

Recenzja rozprawy doktorskiej mgra Piotra Staszczyka

pt. *The role of non-governmental organizations in shaping European civil society.*

Legal aspects

przygotowanej pod kierunkiem naukowym dr hab. Niny Półtorak, Prof. UJ

1. Waga i aktualność problematyki, zgodność tytułu z treścią pracy

Pan mgr Piotr Staszczyk przedstawił pracę doktorską pt. *The role of non-governmental organizations in shaping European civil society. Legal aspects* dotyczącą prawnych aspektów działalności organizacji pozarządowych (*non-governmental organizations* - NGO) w Unii Europejskiej. Jest to problematyka związana z aktualnymi zagadnieniami konieczności zwiększania legitymacji demokratycznej działań podejmowanych przez Unię Europejską, kreowania tożsamości europejskiej, umacniania identyfikowania się obywateli Unii z „projektem europejskim”, a także budowania europejskiego społeczeństwa obywatelskiego. Nie do przecenienia są więc badania prawnych warunków funkcjonowania podstawowych aktorów europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, które nie jest jedynie zlepkiem krajowych społeczeństw obywatelskich, ale odrębną transnarodową wspólnotą, jakimi są organizacje pozarządowe. Prowadzenie badań dotyczących tych zagadnień jest szczególnie istotne w sytuacji narastającego kryzysu zaufania obywateli UE do procesów integracji europejskiej, co unaocznia wynik referendum w sprawie Brexitu oraz wzrost popularności środowisk eurosceptycznych i nacjonalistycznych w niektórych państwach członkowskich UE.

Tytuł recenzowanej pracy jedynie częściowo odpowiada zawartym w niej treściom. Wynika to z faktu, iż praca zawiera przede wszystkim analizę prawnych uwarunkowań funkcjonowania organizacji pozarządowych w Unii Europejskiej. Nie pozwala to na określenie roli, jaką odgrywają one w kształtowaniu europejskiego społeczeństwa obywatelskiego. Określenie takiej roli wymagałoby bowiem nie tylko charakterystyki

prawnego środowiska funkcjonowania organizacji pozarządowych, co uczynił autor dzięki analizie aktów prawnych, orzecznictwa i literatury przedmiotu, ale także przeprowadzenia socjologicznych badań empirycznych nad tożsamością zbiorową oraz analizy konkretnych przejawów działalności europejskich organizacji pozarządowych. Jedyne dzięki badaniom empirycznym byłoby możliwe zdefiniowanie, jaki mają udział i jakie zadania pełnią organizacje pozarządowe w budowaniu europejskiego społeczeństwa obywatelskiego. Recenzowana praca jest natomiast dogłębną i wnikliwą analizą prawnych warunków, w których funkcjonują organizacje pozarządowe na szczeblu unijnym, instrumentów prawnych, jakimi dysponują w celu wykonywania swojej działalności, wpływu wywieranego przez prawo unijne na funkcjonowanie organizacji pozarządowych na poziomie krajowym oraz oddziaływania prawa unijnego na transgraniczne formy działalności organizacji pozarządowych.

