządami populistycznymi, zmianami w retoryce z prounijnej na „renacjonalizującą” integrację, kwestionującą wiele wartości z dotychczas uważanych za niepodważalne. Zjawiskom tym towarzyszy, co zauważył Autor we wstępie, rozwój technik i nauki – co w efekcie przynosi także nowe zagrożenia, związane z Internetem i mediami społecznościowymi. Niekwestionowana jest w efekcie pilna potrzeba budowania postaw obywatelskich, kształtowania zbiorowości, które staną się fundamentem dla żywej demokracji oddolnej. Wątek ten zostanie szerzej przedstawiony w związku z analizą pracy doktorskiej i jej oceną merytoryczną w dalszej części recenzji. W tym miejscu jednak należy podkreślić szczególną właściwość „miejsca i czasu” dla tego tematu rozprawy doktorskiej. Tym

samy rozprawa pana Piotra Staszczyka spełnia w mojej opinii należycie standardy prac doktorskich w zakresie znaczenia i nowatorskości.

## II. Ocena struktury rozprawy i przyjętej metodologii badań

4. Zawsze w swoich recenzjach podkreślam, że struktura każdej pracy naukowej i przyjęta w niej metodologia badawcza wpływają bezpośrednio na jej wartość poznawczą i naukową. Dlatego zaletą każdej większej pracy naukowej jest przedstawienie, najlepiej już we wstępie, uzasadnienia wyboru tematu i sprecyzowanie zakresu pola badawczego, a także wyraźne postawienie hipotez pracy oraz wskazania na czym polega wkład wyników badań w rozwój dyscypliny naukowej, w której Autor ubiega się o nadanie stopnia naukowego. Autor dochował wymogów w tym zakresie.
5. Praca doktorska mgra Piotra Staszczyka, wraz z wykazami, liczy 443 strony, a sama treść merytoryczna to 389 stron. Otwiera ją wprowadzenie (*Introduction*), które zachowuje wymagane elementy, tj. uzasadnienie wyboru tematu i zakres analizy oraz jej specyfikę (do czego odniosę się w dalszej części recenzji); wskazuje hipotezy pracy; przyjętą metodologię badań wraz z uzasadnieniem; charakterystykę treści i celów poszczególnych rozdziałów.
6. We wprowadzeniu została wskazana metodologia badań (ale nie wyłożona szerzej i z użyciem niezbyt fortunnego może sformułowania „(...) *rozprawa koncentruje się na kwestiach prawnych, zastosowano odpowiednią metodologię*”), są to: badania wyjaśniające, empiryczne, hermeneutyczne, instrumentalne i oceniające. Autor dodaje również, że skorzystał również z dyscypliny wspierających badania i odpowiednio elementy im właściwych metod: historię prawną, socjologię prawną, teorię integracji i w pewnym zakresie statystyki. Świadczy to o świadomości Autora o tym jak badać postawione w pracy problemy i także o tym, że klasyczne metody nauk prawnych nie są tu wystarczające. Szkoda, że nie pokusił się jednak o ich krotką choć charakterystykę i nazwy nieco może bardziej celne dla uprawianej dziedziny. Oczywiście zwykle wychodzi się bowiem od metody dogmatycznej / formalno-dogmatycznej, jako podstawowej i zazwyczaj pierwszej w badaniach prawniczych metodzie. Dodatkowo – dla badania tych gałęzi prawa i zjawisk społecznych (jak w

przedmiotowej rozprawie), które wciąż jeszcze nie są w pełni ukształtowane, ta ww. metoda nie będzie wystarczająca, z czego pan Doktorant zdaje sobie sprawę. Zabrakło jednak wskazania wyraźnego że tam gdzie toczą się debaty doktrynalne, gdzie prawo wciąż ewoluuje – tam należy, co oczywiste - skorzystać z metody prawno-porównawczej, co *per saldo* w pracy zostało przecież dokonane.

7. Moja ocena układu pracy, podziału treści, kolejności rozdziałów jest w pełni pozytywna. Struktura pracy, z podziałem na wiele podrozdziałów, jest w zamyśle dobra i umożliwia precyzyjną dyskusję na poszczególne tematy i problemy. To ważne zwłaszcza w analizie tak szerokiej jak ta tu zaprezentowana, w której wybór poddanych badaniom problemów nie jest oczywisty i zależy w dużej mierze od koncepcji Autora. Dlatego tak ważne jest aby uzasadnić dlaczego Autor pisze o tych a nie o innych zjawiskach, ew. dlaczego niektóre pozostawia poza analizą, zdając sobie jednak sprawę z ich relewantności. Autor wychodzi naprzeciw tym oczekiwaniom czytelnika. Analiza zyskuje na jasności przekazu dzięki częstym podsumowaniom poszczególnych jednostek redakcyjnych. Jest to zabieg, zdawałoby się prosty, niemniej o tyle jednak „niewygodny”, że łatwo demaskuje pustosłowie lub zamydlanie treści analiz. W efekcie bowiem szybko zauważa się powtarzalność wątków, wniosków czy argumentacji. Prace rzetelne i bogate w treść tych ww. skutków obawiać się jednak nie muszą. Tak jest w tym przypadku. Autor stosując tak liczne podsumowania dowodzi, że przedstawia rozprawę bogatą i zróżnicowaną argumentacyjnie.
8. Praca została podzielona na pięć rozdziałów, które poprzedza interesujące wprowadzenie, wieńczą konkluzje, relewantne do stawianych hipotez we wstępie, podsumowujące analizę. Rozdziały zasadniczo zachowują właściwe proporcje względem siebie – tak ilościowe (rozdziały kształtują się bowiem w ilości stron od niespełna 50-ciu (rozdz. II) do (rozdz. IV) niespełna 100 stron), jak i co do zakresu ilości i jakości merytorycznej analizy.

