

Prof. dr hab. Janusz Ruskowski  
Instytut Politologii i Europeistyki  
Uniwersytet Szczeciński  
ul. Krakowska 71/79  
70-017 Szczecin

## **Recenzja**

**pracy doktorskiej magistra Michała Dulaka**

**pt.**

**Demokratyczna legitymizacja polskiej polityki europejskiej  
– analiza systemowa  
(Kraków 2015)**

### **Uwagi ogólne**

Polska polityka europejska w ujęciu klasycznym jest uznawana za część polityki zagranicznej, a w ujęciu bardziej radykalnym i technokratycznym jako część polityki wewnętrznej, co jest konsekwencją stanowiska, według którego Unia Europejska współtworzy pewne części składowe każdego państwa członkowskiego, a jej rozwiązania, zasady, normy i wartości internalizują się, stając się integralną częścią systemów narodowych (europeizacja *top down*).

Niewątpliwie polska polityka europejska posiada swoją specyfikę (instytucjonalną, społeczną, kulturową itd.). Michał Dulak w rozprawie doktorskiej pt. *Demokratyczna legitymizacja polskiej polityki europejskiej- analiza systemowa* (Kraków 2015) analizuje tę politykę jako system i na tej podstawie poszukuje jej demokratycznej legitymizacji. Tak postawiony problem wydaje się nie tylko ciekawy, ale także na tyle złożony, aby podjąć badania naukowe wyjaśniające ową legitymizacyjną złożoność systemu polskiej polityki europejskiej.

Rozprawa doktorska liczy 464 strony i została podzielona na cztery rozdziały. Ponadto w skład opracowania wchodzi: Bibliografia, Wykaz skrótów, Wykaz tabel, Wykaz rysunków, Wykaz schematów oraz trzy załączniki.

Recenzja została podzielona na trzy części: 1. uwagi metodologiczne i formalne, 2. uwagi merytoryczne, 3. konkluzja.

### 1. Uwagi metodologiczne i formalne

Moje uwagi metodologiczne oraz formalne chciałbym rozpocząć od refleksji dotyczącej podziału materiału w rozprawie. Zaproponowana przez Autora struktura pracy (kolejność rozdziałów i podrozdziałów) jest zrównoważona oraz logiczna. Układ pracy jest wybitnie problemowy i odpowiada logice, którą można określić: „od ogółu do szczegółu”. Całość rozpoczyna analiza celów, funkcji podmiotów i mechanizmów działania systemu krajowej polityki europejskiej (w sumie 150 stron). Następnie pojawia się systemowe ujęcie zagadnienia legitymizacji (56 stron). Dwa ostatnie rozdziały odnoszą się do poziomu parlamentu narodowego jako głównego podmiotu legitymizacji systemu krajowej polityki europejskiej (101 stron) oraz roli samorządu terytorialnego w systemie krajowej polityki europejskiej (59 stron). Takie ułożenie treści bez wątpienia przyczynia się do wyjaśnienia badanego problemu jakim jest system polityki europejskiej w Polsce oraz wyczerpuje ogłęd.

Założenia metodologiczne opierają się o trzy cele badawcze oraz liczne hipotezy dedykowane poszczególnym rozdziałom.

Pierwszym celem pracy jest stworzenie modelu systemu polskiej polityki europejskiej. Nie ulega wątpliwości, że jest to cel niezmiernie kreatywny, bowiem taki model docelowo może być niezwykle pomocny w zrozumieniu działania takiego systemu oraz jego złożoności wewnętrznej.

Drugim celem jest analiza miejsca i roli Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego w systemie polskiej polityki europejskiej. Cel ostatni (trzeci) przewiduje zbadanie skuteczności funkcjonowania Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego w procesach przebiegających w ramach systemu polskiej polityki europejskiej, który należy rozumieć jako subsystem w ramach szerszego systemu politycznego.

Przyznam, że odczuwam pewien niedosyt spowodowany brakiem tytułowej problematyki legitymizacji wśród zaproponowanych celów. Choć Autor zawarł w celach znaczenie Sejmu, Senatu oraz samorządu terytorialnego w systemie krajowej polityki europejskiej, to jednak do legitymizacji tego systemu przyczyniają się także inne podmioty, np. organizacje pozarządowe, które w pracy są już potraktowane marginalnie. Stąd też ważne

jest uchwycenie kompleksowych podstaw legitymizacji tego systemu, choć z drugiej strony w tekście są analizowane głównie podmioty i czynniki przyczyniające się do takiej legitymizacji.