2. Poprawność metodologiczna, sformułowanie problemu badawczego, hipotez

Zastosowana w pracy metodologia została przedstawiona we wstępie (s. 7). Zgodnie z tą charakterystyką w rozprawie zastosowano metody, które występują w naukach prawnych i wymieniono następujące typy badań: wyjaśniające, empiryczne, hermeneutyczne, celowościowe, ocenne. Autor rozprawy podał również inne pomocnicze dyscypliny naukowe, których metody zostały w pracy wykorzystane: historia prawa, socjologia prawa, teoria integracji, statystyka. Jest to jedynie pewien zarys, który wymaga doprecyzowania i z pewnością nie jest wystarczający. Nie odpowiada on również metodom, które faktycznie zostały zastosowane w przeprowadzonych przez doktoranta badaniach. Autor nie stosuje bowiem z pewnością metod socjologicznych, takich jak, np.: wywiad, kwestionariusz, obserwacja, ani nie przeprowadza badań statystycznych. Również metody stosowane w naukach prawnych nie zostały poprawnie przedstawione przez autora we wstępie. W rozprawie nie zaprezentowano bowiem żadnych badań empirycznych, choć jest o nich mowa. Praca ma natomiast charakter analityczno-opisowy i poprawnie zastosowano w niej, takie techniki badawcze jak: analiza literatury przedmiotu (nie tylko prawniczej, ale również z zakresu socjologii prawa i politologii), aktów prawnych (analiza dogmatyczno-prawna) w tym aktów prawa miękkiego, orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W pracy wykorzystano również metodę prawnoporównawczą. W niewielkim zakresie przeanalizowano dane statystyczne (np. s. 22, s. 294). Właściwe zastosowanie tych metod

badawczych pozwoliło autorowi na wyciągnięcie poprawnych wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*.

We wstępie autor formułuje cel pracy. Jest nim rozważenie prawnej roli organizacji pozarządowych w kształtowaniu europejskiego społeczeństwa obywatelskiego. Pojęcie „prawna rola” (*legal role*) nie zostało wyjaśnione. Można domyślać się jednak, że chodzi o rozważanie prawnych aspektów udziału organizacji pozarządowych w kształtowaniu europejskiego społeczeństwa obywatelskiego.

We wstępie autor stawia także hipotezy badawcze, które następnie mają podlegać weryfikacji. Wyszczególnia on dwie hipotezy główne oraz dziewięć pomocniczych. Zgodnie z pierwszą hipotezą organizacje pozarządowe jako działające w interesie europejskiego społeczeństwa obywatelskiego mogą zmniejszyć unijny deficyt demokracji. Druga hipoteza zakłada, że instrumenty prawne służące budowaniu europejskiego społeczeństwa obywatelskiego istnieją w prawie UE, ale nie są pod tym względem wystarczające. Autor poświęca w pracy znacznie więcej miejsca weryfikacji drugiej z hipotez i nie tylko ją potwierdza, ale również proponuje wprowadzenie niezbędnych zmian w prawie unijnym, tak aby zwiększyć prawne możliwości działania organizacji pozarządowych na poziomie europejskim. Między innymi słusznie wskazuje, że Komisja, Parlament Europejski i Rada powinny przyjąć jasne reguły społecznego uczestnictwa w procesach decyzyjnych, np. dotyczące konsultacji. Natomiast w przypadku pierwszej hipotezy jej potwierdzenie nie jest tak oczywiste. W uwagach kończących pracę w części wnioski (s. 393) autor słusznie zauważa, że „demokratyczna legitymacja [organizacji pozarządowych] jest ograniczona, gdyż w żadnym razie nie zostały one wybrane i nie reprezentują one szerokiego spektrum europejskich ruchów oddolnych lub wszystkich obywateli UE”. Pojawia się też problem, na który autor wskazuje w zakończeniu pracy, a którego jednak nie analizuje - w jakim stopniu i w jaki sposób organizacje pozarządowe musiałyby usprawnić swoje wewnętrzne struktury, zagwarantować przejrzystość i otwartość swoich działań i zapewnić sobie reprezentatywność, aby ich udział w unijnych procesach decyzyjnych w większym zakresie legitymizował unijną demokrację niż obecnie (s. 393). Pomocnicze hipotezy sformułowane zostały przez autora bardzo precyzyjnie we wstępie i zweryfikowane w pracy. Jedynie druga hipoteza pomocnicza zakładająca, że powstanie europejskiego społeczeństwa obywatelskiego jako wspólnoty prawa jest możliwe jest jedynie założeniem, którego sprawdzenie wymagałoby od autora