### III. Ocena merytoryczna rozprawy

9. Stwierdzam, wyprzedzając nieco tok rozważań, że praca doktorska mgra Staszczyka stanowi nie tylko trafny opis ale inteligentną, interesującą i prowokującą do dyskusji, analizę postawioną w tytule tematyki o roli i znaczeniu i możliwościach stojących przed organizacjami pozarządowymi w kształceniu europejskiego społeczeństwa obywatelskiego. Analizie tej towarzyszą komentarze i oceny Autora, które w wielu miejscach są oryginalne, należycie uwzględniają dorobek nauki w tym zakresie i właściwe dokumenty oraz źródła prawa wraz z orzecnictwem sądowym.
10. Autor stawia interesujące hipotezy badawcze, uzasadniając je właściwie. We wprowadzających do pracy uwagach zaznacza, że wstępne obserwacje doprowadziły Go do wniosku, że środki uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego wymagają większej struktury i niezależności. To oczywiście dość przewidywalny wniosek i niekwestionowalny, niemniej – początkowy, więc innym być nie mógł. Z tego powodu organizacje pozarządowe (NGO), jako podmioty historycznie zaprojektowane, aby osiągnąć cele wzmocnienia demokracji oddolnej i uczestniczącej, uczynił główną ośią całości prezentowanych w rozprawie rozważań. Autor stawia dwie główne hipotezy. Przede wszystkim, że organizacje pozarządowe, jako podmioty działające w interesie europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, mogą zmniejszyć deficyt demokracji w UE. Jest to hipoteza, pozwolę sobie tak to nazwać, bezpieczna – niemniej uzasadniona. Wszak badać (zazwyczaj) należy od ogółu do szczegółu. Kolejna hipoteza mówi, że prawne instrumenty kształtowania europejskiego społeczeństwa obywatelskiego są obecne w prawie UE, ale nie są wystarczające. Ta hipoteza kryje już w sobie potencjał badawczy i nie jest oczywisty wynik jej weryfikacji. Dodatkowo Doktorant formułuje hipotezy dotyczące zabezpieczeń roli NGOów, zakładając w nich, że istnieje tendencja do zwiększania roli organizacji pozarządowych nie tylko w systemie prawnym UE, ale także w innych organizacjach międzyrządowych. Jest to ciekawy problem dot. badania działań organizacji (NGO) w organizacjach międzynarodowych. Następnie zakłada On weryfikację poglądu, że jest możliwe powstanie europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, jako wspólnoty prawa. To nie jest nowy problem, obecny od lat w debatach politycznych oraz naukowych, wciąż nie jest też przesądzony i rozwiązany. A znaczenie ma wręcz kluczowe, do czego odniosę się w dalszej części recenzji. Wiąże się z tym hipoteza

kolejna, choć wydaje mi się, że przy posiadanej już współcześnie wiedzy o historii integracji – jest to wniosek w istocie rzeczy, a nie hipoteza którą należy zweryfikować, że organizacje pozarządowe odegrały znaczącą rolę w historii i teorii integracji europejskiej. Tak oczywiście jest. Kolejne hipotezy są wzajemnie powiązane znaczeniowo i zakresowo, a mówią, że UE zapewnia różne demokratyczne narzędzia i płaszczyzny współpracy między instytucjami a przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego oraz, że prawo UE zapewnia również pewne środki wspierania zbiorowych interesów społeczeństwa obywatelskiego, a narzędzia te często nie są w praktyce skuteczne, w rezultacie inne, najczęściej też nieformalne sposoby wpływania na instytucje UE są wykorzystywane przez organizacje pozarządowe. Ostatnia z hipotez tu zawartych jest warta szczególnej uwagi, wskazanie na te formy pozaformalnego oddziaływania stanowić może bowiem cenne źródło wiedzy i w efekcie poprawy sytuacji „demokratycznej kondycji i legitymizacji” integracji europejskiej. Autor stawia wreszcie dwie kolejne hipotezy, które tak jak poprzednie - można nazwać hipotezami uzupełniającymi (*sub-hipotezami*). Zakładają one, że po pierwsze prawo UE dotyczy wielu sfer działalności transgranicznej organizacji pozarządowych, a po drugie, że istnieją sfery, które mogą podlegać regulacji w celu poprawy takich przedsięwzięć. O ile pierwsza z nich ma charakter bardziej wniosku z posiadanej wiedzy, o tyle druga jest faktyczną hipotezą wartą badań i przedstawienia wniosków.