Założenia metodologiczne w warstwie hipotez zostały – tak jak wspomniano już powyżej w recenzji – dedykowane poszczególnym rozdziałom. Ogółem Autor skonstruował 11 hipotez, z czego dwie dotyczą pierwszego rozdziału, jedna drugiego rozdziału, sześć trzeciego rozdziału i dwie ostatnie hipotezy odniósł do czwartego rozdziału. Odniesienie hipotez do poszczególnych rozdziałów z pewnością nadaje im pewnej precyzji i lokuje je w odpowiednim miejscu analizy, dzięki której mają one być weryfikowane. Jest to ciekawe rozwiązanie, choć przyznam, że nie jest ono zbyt często spotykane. Należy jednak w tym przypadku pochwalić Autora za taki pomysł.

Można stwierdzić, że postawione hipotezy są adekwatne do poszczególnych rozdziałów, wiele z nich ma charakter dynamiczny (np. H2, H3), wiele z nich dotyczy instytucji systemu krajowej polityki europejskiej (np. H1, H4, H6, H7). Na uwagę zasługuje hipoteza 3, która odnosi się do nowych metod zarządzania publicznego (*governance*). Choć Autor zakłada, że samorząd terytorialny pełni jedynie funkcję podmiotu uzupełniającego demokratyczną legitymizację systemu krajowej polityki europejskiej, to jednak jemu poświęcił (częściowo lub w całości) kilka hipotez (H3, H10, H11).

Autor zakłada, że krajowa polityka europejska posiada odrębność systemową, ale nie jest niezależna od systemu politycznego, choć z drugiej strony możliwe jest jej wyodrębnienie z tego systemu w celach analitycznych. Właśnie tym tropem podąża narracja w recenzowanej rozprawie.

Ponadto Autor postawił jedenaście pytań badawczych, które w wielu przypadkach konkretyzują i doprecyzowują wcześniejsze założenia wynikające z celów i hipotez zawartych w tej rozprawie.

Założenia metodologiczne Autora oraz sposób prowadzenia narracji pozwalają stwierdzić, że praca ma charakter empiryczno-teoretyczny i opiera się na analizie systemowej wspartej nowym instytucjonalizmem traktując składowe subsystemy krajowej polityki europejskiej jako części większych całości instytucjonalnych.

Należy pochwalić Autora za wyeksponowanie warstwy ontologicznej polskiej polityki europejskiej, do której zaliczył: przepisy ustanawiające struktury organizacyjne, standardowe procedury operacyjne, przekonania, kulturę polityczną, wiedzę itd. Jest to ontologia nowego instytucjonalizmu nie do końca oderwana od instytucjonalizmu historycznego, bowiem jak twierdzi Doktorant: „aktualny kształt i funkcjonowanie instytucji jest zależne od podjętych w

przeszłości decyzji”. Do tego dochodzi szczególne potraktowanie przyczynowości oraz ścieżki zależności (*path dependence*). W tym miejscu chciałbym dedykować Autorowi drobną uwagę semantyczną. Otóż raz Autor stosuje termin *path dependence* (np. przypis 8), a innym razem *path dependent* (np. s. 17).

Tło teoretyczne w rozprawie oprócz wspomnianego już nowego instytucjonalizmu oraz instytucjonalizmu historycznego współtworzy także instytucjonalizm racjonalnego wyboru. Z nim Piszący wiąże dwa typy instytucji (ustrukturyzowane oparte na tradycyjnych standardach organizacyjnych i nieustrukturyzowane, czyli amorficzne, istniejące w praktyce i dające się rozpoznać w działaniu).

Problematykę legitymizacji polskiej polityki europejskiej mgr Michał Dulak odnosi do dwóch typów reguł (formalnych, np. przepisy) oraz nieformalnych, bardziej zwyczajowych). Zaś swoje główne zainteresowanie odniósł do „sposobu, w jaki aktorzy polityczni wykorzystują instytucje krajowej polityki europejskiej do urzeczywistnienia swoich preferencji i realizacji interesów” (s. 19).

Podjęta przez mgra M. Dulaka analiza systemowa zaczyna się od modelu systemu w oparciu o założenia nowego instytucjonalizmu. Autor słusznie zauważa, że systemy niższego rzędu (czyli chyba także subsystemy?) stanowią część systemu politycznego (np. struktura instytucjonalna krajowej polityki europejskiej).