doktoratu przeprowadzenia szerokich badań socjologiczno-prawnych. Przedstawiona w pracy analiza pozwoliła na potwierdzenie pozostałych hipotez, zgodnie z którymi: 1) istnieje tendencja podnoszenia znaczenia organizacji pozarządowych nie tylko w UE, ale również w przypadku innych międzynarodowych organizacji, 2) organizacje pozarządowe odegrały znaczącą rolę w historii i teorii integracji europejskiej, 3) Unia zapewnia wiele demokratycznych narzędzi i pól współpracy między instytucjami a przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, 4) prawo unijne dostarcza środków ochrony interesów społeczeństwa obywatelskiego, 6) narzędzia te są często nieefektywne, 7) w rezultacie inne często nieoficjalne środki wpływania na instytucje UE są podejmowane przez organizacje pozarządowe, 8) istnieją obszary, które mogą zostać uregulowane, aby poprawić takie przedsięwzięcia.

3. Struktura pracy

Praca liczy 443 strony. Składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów, uwag końcowych, bibliografii. Układ i konstrukcja pracy nie budzą zastrzeżeń. Autor wykazując dbałość o precyzję terminologiczną w rozdziale pierwszym definiuje, czym są organizacje pozarządowe oraz europejskie społeczeństwo obywatelskie. Organizacje pozarządowe jego zdaniem to „organizacje wolontariackie, nienastawione na zysk, które z prawnego punktu widzenia nie mają charakteru politycznego, ale mogą angażować się i często to robią w procesy decyzyjne i procesy stanowienia prawa w drodze konsultacji lub lobbingu” (s. 15). Autor rozprawy właściwie definiuje europejskie społeczeństwo obywatelskie jako „zorganizowaną grupę osób, które manifestują swoją wolę i bronią zbiorowego interesu na poziomie UE” (s. 61) oraz przyjmuje słusznie, że jego podstawą jest europejska tożsamość oraz że nie mając wspólnego języka i historii jest ono wspólnotą prawa (s. 49). Na początku pracy przedstawia również różne teorie integracji wskazując, że najlepiej oddaje rolę organizacji pozarządowych w UE teoria wielopoziomowego sprawowania rządów (*multilevel governance*) (s. 62). Przedstawienie przez autora na początku pracy założeń teoretycznych i zdefiniowanie najważniejszych w pracy pojęć należy ocenić pozytywnie. Warto, aby autor do koncepcji wielopoziomowego sprawowania rządów nawiązał w dalszych częściach rozprawy. Stosowanie prawa unijnego, czy też zeuropeizowanego prawa krajowego przez krajowe organy administracji różnych szczebli oraz udział w procesach decyzyjnych innych podmiotów w tym tych reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, w szczególności

organizacji pozarządowych, jest nieprzebrany źródłem przykładów zastosowania zasady wielopoziomowego rządzenia w praktyce. To właśnie na poziomie krajowym i to nie tylko w prawie ochrony środowiska można odnaleźć rozwiązania wynikające z prawa europejskiego i wdrażające wprost zasadę wielopoziomowego sprawowania rządów, zasadę partnerstwa, umożliwiające budowę kapitału społecznego, podkreślające wagę czynników endogennych i promujące rozwój w danej dziedzinie, na który wpływ ma lokalna społeczność. Jest to szczególnie widoczne w problematyce dotyczącej rozwoju regionalnego, który w Polsce związany jest ściśle z realizacją unijnej polityki spójności.