11. Rozdział pierwszy rozprawy (*Defining NGOs and Setting their Place in European Civil Society*) omawia pojęcia „organizacji pozarządowej” i „europejskiego społeczeństwa obywatelskiego”, słusznie wskazując, że nie ma ogólnego konsensusu co do ich znaczenia i definicji. Pojęcia te są jednak powszechnie stosowane zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Autor charakteryzuje w tej części rozprawy różne formy współpracy między organizacjami pozarządowymi i organizacjami międzyrządowymi oraz teorie integracji europejskiej. Rozdział ma charakter teoretycznoprawny, dogmatyczny. Szczególnie ważna jest tu koncepcja europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, oczywiście bardziej lub mniej wciąż pozostająca *in statu nascendi*. Była ona obecna w teorii integracji od początku integracyjnego projektu europejskiego i przyjmowała różne nazwy, co zostało tu zauważone. Autor definiuje je jako zorganizowaną grupę osób, która manifestuje swoją wolę i opowiada się za zbiorowym interesem na poziomie UE. Obok, moim zdaniem jak najbardziej udanych, propozycji tej i innych definicji pojęć, analiza tu

zaprezentowana dotyczy sposobów czy mechanizmów, za pomocą których organizacje międzynarodowe włączają przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego do swoich struktur i systemów prawnych i praktyki działań. Miarą wartości organizacji międzynarodowych w XX i XXI wieku, czego już (i wciąż) nie kwestionuje się, jest bowiem ich demokratyczność i legitymizacja. Organizacje pozarządowe są więc naturalnymi partnerami organizacji międzynarodowych (ONZ i jej agencji, WTO czy Rady Europy i innych) ponieważ są one zazwyczaj postrzegane jako przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego i popierają jego interesy. Co więcej – posiadają olbrzymi potencjał demokratyzujący i legitymizujący, zważywszy na duże zaufanie jakimi się cieszą u obywateli. Wydaje się, że zaufanie jakie mają same państwa wobec NGOów stanowi pewien miernik demokratyzacji państwa czy standardu rządów prawa. Ciekaw jestem opinii pana Doktoranta w tej kwestii. Można zastanawiać się czy nie warto wyjść tu poza euro-centrystyczny zakres analizy i, obok uniwersalnych organizacji (ONZ czy WTO), dodać inną regionalną organizację międzynarodową o istotnym potencjale rozwojowym. Autor słusznie dochodzi do wniosku, że nie ma jednego schematu aplikacyjnego na ułożenie dobrych (w szerokim rozumieniu) relacji pomiędzy rządowymi i pozarządowymi organizacjami. Form współpracy jest bowiem wiele, a ich ocena zależy od specjalizacji organizacji międzynarodowych, jej obszarów i form działania. Unia Europejska posiada najbardziej rozwinięty system prawny, cechujący się m.in. autonomią i pierwszeństwem, ponadnarodowością, z silnie rozwiniętymi kompetencjami i systemem sądownictwa – już z tych powodów stanowi przykład unikatowy i oryginalny, a rozwiązania przyjęte w innych organizacjach są raczej wtórne do tych, jakie przyjmuje Unia. Pogląd ten należy jednak, co czyni Autor, poddać analizie i odpowiednio uargumentować. W efekcie odpowiednie środki współpracy z organizacjami pozarządowymi muszą uwzględniać szczególne cechy – prawne, geograficzne, kulturowe czy społeczne. Autor szczególnie nacisk położył na koncepcję wielopoziomowych rządów (MLG). Koncepcja ta, znana i opisana od dekad, ma jednak bardzo istotne znaczenie dla uznania organizacji pozarządowych jako partnerów w europejskim zarządzaniu. Organizacje pozarządowe mają niezrealizowany i *de facto* niewykorzystany, jak uważam, potencjał dla zapewnienia silniejszej legitymacji Unii i jej organów. Specjalizują się zazwyczaj w określonych dziedzinach i obszarach aktywności UE (np. ochronie własności intelektualnej czy prawach konsumenta), posiadają specjalistyczną wiedzę, którą można wykorzystać na rzecz jakości prawa UE. Autor podejmuje tu trudny problem

deficytu demokracji. Jest on w literaturze szeroko opisywany od dekad, a w zasadzie od początku procesu integracji. Zadanie zatem tym trudniejsze aby nie wpaść w banalny tok narracji i podsumowań. I tu Autor nie zawodzi czytelnika. Dokonuje przeglądu poglądów prezentowanych w nauce, nie ze wszystkimi (i dobrze) zgadza się. Poświęca także miejsce dla oceny roli Parlamentu Europejskiego i konfrontuje tu problemy tej instytucji ze słabo rozwiniętą społecznością transnarodową. Problemem Unii jest bowiem m.in. brak jej polityzacji. Jestem ciekaw stanowiska Doktoranta w tym zakresie, jak ten problem mógłby lub powinien zostać rozwiązany. Problem który towarzyszy bowiem całości rozważań – jest wciąż otwarte pytanie o finał procesów integracyjnych, bez odpowiedzi na nie – nie można dobrać odpowiednich i spójnych instrumentów dla dalszej efektywnej integracji. Przy tej okazji pojawia się zresztą więcej pytań niż odpowiedzi, a także wiele wątków, które są tu sygnalizowane, a które prowokują do dalszej dyskusji. Zdaję sobie sprawę, że Autor dotykając tak szeroki w swoim zakresie problemów nie mógł na łamach jednej pracy „rozprawić” się równie dogłębnie z każdym z nich. Zatem nie czynię tu zarzutu. Ciekaw jestem m.in. jak Autor widziałby zagadnienia i pytania takie jak np. czy UE ma lub powinna wykształcić swoiste narzędzia legitymizujące, czy zestaw instrumentów jakie znamy z prawa konstytucyjnego krajowego lub prawa międzynarodowego jest wystarczający dla oceny systemu Unii Europejskiej, jak połączyć efektywność z demokracją, co dotyczy zwłaszcza dyskusji o deficycie demokracji w UE – ale jednak ten deficyt jest przecież różnie widziany i oceniany, zależnie od płaszczyzny – inaczej w sferach prawno-człowieczych i inaczej w gospodarce (rynku wewnętrznym) czy Wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, gdzie zwłaszcza obronność jest tradycyjnie oceniana nie tyle przez zakres jej demokratyzacji, ale przez efektywność. Podobnie, *per saldo*, ma się rzecz z gospodarką. Jednak Unia stała się także wspólnota praw człowieka, co zmieniło i utrudniło obraz całości.