Z zapowiedzi metodologicznych warto odnotować deklarację Autora dotyczącą zastosowania triangulacji metodologicznej oraz metody jakościowej opartej o analizę treści aktów prawnych oraz o studium przypadku warunkujące użycie jednej z technik badawczych, jaką jest *process tracing*. *Process tracing* ma służyć m.in. badaniu przebiegu podejmowania decyzji w celu identyfikacji przyczynowo-skutkowych pomiędzy obserwowanymi rezultatami (zmienna zależna) a przyjętymi przyczynami (zmienne niezależne).

Poza metodami z grupy jakościowej, mgr M. Dulak zakłada także wykorzystanie metod ilościowych. W tym przypadku niezmiernie interesująco oraz innowacyjnie zapowiada się zastosowanie specjalnie przygotowanego programu komputerowego umożliwiającego ściąganie i posegregowanie informacji zamieszczonych w bazie Europejskich Dokumentów Legislacyjnych w Sejmie V, VI, i VII kadencji (EDL-S).

Generalizując można stwierdzić, że „mapa” planowanych założeń teoretycznych i metodologicznych w rozprawie przedstawia się niezwykle interesująco oraz innowacyjnie. Autor także nieco nam pomaga w zdefiniowaniu oryginalności całego projektu badawczego dokonując specyfikacji trzech elementów, które mają o takim charakterze całości świadczyć: 1. Próba całościowej identyfikacji systemu krajowej polityki europejskiej, 2. Odtworzenie

systemu w oparciu o koncepcję sfer relacyjnych A. Nowak-Fara, 3. Kompleksowa prezentacja zjawiska legitymizacji krajowej polityki europejskiej.

Autor nie wprowadził ograniczników chronologicznych, co samo w sobie nie jest złym wyborem. Ale jeżeli już podjął taką decyzję, to powinien unikać prowadzenia narracji niemal do chwili finalizacji pracy. Mam na myśli informacje pojawiające się m. in. na s. 327, odnoszące się do grudnia 2015 r.

Na zakończenie uwag metodologicznych pozwolę sobie na kilka drobnych spostrzeżeń:

1. Szkoda, że Autor prowadzi swoją narrację w pierwszej osobie (z wyjątkiem Zakończenia). Wydaje się, że dla zachowania pewnego dystansu do analizowanego materiału o wiele lepszym rozwiązaniem byłaby narracja w trzeciej osobie lub prowadzona bezosobowo.
2. Dużym wzbogaceniem całej rozprawy jest jej warstwa graficzna. Autor wykorzystał w pracy aż 16 tabel, 5 wykresów oraz 11 rysunków.
3. Autor zamiennie używa w pracy pojęć: „krajowa polityka europejska” oraz „polska polityka europejska”. Takie rozwiązanie można zaakceptować.
4. Źle brzmią semantycznie niektóre nagłówki w pracy. Np.: „Współpraca w związku ze sprawowaniem przez przedstawicieli Rady Ministrów prezydencji składu Rady”. Z tego nagłówka wynika, że można „sprawować prezydencję składu Rady”.
5. Autor niekonsekwentnie stosuje terminy: „komisje ds. UE Sejmu i Senatu”, lub „komisje ds. europejskich Sejmu i Senatu”.

Zastosowane przez Doktoranta źródła oraz literatura specjalistyczna oddają w sposób niezwykle reprezentatywny i właściwy do nakreślonej problematyki, złożoność tematyki i rozpiętość analizy. W Bibliografii Autor ujawnił cztery swoje publikacje (w tym dwie współautorskie), dotyczące studiów europejskich, które świadczą o tym, że jest on właściwie (także merytorycznie) przygotowany do podjęcia samodzielnego zadania, a dokonany przez Niego dobór problematyki badawczej w rozprawie doktorskiej nie jest przypadkowy. Brakuje mi jednak opracowania, które dotyczy problematyki podjętej przez mgra M. Dulaka i mogłoby być pomocne w prowadzeniu badań. Jest to praca W. Jedleckiej pt. *Legitymizacja prawa Unii Europejskiej. Legitymizacja demokratyczna czy cywilizacyjna*, Łódź 2014.

Część istotnych rozwiązań teoretycznych Autor ułokował także w rozdziale pierwszym. Ale ocenę zawartości tego rozdziału przeprowadzę już w uwagach merytorycznych dotyczących treści zawartej właśnie w poszczególnych rozdziałach.

Konstrukcja przypisów nie budzi zastrzeżeń

Można stwierdzić, że założenia teoretyczne oraz metodologiczne przyjęte przez magistra Michała Dulaka są przemyślane i dobrze zaplanowane. Założenia te są także właściwe dla procesu realizacji zadania badawczego i – co istotne – ambitne oraz wspierające cały proces badawczy. Na podkreślenie zasługuje fakt, że Autor nie tylko właściwie uzasadnił dobór podejść teoretycznych i metodologicznych, ale – co podkreślam – efektywnie zastosował je w badaniach, a wyniki tego zabiegu ujawnił w tekście.