W kolejnych rozdziałach autor wnikliwie przedstawił prawne aspekty działalności organizacji pozarządowych w UE. W drugim rozdziale zatytułowanym „Organizacje pozarządowe w konstytucyjnym systemie UE” ukazuje on miejsce tych organizacji w procesach integracji europejskiej, przedstawia traktatowe podstawy dla społecznego i obywatelskiego dialogu i obszary uczestnictwa NGO w procesach decyzyjnych na poziomie unijnym. W rozdziale tym scharakteryzowano również prawo dostępu do dokumentów oraz Europejską Inicjatywę Obywatelską jako narzędzia wpływania na unijne procesy legislacyjne. Rozdział ten prezentuje także rzeczywiste relacje między unijnymi instytucjami a NGO, włączając w to działania lobbyingowe tych organizacji. W tej części pracy w większym zakresie należało uwzględnić dorobek sieci ReNEUAL i opracowany przez tę sieć *Model kodeksu postępowania administracyjnego dla Unii Europejskiej* (polskie wydanie: M. Wierzbowski, H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller, *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2015). Model ten dotyczy bowiem nie tylko administracyjnej procedury jurysdykcyjnej, ale również wydawania przez instytucje unijne normatywnych aktów administracyjnych oraz jest poświęcony kwestiom zarządzania informacjami i dostępowi do informacji w UE.

W dokonanej w rozdziale drugim analizie zabrakło jednak odniesienia do zasady subsydiarności, której przestrzeganie jest warunkiem koniecznym funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Jest to podstawowa zasada ustrojowa Unii Europejskiej. Rozważanie miejsca organizacji pozarządowych w unijnym systemie konstytucyjnym należało rozpocząć od analizy tej zasady. Pojęcie „systemu konstytucyjnego UE” nie jest pojęciem, którego znaczenie jest oczywiste. W rozdziale drugim brakuje próby jego zdefiniowania.

Rozdział trzeci został poświęcony prawnym możliwościom wpływania przez NGO na unijne procesy decyzyjne. Szczególnie konstruktywne i przemyślnie są rozważania autora dotyczące relacji między organizacjami pozarządowymi a Komisją, Radą, Parlamentem Europejskim i Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Autor trafnie punktuje słabości obecnego systemu konsultacji oraz procedur lobbingsowych oraz wskazuje mankamenty związane z prawnymi regulacjami dotyczącymi dostępu do dokumentów oraz europejską inicjatywą obywatelską.

Rozdział czwarty rozprawy przedstawia prawne możliwości działania organizacji pozarządowych w interesie zbiorowym. Autor słusznie zauważa, że prawo unijne wpływa na funkcjonowanie NGO na dwóch obszarach unijnym i krajowym. Analiza wpływu prawa unijnego na działalność organizacji pozarządowych w państwach członkowskich została ograniczona do problematyki ochrony środowiska (głównie konwencji z Aarhus). W rozprawie wspomniano jedynie o tym, że przywileje organizacjom pozarządowym przyznaje również unijne rozporządzenie w sprawie ochrony danych (s. 298). Autor powinien wskazać choćby przykładowo również inne unijne polityki, których realizacja zakłada udział partnerów społecznych. W szczególności rozporządzenie ogólne w sprawie polityki spójności (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., art. 5) przewiduje wprost obowiązek współpracy instytucji państw członkowskich z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami odpowiedzialnymi na przykład za promowanie włączenia społecznego, równouprawnienia płci i niedyskryminacji. Aby ułatwić to zadanie państwom członkowskim, Komisja przygotowała akt prawa miękkiego - *Europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa*. Obowiązki konsultacyjne prawo UE nakłada również na państwa członkowskie w sektorach infrastrukturalnych.

Rozdział piąty rozprawy został poświęcony kwestiom związanym z brakiem harmonizacji rozwiązań prawnych dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych w poszczególnych państwach członkowskich. Są to zagadnienia bardzo istotne z praktycznego punktu widzenia dla organizacji pozarządowych, które chcą działać transgranicznie. Fakt, iż NGO działają obecnie w różnych środowiskach prawnych, co wynika z różnorodnych krajowych tradycji prawnych i odmiennego postrzegania organizacji trzeciego sektora prowadzi do powstawania barier w sytuacji, gdy chcą one działać na poziomie europejskim

lub w wielu państwach członkowskich jednocześnie. Autor rozprawy trafnie te bariery zidentyfikował oraz przeanalizował orzecznictwo TSUE w tym zakresie.