12. Rozdział drugi pt. „*NGOS in the EU Constitutional System*”, kontynuuje rozważania zapoczątkowane w rozdz. I, stanowi ogólny wgląd w rolę organizacji pozarządowych w historii integracji, wskazując i analizując traktatową podstawę współpracy społecznej w UE, przedstawia obszary uczestnictwa organizacji pozarządowych na poziomie UE. Zaangażowanie organizacji pozarządowych w prawo UE odbywa się, jak wskazuje pan doktorant, na wielu poziomach, a z zasad demokracji i praworządności wynika m.in. obowiązek zapewnia istnienie warunków dla rozwoju bezstronnego społeczeństwa obywatelskiego nie tylko na poziomie UE, ale również na



szczeblu krajowym - w obecnej sytuacji w Europie wątek ten zasługuje na szczególną uwagę. Wolność zgromadzeń i zrzeszania się oznacza, że obywatele będący członkami organizacji oddolnych mają możliwość wyrażania swoich opinii. Zgodnie z orzecznictwem TSUE ta wolność musi być rozumiana bardzo szeroko i może mieć pierwszeństwo przed innymi ogólnymi zasadami prawa UE, nawet tymi ustanawiającymi wolności rynku wewnętrznego. Obok dobrej oceny całości mam zasadniczą uwagę krytyczną – skoro w tytule jest o unijnym systemie konstytucyjnym, to powinno znaleźć się w rozdziale wprowadzenie jak rozumie Autor ów system konstytucyjny w warunkach integracyjnych. To o tyle ważne, że Autor posługuje się dość często tym terminem, a nie definiuje go. Także w tym wypadku zastanawiam się nad trafnością sformułowania tytułu rozdziału – skoro nie ma tu rozważań nad systemem konstytucyjnym UE – a jest *de facto* o partnerach społecznych i ich roli w UE – to wystarczyłoby zmodyfikować tytuł i treść rozdziału nie musiałaby ulegać modyfikacji. Rozdział analizuje bowiem rolę organizacji pozarządowych w integracji europejskiej z perspektywy historycznej, zdolność partnerów społecznych i obywatelskich do kształtowania polityki i stanowienia prawa, a także pośrednio do zmniejszania deficytu demokracji w instytucjach UE. Na drugim miejscu Autor wskazuje i analizuje relewantne przepisy prawa pierwotnego, tj. dotyczące uczestnictwa społecznego w systemie UE (art. 2 TUE, art. 12 KPP (i odpowiadający mu art. 11 EKPC), art. 11 TUE i art. 152 TFUE). Wydaje mi się, że ten 2 podrozdział powinien być pierwszym. Jako trzecia część analizy pojawia się praktyka funkcjonowania organizacji pozarządowych w systemie UE, a w zasadzie na charakterystykę organów unijnych związanych z tematem pracy. Nie kwestionując znaczenia i wartości analizy, muszę przyznać, że nie przekonują mnie jednak sposoby sformułowania tu brzmienia tytułów – wymiana nr artykułów jako tytuł jest nienajlepszym wyborem. Warto byłoby pokusić się o bardziej dynamiczne i problemowe zatytułowanie ich. Nowy „społeczny” wymiar Unii i wprowadzenie do dokumentów unijnych „dialogu społecznego” doprowadziły do uznania roli związków zawodowych i organizacji pozarządowych, następnie pojawiła się interpretacja sądów luksemburskich. W literaturze zauważono, co podnosi Autor, że podczas gdy podmioty w dialogu społecznego spełniają określone funkcje w procesie decyzyjnym, intencją dialogu obywatelskiego jest zagwarantowanie, że poglądy organizacji pozarządowych będą uwzględniane przez prawodawcę unijnego. Rzeczywiście, jak wskazuje to Autor, wciąż Biała księga w sprawie rządzenia z 2001 r. pozostaje