## 2. Uwagi merytoryczne

Jak już wspomniałem powyżej, konstrukcja pracy nie budzi zastrzeżeń, a treść rozprawy odpowiada jej tytułowi i jest zgodna z zamierzeniami Autora zdefiniowanymi we Wstępie.

Rozdział pierwszy został zatytułowany: System krajowej polityki europejskiej – cele, funkcje, podmioty i mechanizmy. Autor dokonuje tutaj rozróżnienia pomiędzy polską polityką europejską, którą określa jako zewnętrzną, oraz polską polityką integracyjną, która jest realizowana na forum Unii Europejskiej, ale także posiada parametry polityki wewnętrznej. Istotne w tym układzie są więc zależności pomiędzy tymi politykami a polityką zagraniczną, która z jednej strony wydaje się mieć charakter bardziej „parasolowy”, ale z drugiej strony, nie może ona w pełni oddać internalizacji (uwewnętrznienia) pewnych elementów polityki integracyjnej. Stąd pojawia się interesujący postulat badawczy, który mógłby zawierać nie tylko semantyczne, ale także przedmiotowe wyjaśnienie tych zależności.

W tym rozdziale Autor przypomina za A. Nowak-Farem istotę czterech sfer relacyjnych (kooperacyjno-negocjacyjnej, legitymizacyjnej, implementacyjnej i litygacyjnej), które są płaszczyznami interakcji pomiędzy instytucjami UE a administracją państw członkowskich. Sfery komplementarnie się uzupełniają, co można zauważyć na przykładzie, na który powołuje się Autor, a mianowicie, że działanie w jednej sferze silnie oddziałuje na postępowanie w innych sferach.

Przyznam, że mam pewien kłopot z odczytaniem intencji Autora w odniesieniu do jednej z wymienionych wyżej sfer, którą mgr M. Dulak raz określa w pracy jako kooperacyjno-negocjacyjną (np. ss. 33, 128, 400), a innym razem jako koordynacyjno-negocjacyjną (ss. 35, 397). Z kolei na stronie 40 czytamy o „działaniach w obszarze koordynacji i negocjacji”. Nie

rozumiem, skąd wziął się u Autora ten błąd, bowiem nie chodzi tutaj przecież wyłącznie o brak konsekwencji semantycznej, gdyż kooperacja oznacza coś innego niż koordynacja.

Bardzo dobrze została poprowadzona analiza struktury i elementów systemu politycznego jako takiego wraz z jego aktorami oraz regułami formalnymi i nieformalnymi. Jest to wprawdzie część badawcza dedykowana refleksjom przede wszystkim ogólnosystemowym, ale mająca istotne znaczenie dla późniejszych ustaleń poczynionych przez Autora, a dotyczących systemu krajowej polityki europejskiej (decyzji podejmowanych w jej ramach, czy też jej instytucjonalizacji, choćby pod postacią organów stowarzyszenia, które były obligatoryjnym elementem analizowanego systemu, czy też parlamentu, który także wywiera wpływ na ten system).

Autor trafnie diagnozuje premiero-centriczną strukturę podejmowania decyzji w sprawach europejskich do 2001 r. oraz ministerialną orientację systemu krajowej polityki europejskiej po 2004 r.

W dalszej kolejności zostały zidentyfikowane impulsy do systemu krajowej polityki europejskiej (implementacja, adaptacja, budowanie koalicji itd.).

Pomimo specjalistycznych gremiów, które były elementem konstrukcji instytucjonalnej krajowej polityki europejskiej (np. Komitet Integracji Europejskiej, Komitet Europejski Rady Ministrów itd.), Autor słusznie wychwytuje wzrost znaczenia Ministerstwa Spraw Zagranicznych w systemie krajowej polityki europejskiej. Nawet w sytuacji, gdy zniesiono Komitet Integracji Europejskiej oraz Komitet Europejski Rady Ministrów i wprowadzono w ich miejsce Komitet ds. Europejskich, to obsługujący te dwie zlikwidowane instytucje Urząd Komitetu Integracji Europejskiej włączono do MSZ, co niewątpliwie dodatkowo umocowało MSZ w problematyce europejskiej.