Układ pracy jest przemyślany i właściwy dla obranego tematu badań. Dodatkowo odbiór rozprawy ułatwia fakt, iż każdy rozdział zakończony jest wnioskami, a każdy z podrozdziałów krótkimi streszczeniami.

4. Źródła informacji

Praca jest bardzo dobrze udokumentowana. Przedmiotem badań była bardzo bogata polska i anglojęzyczna literatura przedmiotu (457 pozycji). Na pokreślenie zasługuje fakt, iż autor rozprawy przedstawił poglądy prezentowane nie tylko w literaturze prawniczej, ale także socjologiczno-prawnej oraz politologicznej, np. z zakresu politycznych teorii integracji europejskiej. Analizie w rozprawie poddano również akty prawne, przede wszystkim prawa unijnego, w tym również akty prawa miękkiego, dokumenty i orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz informacje zaczerpnięte ze stron internetowych.

Wszystkie poczynione przez autora ustalenia są oparte na wiarygodnych i podanych do informacji czytelnika źródłach. Doktorant w rozprawie rzetelnie przedstawia stanowiska innych badaczy, sprawnie posługując się warsztatem naukowym oraz specjalistycznym językiem i właściwą terminologią.

W rozdziale trzecim autor opisując relację między organizacjami pozarządowymi a Komisją powinien uwzględnić podstawową dla problematyki unijnego prawa administracyjnego książkę P. Craiga „EU administrative law”, Oxford 2012.

5. Ocena wyników badań

Wyniki badań zostały przedstawione w pracy w sposób jasny w uwagach końcowych w postaci wniosków dotyczących aktualnych prawnych warunków funkcjonowania organizacji pozarządowych na szczeblu Unii Europejskiej i wniosków *de lege lata* (*implications*) sugerujących wprowadzenie zmian w prawie służących wzmocnieniu pozycji NGO w UE. Szczególnie ciekawe i inspirujące są przedstawione przez doktoranta „implikacje”. Autor postuluje m.in. konieczność zapewnienia w większym zakresie otwartości i przejrzystości działalności instytucji UE, np. przez wprowadzenie jasnych

warunków oceniania konsultacji online, obowiązkowego prowadzenie rejestru służącego przejrzystości przez wszystkie instytucje UE w celu kontrolowania działalności lobbingowej oraz przyznanie szerszych prerogatyw organizacjom pozarządowym, np. rozszerzenie możliwości składania skarg do TSUE w interesie zbiorowym.

6. Ocena redakcji pracy

Od strony graficznej i edytorskiej praca jest poprawna. Wzrost poznawczy pracy zwiększają zamieszczone w niej tabele i wykresy. Autor konsekwentnie stosuje format zapisu bibliograficznego i przypisów.

Bardzo nieliczne błędy redakcyjne, np. s. 62 przypis 344 „i” dużą literą zamiast małą, brak spacji między wyrazami na stronie 76, nie mają wpływu na pozytywną ocenę pracy. Niektóre przypisy są zbyt długie i zawierają istotne informacje, które powinny znaleźć się w tekście zasadniczym, np. przypis 24 s. 11, przypisy 30, 31 s. 12, przypis 44 s. 13. W pracy brakuje spisu skrótów. Zbyt liczne wyliczenia w rozdziale czwartym zaciemniają prowadzony przez autora w tym rozdziale wywód.

Konkluzja recenzji

Stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Piotra Staszczyka pt. *The role of non-governmental organizations in shaping European civil society. Legal aspects*, przygotowana pod kierunkiem naukowym prof. UJ dr. hab. Niny Półtorak, spełnia wszystkie wymagania stawiane w *ustawie o stopniach naukowych i tytule naukowym* z dnia 14 marca 2003 roku (Dz. U. 2003 r. nr 65, poz. 595 z późn zm.), wnoszę o przyjęcie rozprawy i dopuszczenie do publicznej obrony.