najbardziej szczegółowym dokumentem w tym zakresie, tj. w sprawie środków i konsekwencji zaangażowania organizacji pozarządowych i innych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu UE. Jak zostało w rozdziale zauważone, po Traktacie z Lizbony (2009), przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego mają również wyraźne uprawnienia, np. udział w procedurach konsultacji w procesie stanowienia prawa UE. Dodatkowo zasada demokracji uczestniczącej wprowadziła nowy instrument bezpośredniego wpływu na prawodawcę UE, tj. europejską inicjatywę obywatelską. Niestety, przywileje te nie zostały dotychczas przełożone na inne, wykonawcze i wiążące normy w prawie UE, a sam kształt inicjatywy obywatelskiej jest krytykowany m.in. za zbyt trudny do realizacji. Jestem ciekaw stanowiska pana Doktoranta co do oceny mechanizmu inicjatywy obywatelskiej, także znaczenia obu komitetów o których tu pisze i czy zgodziłby się z opinią, że ciała te wymagają albo zdecydowanej przebudowy m.in. co do składu – albo bez większej szkody mogą zostać zlikwidowane, ponieważ w tym obecnym kształcie wpływ na prawo unijne jest efemeryczny. Obok wysokiej narracji o roli EKES (m.in. że jest to „pomost między Europą a zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim”) czy KR istnieje, w mojej opinii, niska praktyka. Zresztą obserwacja prac tych komitetów dowodzi zasadności mojej niskiej ich oceny - największe organizacje pozarządowe (co zauważa pan Doktorant) działają na własną rękę na szczeblu UE, często tworząc różne fora współpracy *ad hoc*. Inflacja tych form współpracy nie służy ich celom, rozmywa ich skuteczność. Wymowa analizy pana Doktoranta nie jest jednak, jak odnoszę wrażenie, aż tak krytyczna. Może jednak warto byłoby ją zaostrzyć? Temat ten wart jest z pewnością dyskusji.

13. Rozdział kolejny, trzeci, zatytułowany jest „*The NGO Influence on Shaping the EU Law*” i analizuje prawo dostępu do dokumentów i europejską inicjatywę obywatelską, jako środek dostępu do procesu legislacyjnego i wywierania nacisku/wpływu na ten proces. Ponadto omawia podstawy prawne i praktyki stosunków między instytucjami UE a organizacjami pozarządowymi, w tym działania lobbingowe. Współcześnie, gdy obserwujemy „nową erę demokracji”, jak słusznie zauważa Autor we wstępie do rozprawy doktorskiej, demokracja konfrontowana jest z nowymi wyzwaniami. Wspominane były już kwestie wpływu postępu technicznego i naukowego (Internet, dostęp do informacji), ale towarzyszy temu także pewne „przetasowanie” klasycznych ról i kompetencji władz. Sądownictwo przyjmuje, chcąc czy nie chcąc – rolę negatywnego prawodawcy, z wszystkimi z tego wynikającymi konsekwencjami,

władza wykonawcza dominuje posiadają wykwalifikowane kadry, które w przeciwieństwie do parlamentów są w stanie nadażyć w regulacjach za zmieniającym się szybko światem i spychając „niewygodne” tzn. niepopularne wśród wyborców decyzje właśnie na sądy, a wreszcie parlamenty, które coraz częściej legitymizują działania prawodawcze egzekutyw, a głównie sprawują funkcje kontrolne. I w tym nowym świecie demokracji – czy lobbying nie zasługuje na nową ocenę? Czy nie jest przypadkiem tak, że skoro obywatele nie uczestniczą chętnie w wyborach, nie podejmują inicjatyw oddolnych, to jedną z szans i dróg na zaangażowanie podmiotów zainteresowanych daną regulacją jest „nowoczesny” lobbying? I czy regulacje unijne wychodzą temu naprzeciw? Problemy te są sygnalizowane w tym rozdziale, ale zachęcałbym Autora, w przypadku publikacji, do rozwinięcia wymienionych tu problemów, co podniosłoby wkład pracy w rozwój wiedzy w tym zakresie. Bo dotychczasowe pomysły demokratyzacji Unii (a więc formy demokratyzacji ponadnarodowej) napotykają już tego powodu problemy, że wciąż jest bardzo niskie zaangażowanie obywateli w sprawy integracyjne, w tym wybory do PE. Lobbying tego nie zmieni, ale czy wykorzystany jest potencjał jaki w nim tkwi? Autor słusznie zauważa tu, że nie ma jednej drogi, jednego „szablonu” dla organizacji pozarządowych i form dostępu do instytucji UE i do współkształtowania prawa. Organizacje pozarządowe nie są, zapewne to się też nie zmieni – już z woli samych państw członkowskich - formalnym podmiotem w procesie stanowienia prawa UE. W szczególności nie ma oficjalnego "statusu doradczego" (takiego jak w systemie ONZ), który mogłyby uzyskać takie organizacje. Czy zdaniem Autora – włączenie jednak formalne (uznając, że państwa członkowskie zaryzykują takie rozwiązanie i dołączą do procesu prawotwórczego faktycznie nowy podmiot) przyniesie zmianę na lepsze? To pytanie ma wiele warstw oczywiście. Autor interesująco i celnie wplatał w tok rozważań wypowiedź przewodniczącego KE - J.-C. Juncker'a, który już w 2014 roku, podczas przemówienia inauguracyjnego, ostrzegł, że: „... to będzie ostatnia szansa (...). Albo uda nam się zbliżyć naszych obywateli do Europy, albo zawiedziemy”. Czy udało się?