Choć w tekście jest stosunkowo mało refleksji odnoszących się wprost do procesów europeizacyjnych, to jednak mgr M. Dułak, zauważa je, zdaje sobie sprawę z tego, że normy i reguły wynikające z dorobku prawnego Unii Europejskiej wpływają na prawo krajowe, oddziałują na ludzi w praktyce, więc nie są obojętne dla wielu elementów życia kraju członkowskiego UE. Nawet sekwencje podane w pracy przez Doktoranta dotyczące systemów informatycznych, które po wdrożeniu w polskich urzędach centralnych służyły nie tylko informowaniu o prawodawstwie unijnym, ale także o upowszechnianiu, klasyfikacji i aplikacji tych aktów w prawie polskim, stanowią *de facto* dowód na zrozumienie przez Piszącego procesu europeizacji *top down* ze wieloma jej konsekwencjami.

W dalszej części analizy prowadzonej w tym rozdziale pojawia się rola polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w systemie polskiej polityki europejskiej oraz refleksje dotyczące zarządzania tą polityką.

Następnie stopniowo mgr M. Dulak kieruje swoją analizę na problematykę legitymizacji polskiej polityki europejskiej wymieniając aktorów uczestniczących w tym procesie (Sejm, Senat, Prezydent, samorząd terytorialny, partnerzy społeczni i partnerzy gospodarczy).

Jeżeli krajowa polityka europejska jest traktowana jako system, to kierują nim konkretne mechanizmy wewnętrzne. W rozdziale pierwszym znajdujemy próbę wskazania tych mechanizmów oraz sposobów ich działania w układzie sfer relacyjnych. Do wyjaśnienia tych zależności potrzebne było wykatalogowanie cech sfer relacyjnych, jak: sekwencyjność, zależności kontrybucyjne, zależności wzajemne.

Autor zauważa, że proces negocjacji akcesyjnych oraz subprocesy występujące w jego ramach (np. *screening*, przygotowanie stanowisk negocjacyjnych itd.) determinował zmiany instytucjonalne w polskiej polityce europejskiej.

Nie ulega wątpliwości, że system krajowej polityki europejskiej był wewnętrznie inny w fazie przedakcesyjnej, a inny w fazie po akcesji, czyli gdy Polska była już pełnoprawnym państwem członkowskim UE. Takie rozróżnienie dowodzi wnikliwości Doktoranta oraz wykazuje jego analityczne predyspozycje.

W następnych częściach rozdziału pierwszego otrzymujemy trój etapowy podział w procedurach sfery kooperacyjno-negocjacyjnej (uzgodnienie stanowisk, akceptacja stanowisk, prezentacja stanowisk).

Analizując sferę implementacyjną w pracy pojawiają się ciekawe próby nakreślenia procesu transpozycji aktów prawa UE do systemu prawa polskiego (wraz z dokumentami regulującymi procedury takiej transpozycji).

W rozdziale pierwszym znajdujemy także odniesienia do procedury transpozycji aktu prawnego UE do systemu prawa narodowego w Polsce. Autor pisząc jednak o obowiązku transpozycji aktów prawa UE do narodowego porządku prawnego, powinien jednak wyraźnie zaznaczyć, że ten obowiązek nie dotyczy rozporządzeń, które wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich krajach członkowskich, co oznacza, że nie wymagają transpozycji (w zamian Autor pisze o transpozycji zobowiązań wynikających z orzeczeń TSUE oraz rozstrzygnięć podejmowanych w ramach Centrum Solvit).

Niewątpliwie na efektywność systemu krajowej polityki europejskiej wpływały spory kompetencyjne związane z ustaleniem właściwości merytorycznej ministerstw lub urzędów



centralnych odpowiedzialnych za wdrażanie aktów prawa UE. (do takich przypadków należały rozbieżności stanowisk, niedotrzymywanie terminów, niepełne wdrożenie prawa UE itd.).

Po analizie sfery implementacyjnej, pojawia się analiza sfery legitymizacyjnej oraz sfery litygacyjnej. W zakresie sfery legitymizacyjnej potwierdza się to, co Autor napisał już wcześniej, to znaczy, że podmiotami legitymizacji polskiej polityki europejskiej są z jednej strony Sejm i Senat oraz samorząd terytorialny, a z drugiej strony są nimi także instytucje powstałe w wyniku samoorganizacji społeczeństwa obywatelskiego. Jednakże oprócz wymienionych podmiotów do sfery legitymizacji polskiej polityki europejskiej należy zaliczyć także: referendum akcesyjne, procedury konsultacji kwestii unijnych z organizacjami pracowników i pracodawców.

Odnosząc się do sfery litygacyjnej mgr Dulak wskazał na dwie procedury dotyczące koordynacji działań instytucji państwa członkowskiego w przypadku wszczętej przeciwko niemu sprawy przed TSUE. Przecież sądy powszechne wchodzą w relacje z TSUE (np. poprzez pytania prejudycjalne). Co istotne w tym względzie, sądy krajowe nie mają prawa orzekać o nieważności aktów wydawanych przez instytucje UE, co ewidentnie nadaje im subsydiarny charakter.

Zatem w sferze litygacyjnej operują takie podmioty jak: sądy powszechne, organy administracji rządowej itd.

Rozdział drugi rozprawy został poświęcony problematyce legitymizacji w ujęciu systemowym. Na początku Autor rozróżnia legitymizację (jako stan procesu) od legitymacji (jako procesowości zjawiska), które prowadzi do osiągnięcia legitymizacji. W swoich rozważaniach mgr M. Dulak posługuje się ustaleniami W. Sokoła, przytaczając także kategorie uprawomocnienia odnoszące się do legitymizacji, oraz prawomocności, które odnosi się do legitymacji. Wymagają one, aby w procesie komunikacji obywatele na nowo uznali wartości, symbole i normy za słuszne dla całego systemu politycznego. Oczywiście w całej rozprawie M. Dulak koncentruje się – co zrozumiałe – na legitymizacji.

W tym rozdziale ujawniły się niezwykle ciekawe konstatacje poczynione za Jurgenem Habermasem, które prowadzą do stwierdzenia, że najbardziej niebezpieczne dla stabilności systemu politycznego są kryzysy legitymizacji pojawiające się na jego wejściu (*input*). Ja jednak żałuję, że mgr M. Dulak przytaczając takich klasyków jak Habermas czy Deutsch, odwołuje się nie do ich dzieł, ale stosuje przypisy pośrednie z polskich źródeł, np. z prac W. Sokoła. Przecież dzieła tak istotnych Autorów są ogólnie dostępne, w wielu przypadkach także przetłumaczone na język polski, więc praktycznie nic nie stoi na przeszkodzie, aby do

nich dotrzeć. Cytowania za innymi Autorami, a nie za oryginałem są swoistą „drogą na skróty”.

Naturalnym kolejnym krokiem Autora było poszukiwanie źródeł legitymizacji. Co istotne, pewne ustalenia w tym zakresie mogą odnosić się także do legitymizacji organizacji międzynarodowych, a więc także Unii Europejskiej. Autor wspomina np. o źródłach impulsów kształtujących legitymizację krajowej polityki europejskiej (np. reformy instytucjonalne w UE, nowe metody zarządzania itd.).

Trzy eastonowskie typy legitymizacji ukazują źródła uznania władzy, podpowiadają ścieżki osiągania legitymizacji oraz wydobywają specyfikę różnych odmian procesów legitymizacyjnych. Dla kontrastu Mgr M. Dulak prezentuje także typy legitymizacji wg Karla Deutscha. (legitymizacja proceduralna, czy legitymizacja poprzez reprezentację).

W poszukiwaniu legitymizacji krajowej polityki europejskiej Doktorant nie ukrywa, jak ważną rolę w tym procesie odgrywają parlamenty narodowe, jako bezpośrednie przedstawicielstwa suwerena. Duże sekwencje w doktoracie zostały poświęcone właśnie temu zagadnieniu.

Autor retrospekcyjnie i przekrojowo zauważa, że w latach 50-tych XX w. w parlamentach narodowych stopniowo powoływano komisje zajmujące się sprawami Wspólnot Europejskich (pierwsza taka komisja powstała w niemieckim Bundsracie w 1957 r.). Pewnym zwieńczeniem tego procesu było zapoczątkowanie w 1989 r. spotkań tych komisji (jako COSAC).

Następnie mgr Dulak poszukuje źródeł legitymizacji krajowej polityki europejskiej w Konwencji na rzecz Przyszłości Europy. Ten podrozdział zawiera wiele propozycji i koncepcji dotyczących reformy roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. Generalnie, tendencje zmierzały w kierunku wzmocnienia pozycji parlamentów narodowych w UE (zresztą podobnie jak samorządów terytorialnych), co znalazło swój wyraz w Traktacie z Lizbony. Z powyższych względów Autor analizuje potencjał zasady subsydiarności, obieg informacji oraz dokumentów, udział w procedurze zmiany traktatów, czy też ocenę i kontrolę przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Są to swoiste kanały poszukiwania legitymizacji polskiej polityki europejskiej. Takim kanałem może być także współpraca międzyparlamentarna. W tym miejscu pojawia się ponownie zasada pomocniczości ale w związku z kontrolą jej przestrzegania. Ponadto Autor omawia klauzulę *passarelle* (kładki) oraz wskazuje na jej potencjał legitymizacyjny (uzyskiwanie przez przedstawiciela państwa członkowskiego upoważnienia jeszcze przed podjęciem decyzji w Radzie Europejskiej). Niezwykle interesujące są w tym miejscu tzw. specyficzne klauzule *passarelle* (jedne z nich

wymagają ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, inne nie generują takiego zastrzeżenia)