14. Czwarty rozdział, zatytułowany " *NGOs as Entities Acting in the Collective Interest of European Civil Society*", analizuje aktualne możliwości, wynikające z prawa unijnego, do prowadzenia działań na rzecz „dobra wspólnego” czy też „interesu zbiorowego” przed sądami i innymi instytucjami. Druga część rozdziału przedstawia szczególną rolę organizacji pozarządowych w ochronie środowiska, zagwarantowaną

w Konwencji z Aarhus. Konsekwentnie Autor dzieli rozważania w obu częściach rozdziału na poziom krajowy i unijny, konsekwentnie także podsumowuje je, wiąże się to w całość i jest czytelne. W wymiarze krajowym prawo UE otwiera, w niektórych sferach, możliwość działania organizacji pozarządowych we wspólnym interesie publicznym, na przykład poprzez tworzenie ścieżek do lokalnych procedur decyzyjnych, zapewnianie dostępu do informacji lub zachęcanie ich do podnoszenia świadomości na temat pewne kwestie czy czasami nawet składania "altruistycznej skargi" jako środka wyrażenia wspólnego interesu. W wymiarze unijnym możliwości organizacji pozarządowych do wszczynania postępowań przed TSUE w interesie zbiorowym są w rzeczywistości silnie ograniczone. Jednakże organizacje te nadal mają możliwość działania jako przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego w celu zapewnienia właściwego egzekwowania prawa UE. Środki te wynikają z ogólnych postanowień Traktatów. Przy takim zakresie analizy w pełni zasadne jest szerokie odniesienie się Autora do Konwencji z Aarhus, która jak dotąd najsilniej wzmocnienia (przynajmniej teoretycznie) rolę organizacji pozarządowych, tu na gruncie spraw dotyczących środowiska. Te szczególne prawa z obszaru środowiskowego zdają się „rozlewać” także na inne dziedziny, np. organizacje pozarządowe, jak wskazuje Autor, podlegają pewnym przywilejom w nowym ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych. Jednak realizacja samej Konwencji z Aarhus na poziomie UE była i pozostaje wciąż problematyczna i to pod wieloma względami, co Autor przedstawia i komentuje. Konwencja zapewnia bowiem jednostkom dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiska, jednak Trybunał, pomimo bycia stroną przez UE, niezmiennie stosuje wobec jednostek tzw. *test Plaumanna*, nie przyznając im legitymacji procesowej z powodu braku indywidualnej dotkliwości skarżonego aktu. Alternatywne środki ochrony prawnej wskazane przez TSUE nie spełniają wymogów Konwencji. Unia, wskutek takiego stanowiska TSUE, znajduje się w stanie *non-compliance* z Konwencją. Pan Doktorant poddaje tu pewne rozwiązania, jak np. prawo skargi dla Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, to dodaje wartości analizie. Dobrze prezentuje się tu powołane orzecznictwo sądowe i jego analiza. Rozdział ten, dominujący w pracy objętością, posiada jednak w mojej opinii pewne metodologiczne wady oraz pewne braki. Pojawia się tu za dużo i zbyt długich wyliczanek od podpunktów (aktów prawnych, cech regulacji, etc), to nużące, obniża ocenę naukowości analizy, a zbliża ją w efekcie do „reference book” czyli walorów dokumentacyjnych i katalogujących. Są bowiem części, w których przez kilka stron w

ciągu mamy do czynienia z punktowaną treścią – bez analizy (s. 251 i n. i dalsze części rozdziału). Moja krytykę wywołuje także sposób formułowania tytułów podrozdziałów – jak wcześniej, także tutaj często są to numery artykułów z aktów prawnych, warto je przeformułować w problemowe i dynamiczne. I wreszcie – nie odnalazłem, a jest na to miejsce pod bardzo lakonicznym punktem nr 1 tego rozdziału – charakterystyki czy choć omówienia pojęcia legitymizacja – są tu istotne możliwości do naukowej dyskusji, m.in. już pytanie jakie zadawałem we wcześniejszej części recenzji – czy legitymizacja UE ma / powinna mieć szczegółowe i odrębne formy legitymizacji czy wystarczające są te, które znamy z systemów krajowych? Pewien niedosyt pozostawia kwestia zdefiniowania i rozróżnienia „interesu zbiorowego” od „dobra wspólnego” i „interesu wspólnego” – te kwestie są obecne w debacie naukowej i warto aby pojawił się akapit chociaż definiujący te pojęcia albo przedstawiający pozycję Autora jak je rozumie w niniejszej pracy.

15. Rozdział piąty „*The EU law and the cross-border activities of NGOs – selected aspects*” analizuje orzecznictwo trybunalskie w odniesieniu przede wszystkim do transgranicznej działalności organizacji pozarządowych. Przedstawia także propozycje rozporządzenia dla Europejskiego Stowarzyszenia i Europejskiej Fundacji i wskazuje możliwe obszary prawodawstwa UE, które mogłyby promować działania organizacji pozarządowych na poziomie europejskim. To też jest dużą wartością pracy – nie tylko komentowanie tego co jest, ale proponowanie pewnych rozwiązań na przyszłość. Prawda jest, co podkreśla Autor, że działalność organizacji pozarządowych na poziomie europejskim nie ogranicza się do kontaktów z organami UE, a realizuje się częściej i w efekcie jest bardziej istotna przez to, bo bliżej obywateli i ich spraw, w codziennej działalności transgranicznej. Dotyczy to zwłaszcza wymiaru aktywności gospodarczej, w ramach której pan Doktorant wskazał zwłaszcza swobodę działalności gospodarczej i przepływu kapitału. Organizacje pozarządowe nie są objęte art. 54 TFUE, są jednak związane szeregiem regulacji szczególnych, od prawa pracy po prawo konkurencji, jeżeli podejmują określone działania gospodarcze, a w efekcie są chronione tu zakazem dyskryminacji w działaniach transgranicznych. Ponadto działalność organizacji pozarządowych może podlegać ww. swobodnemu przepływowi kapitału. Ciekawe są rozważania dotyczące zasad uznawania statusu organizacji charytatywnej lub statusu pożytku publicznego w UE i stanowiska jakie zajmuje w tej kwestii TSUE. TSUE podkreśla m.in. w swoim orzecznictwie, że cele organizacji pożytku publicznego nie mogą być postrzegane jako wyłącznie krajowe.