Narracja w tym rozdziale obejmuje także ocenę i kontrolę przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Ponadto istotne uwagi Autor poświęcił wpływowi metod zarządzania publicznego na proces legitymizacji krajowej polityki europejskiej (np. otwarta metoda komunikacji). Refleksje poświęcone *governance* i *multi-level governance* zostały poczynione w odniesieniu do poziomu Unii Europejskiej, ale także w kontekście uprawomocnienia polityk sektorowych i odpowiedzialności, która z tym się wiąże. Następnie wspomniane metody zarządzania publicznego zostały odniesione do państwa narodowego, choć jednocześnie Autor słusznie zauważa istotne bariery dla metod zarządzania w nowych krajach członkowskich. Mgr M. Dulak uznał, że nowe metody zarządzania są jednocześnie nowymi kanałami legitymizacji decyzji i polityki w ramach UE.

Na tle dywagacji dotyczących metod zarządzania Autor w oparciu o literaturę przedmiotu dokonuje podziału legitymacji na dwa rodzaje: *output legitimacy* (na wyjściu) oraz *input legitimacy* (na wejściu).

Rozdział trzeci nosi tytuł: Parlament narodowy – główny podmiot legitymizacji systemu krajowej polityki europejskiej. Ten rozdział zaczyna się od refleksji poświęconych możliwej ewaluacji systemu krajowej polityki europejskiej w oparciu o impulsy z zewnątrz oraz od wewnątrz. Niezwykle istotne w tym kontekście są mechanizmy współpracy Sejmu i Senatu z innymi podmiotami systemu krajowej polityki europejskiej, w tym informowanie obu izb parlamentu o udziale rządu w stanowieniu prawa UE, czy też opiniowanie w procesie tworzenia prawa UE. Autor porządkuje również dokumenty, które trafiają do Sejmu i Senatu przez Radę Ministrów, dokonując przy tym ich typologii.

W rozdziale Autor w sposób niezwykle kompetentny analizuje procedurę wypracowania polskiego stanowiska wobec projektów aktów prawnych UE, w tym pojawiły się uporządkowane uwagi na temat trybów wydawania opinii parlamentu narodowego w sprawach związanych ze stanowieniem prawa w UE. Wprawdzie nie do końca rozumiem dlaczego Autor w jednym miejscu używa terminu „tryby” (np. s. 251-252), a w innym miejscu terminu „procedury” (np. s. 251). Potem czytamy o: „pierwszym trybie, trzecim trybie, czwartym trybie”, ale o „drugiej procedurze”? (por. np. s. 250).

W dalszej kolejności czytamy o udziale parlamentu narodowego w procedurach zmiany traktatów UE, kontroli zasady pomocniczości, o współpracy w zakresie tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo UE oraz o współpracy w zakresie opiniowania kandydatów na niektóre stanowiska w UE. Generalnie Autor jest przekonany, że parlamenty narodowe

wykazują swoistą skuteczność legitymizacyjną w systemie krajowej polityki europejskiej, między innymi także dlatego, że są informowane o udziale rządu w stanowieniu prawa w UE, opiniują i doradzają w procesie tworzenia prawa UE (także poprzez komisje ds. europejskich, senacką i sejmową). Tym samym Autor twierdzi, że opinie wydawane przez sejmową i senacką komisję ds. europejskich (zarówno w formule wczesnego ostrzegania jak i w formule dialogu politycznego) są narzędziami legitymizacji aktywności polskiego parlamentu.

Mogą podobać się autorskie poszukiwania legitymizacji systemu krajowej polityki europejskiej w procesach opiniowania kandydatów na niektóre stanowiska w UE oraz sprawowania przez przedstawicielki Rady Ministrów prezydencji w gremiach Rady Unii Europejskiej (w tym przypadku mowa jest o legitymizacji polskiej polityki europejskiej w czasie sprawowania przez Polskę Prezydencji w RUE).

Autor zajmuje się także procedurami współpracy z polskimi deputowanymi do Parlamentu Europejskiego, gdyż deputowani do PE są aktorami w krajowej polityce europejskiej, choć Parlament Europejski – według Niego - już nie jest.