Tak więc, jeśli organizacja działa w jednym państwie członkowskim, ale przede wszystkim przyczynia się do działań charytatywnych w innym państwie członkowskim, nie można jej zdyskredytować w tym pierwszym tylko dlatego, że nie ma wystarczająco „bliskiego związku” z jej społecznością. Autor stawia ciekawą tezę, że TSUE postrzega w tych sprawach „wspólnotę europejską” jako całość i w związku z tym, mimo że państwa członkowskie mogą stanowić katalog swoich celów związanych z pożytkiem publicznym, nie mogą ograniczać swojego wpływu jedynie do granic państwowych. Obserwacja ta wydaje się bardzo istotna w kontekście rozwoju europejskiego społeczeństwa obywatelskiego oraz na gruncie wydarzeń jakie obserwujemy w niektórych państwach członkowskich i ich stosunku do organizacji pozarządowych. Autor wykazuje brak optymalnej podstawy traktatowej dla aktów prawnych dotyczących działalności non-profit, co jak zauważa - może być jednym z powodów braku proaktywnego programu legislacyjnego w tej dziedzinie w przeszłości. Analiza dotyczy także materiału normatywnego, Komisja zaproponowała, bez powodzenia, dwa rozporządzenia dotyczące paneuropejskich form statusu prawnego organizacji pozarządowych, które jednak nie obejmowały istotnych jakościowo i ilościowo funkcji związanych z działaniami non-profit trzeciego sektora, a zwłaszcza nie zapewniały wystarczających norm dotyczących wolontariatu, celów związanych z pożytkiem publicznym i finansowania społecznościowego. Mimo, że propozycje KE nie powiodły się (w zakresie statutów organizacji pozarządowych - tj. Statutu Europejskiego Stowarzyszenia i Europejskiej Fundacji), to instytucje UE podjęły inne środki, które mogłyby być wykorzystane przez organizacje pozarządowe w ich działalności transgranicznej. Autor interesująco rysuje możliwe (pożądane) rozwiązania w tym zakresie. Są to zwłaszcza przyjęcie dyrektywy promującej filantropię transgraniczną, wprowadzenie prawodawstwa UE dotyczącego korzyści publicznych, które mogłoby doprowadzić do przyjęcia niektórych organizacji posiadających szczególne przywileje, przyjęcie aktu prawnego na poziomie UE w sprawie finansowania społecznościowego, co przyczyniłby się do łatwiejszego i bardziej skutecznego uzasadnienia pozyskiwania funduszy transgranicznych. Takie przepisy powinny przede wszystkim koncentrować się, jak wskazuje Autor, na kwestiach podatkowych oraz wypełnić lukę w zakresie wolontariatu europejskiego. Zgadzam się z pomysłem pana Doktoranta, że jest wiele możliwości regulacji wspierających społeczeństwo obywatelskie i transgraniczne działania NGOs, wprost jak i subsydiarnie, m.in. wskazywana w pracy regulacja w sprawie zwalczania

falszywych wiadomości na poziomie UE, promocja filantropii transgranicznej. Praca ma walor silnego sprzężenia z aktualną dynamiczną sytuacją w UE i w jej państwach członkowskich. Obserwując wspomniany przeze mnie proces obsuwania się demokracji należy zastanowić się nad wszelkimi dostępnymi lub możliwymi do wprowadzenia środkami, mechanizmami i procedurami, które ten proces zahamują, a może odwrócą. Autor wskazuje na szereg z nich, a w tym ostatnim rozdziale kieruje uwagę Czytelnika na problem dotacji unijnych, które są zasadniczo dystrybuowane przez władze krajowe, jednak bezpośrednie finansowanie z UE mogłoby być cennym źródłem dla organizacji pozarządowych i wzmacniać ich niezależność, zwłaszcza w państwach, które z różnych powodów obawiają się takich ruchów. Słusznie Autor konstatuje, że obecny sposób alokacji środków przez instytucje UE budzi wiele pytań i niestety przyczynia się do dyskusji na temat „NGOizacji” i „efektu sponsora”.

16. Autor rozprawy, kończąc dysertację, przedstawia wartościowe, relewantne do treści rozważań z poszczególnych rozdziałów i zawartych w uwagach wprowadzających hipotezy, uwagi końcowe, na które składają się ustalenia i implikacje przeprowadzonych badań. Jest to bardzo dobry sposób zakończenia tak ambitnej analizy, przedstawiający wnioski oraz postulaty, które stanowią cenne źródło inspiracji. Pozostaje mieć nadzieję, że to będzie inspiracja nie tylko dla innych badaczy, ale też podmiotów odpowiedzialnych lub mogących mieć wpływ na rozwój Unii Europejskiej.

#### **IV. Ocena wykorzystania źródeł oraz formalnej i warsztatowej strony pracy**

17. Ponieważ praca została napisana w języku angielskim, to w efekcie może i powinna być skierowana do czytelnika polskiego i zagranicznego. To powoduje, że przypisy powinny być zrozumiałe dla czytelnika operującego j. angielskim, ale nie polskim, stąd postulowałbym tłumaczenie nazw aktów polskich, powoływanych w przypisach. Dla zobrazowania przypis nr 28 czy 29 – nie będą nic mówiły czytelnikowi bez znajomości j. polskiego, należałoby podać angielskie tłumaczenie w nawiasach obok polskich tytułów.
18. W niektórych częściach rozważań mam pewien niedosyt co do powołanej literatury. W rozdziale I przy wątku tożsamości zbiorowej i możliwości powstania tożsamości

europejskiej prac I.P. Karolewskiego (zwłaszcza *Citizenship and collective Identity in Europe*, London/New York: Routledge, 2010) czy prac polskich m.in. aut. D. Pudzianowskiej i A. Bodnara (nawet jako odesłania do lit. przedmiotu, jest jasne, że nie można powoływać całej tak bogatej literatury przedmiotu). Zabrakło, w rozważaniach doktrynalnych nad teorią integracji (neo-funkcjonalizm i inne) wpływowych prac aut. A. Wiener, T. Antje (eds.), *European integration theory*, Oxford 2009 oraz B. Rosamond, *Theories of European Integration*, Palgrave 2000. W rozdziale II zaś zabrakło tam odniesień, a przynajmniej odesłań, do kilku istotnych dla omawianej tematyki, prac – a zwłaszcza w I podrozdziale – np. licznych analiz prof. C. Barnard albo prof. D. Schiek i zwłaszcza jej pracy „*Economic and Social Integration. The Challenge for EU Constitutional Law*” wyd. E. Elgar (2012) czy opierającej się na dyskursywnej analizie orzecznictwa (w red. ww. Autorki): „*The EU Economic and Social Model in the Global Crisis. Interdisciplinary Perspectives*”, Routledge (2013).

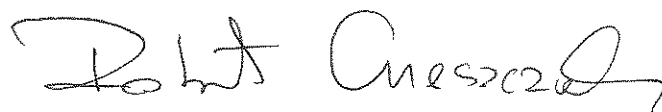
19. Poprawność języka, opanowanie techniki pisania pracy, warsztat zaprezentowany w spisach rzeczy i odsyłaczach oceniam wysoko. Nie oceniam jednak jakości j. angielskiego – który nie jest moim językiem ojczystym i w efekcie nie mam ku temu kompetencji. Wykorzystanie źródeł, mimo zasygnalizowania w recenzji pewnych braków, oceniam wysoko - ich dobór jest trafny i relewantny, a ich wykorzystanie – poprawne metodologicznie.
20. Zauważyłem jedynie drobne potknięcia – jak np. podwójne kropki kończące przypisy (np. nr 294); błąd w przypisie 542 i 546 – Compiak (autor nazywa się - Complak); przypisy zajmujące ponad połowę strony lub więcej oznaczają, że są źle skonstruowane – tzn. za długie, zob. np. nr 486, 492, 801, 1581, 1600 (swoją drogą – lepiej byłoby numerować przypisy w każdym kolejnym rozdziale na nowo, a nr tak rozbudowane są nieczytelne) oraz strony 258-259, 271 i inne; powtórzenia w przypisie nr 551, 574. Powinny być stosowane formalne nazwy aktów, a zatem Treaty of Lisbon, a nie Lisbon Treaty (zresztą w wykazie – s. 395, jest zamiennie zapisane Treaty of Nice, ale Lisbon Treaty).
21. Warsztat naukowy pracy jest bardzo dobry. Została ona bogato opisana przypisami, powołania są dobrze dobrane, a przedstawienia powołanych stanowisk – rzetelne. Pracę zaopatrzone w należycie sporządzoną bibliografię, z której Autor rzeczywiście korzysta w toku wywodu. Bibliografia i przypisy mają właściwą formę. Spis rzeczy



został sporządzony prawidłowo. Typograficznie praca została złożona starannie i poprawnie.

### **Konkluzja recenzji**

Moja ocena rozprawy doktorskiej mgr. Piotra Staszczyka, pt. „*THE ROLE OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN SHAPING EUROPEAN CIVIL SOCIETY. LEGAL ASPECTS*” jest w pełni pozytywna. Uważam, że zdecydowanie **wypełnia ona kryteria określone we właściwych przepisach, tj. w art. 13 ust. 1 ustawy o stopniach i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki z dnia 14 marca 2003 roku (Dz. U. Nr 65 z 2003 r., poz. 595, z późn. zm.)**, a tym samym **wnoszę o przyjęcie rozprawy i dalsze czynności w procedurze, tj. dopuszczenie do obrony.**



*Warszawa, dnia 03 sierpnia 2018 roku*

*Robert Grzeszczak*