Rozdział czwarty i ostatni został zatytułowany: „Udział samorządu terytorialnego w systemie krajowej polityki europejskiej”. Autor poszukuje w nim legitymizacyjnych kompetencji samorządu terytorialnego m.in. poprzez badanie uwarunkowań formalno-prawnych umożliwiających udział samorządu terytorialnego w systemie krajowej polityki europejskiej. Mgr M. Dulak traktuje samorząd terytorialny jako odbiorcę oraz jako współtwórcę polityki. W swoich badaniach wykorzystuje podejście mocodawca-agent (PAT) oraz jego mutację (PSAT). Szkoda, że Autor nie zaanonsował w założeniach teoretycznych planów wykorzystania PAT/PSAT.

W dalszej kolejności znajdujemy w tym rozdziale krajowe i międzynarodowe uwarunkowania formalno-prawne udziału samorządu terytorialnego w polskiej polityce europejskiej, czyli odniesienia do różnych dokumentów o zmiennej randze i wpływie na ów udział. Podobne znacznie analityczne ma instytucjonalizacja udziału samorządu terytorialnego w systemie krajowej polityki europejskiej. Mgr M. Dulak odważnie pokusił się także o nakreślenie ponadnarodowych uwarunkowań uczestnictwa samorządu terytorialnego w systemie krajowej polityki europejskiej, choć nie zawsze podaje prawidłowe przykłady takich uwarunkowań, bowiem przytaczane w tym fragmencie konwencje i karty Rady Europy mają charakter międzyrządowy, a nie ponadnarodowy, ale już przykład dotyczący Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej jest całkowicie prawidłowy.

To dobrze, że Autor zdecydował się na poszukiwanie symptomów współpracy samorządu terytorialnego z innymi podmiotami w systemie omawianej polityki oraz

mechanizmów tego typu interakcji, ponieważ dzięki temu nakreślony został interinstytucjonalny kontekst oraz pojawił się określony punkt odniesienia.

Mgr M. Dulak zastanawia się nad wpływem organów samorządu terytorialnego na opracowanie kluczowych dokumentów strategicznych i aktów prawnych związanych z polityką spójności, a co za tym idzie także organizacją zarządzania funduszami europejskimi. Struktury lokalne i terytorialne poprzez udział w konsultacjach aktów prawnych dotyczących polityki spójności oraz programów operacyjnych, przyczyniają się do opartej o reprezentację i ideologię legitymizacji polskiej polityki europejskiej.

W zakończeniu Autor przekonująco weryfikuje wszystkie hipotezy, które postawił we Wstępie oraz odnosi się do założonych celów badawczych. Zabrakło mi jedynie próby nakreślenie pewnych rekomendacji dla sfery nauki oraz dla sfery praktyki politycznej, które w tak skonstruowanym przedmiocie badań mogłyby się okazać niezwykle inspirujące.

### **Pozostałe uwagi merytoryczne**

1. Nie może się podobać tytuł nagłówka 1.1 na s. 191, gdyż jest on nazbyt dwuznaczny (wzmocnienie krajowych instytucji reprezentacyjnych???? w UE w traktacie z Maastricht, Amsterdamu i Nicei). W praktyce Autorowi chodzi o wzmocnienie roli parlamentów narodowych, ale tytuł zapowiada szerszy zakres analizy.
2. Zastosowanie podejścia PAT i PSAT jest dobrym pomysłem, ale wydaje się, że Autor nie wykorzystał wszystkich możliwości tych podejść.

Podsumowując warstwę merytoryczną rozprawy, można jednoznacznie stwierdzić, że mamy do czynienia z niezwykle solidnym opracowaniem problemowym z zakresu studiów europejskich.

### **3. Konkluzja**

Recenzowane studium autorstwa magistra Michała Dulaka dotyczące legitymizacji systemu polskiej polityki europejskiej jest dobrze przygotowane zarówno pod względem merytorycznym, jak i metodologicznym. Praca jest także bardzo starannie napisana i pod względem edytorskim praktycznie nie budzi zastrzeżeń.

W związku z tym recenzowany tekst oceniam wysoko. Rozprawa magistra Michała Dulaka spełnia wszystkie wymogi stawiane rozprawom na stopień naukowy doktora przez ustawę o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki

z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym oraz ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym.

W tym stanie rzeczy uważam, że przedłożony do recenzji tekst powinien stać się podstawą do finalizacji przewodu doktorskiego.

Szczecin, 14.4.2016.

J. Runkleswski