

dr hab. Igor Zachariasz

Profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

Warszawa, 3 października 2023 r.

**Recenzja w przewodzie doktorskim mgra Konrada Wojnarowskiego
- rozprawa pt. „Klasyfikacja NUTS i jej znaczenie dla prawa Unii Europejskiej
i polskiego prawa krajowego”**

Niniejszą recenzję przedstawiam w związku z powołaniem mnie Uchwałą nr 429 Rady Naukowej Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 26 czerwca 2023 r. do zrecenzowania rozprawy doktorskiej mgra Konrada Wojnarowskiego pt. „Klasyfikacja NUTS i jej znaczenie dla prawa Unii Europejskiej i polskiego prawa krajowego”, napisanej pod kierunkiem naukowym prof. dra hab. Huberta Izdebskiego. Przedmiotem recenzji jest, zgodnie z kryteriami określonymi w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r. poz. 1789) w zw. z art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1669, z późn. zm.) rozstrzygnięcie, czy w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne: **(1)** stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, a Doktorant **(2)** wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną oraz **(3)** umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Ad. (1)

Rozprawa dotyczy bardzo istotnej problematyki, jaką są prawne aspekty ukształtowania podziału statystycznego Polski na jednostki NUTS (*Nomenclature of Territorial Units for Statistics*), w związku z samodzielnością jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych, przede wszystkim na poziomie regionalnym, jak i z prawnie wyznaczonymi zasadami prowadzenia polityki rozwoju, w

ramach której w warunkach polskich realizuje się cele wynikające z członkostwa Polski w UE, w tym związane z osiągnięciem spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Co warte podkreślenia problematyka ta nie doczekała się do tej pory w naukach prawnych monografii, która prezentowałaby wskazane zagadnienie w sposób przekrojowy. Doktorant wyznacza sześć obszarów badań odnoszących się do klasyfikacji NUTS, w konsekwencji zasad podziału terytorium Polski na jednostki NUTS i jego znaczenia dla prowadzenia polityki strukturalnej UE oraz polskiej polityki rozwoju, stawiając następujące hipotezy: klasyfikacja NUTS (1) służy spójności z celami rozwojowymi UE, (2) stanowi podstawę prawnych konstrukcji funduszy europejskich, (3) zapewnia samodzielność w prowadzeniu polityki spójności UE, zwłaszcza samorządom regionalnym, (4) sprzyja tzw. „funkcjonalnej metropolizacji”, co widać zwłaszcza na obszarze metropolitalnym Warszawy, a problematyka ta jest szczególnym aspektem rozprawy, (5) daje szansę na lepsze uwzględnienie specyfiki terytorialnej w polityce rozwoju UE w perspektywie 2021-2027, (6) pozwala w sposób adekwatny stosować instrumenty rozwoju, m.in. takie jak Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, Regionalne Inwestycje Terytorialne, czy instrumenty zwrotne.

W mojej ocenie płaszczyzny badawcze są wyznaczone przez Doktoranta prawidłowo, dają one możliwość badania chyba najistotniejszych zagadnień prawnych, związanych z klasyfikacją NUTS i podziałem dokonany w Polsce na jednostki statystyczne NUTS według kryteriów opracowanych przez Eurostat. W dysertacji w sposób przekonujący przedstawiono wpływ jaki ma klasyfikacja NUTS oraz przeprowadzony podział na jednostki statystyczne – głównie na przykładzie Mazowsza - na podstawy prawne działań administracji publicznej o charakterze rozwojowym, zmniejszające dysproporcje rozwojowe między regionami i przeciwdziałające zacofaniu regionów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Doktorant uzasadnia szeroko znaczenie NUTS także dla efektywnego stosowania poszczególnych instrumentów organizacyjnych i finansowych, pozwalających na realizację polityki spójności na poziomie regionalnym, choćby takich jak Zintegrowane Inwestycje Terytorialne czy inicjatywy realizowane za pośrednictwem Lokalnych Grup Działania. Niewątpliwie także

przekonująco uzasadnione są w dysertacji twierdzenia dotyczące związku klasyfikacji NUTS, i podziałów statystycznych dokonanych w oparciu o nią, dla realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym samorządu województwa, zgodnie z podstawowymi zasadami ustrojowymi, m.in. zasadami pomocniczości czy samodzielności. Problematyka związana z podstawami prawnymi działania samorządu terytorialnego jest przedstawiona wyczerpująco biorąc pod uwagę właściwy temat pracy, Doktorant zamieszczonymi w dysertacji wywodami uzasadnia istotność obecnego podziału terytorium Polski na jednostki statystyczne NUTS w kontekście realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Na uznanie zasługuje w tym kontekście opracowanie przez Doktoranta, w sposób syntetyczny, problemu podziału terytorium województwa mazowieckiego na dwie jednostki statystyczne NUTS-2 – mazowiecką regionalną i warszawską stołeczną, i wskazanie jego znaczenia dla stosowania instrumentów rozwojowych przez samorząd województwa mazowieckiego.

Nie mniej chciałbym jednak wskazać na pewne części dysertacji, które mogą budzić u czytelnika niedosyt. Doktorant w pierwszej części rozprawy szczegółowo przedstawia w ujęciu historycznym, rozwój regulacji UE, które wyznaczają zasady klasyfikowania jednostek w ramach NUTS, jak i warunkują podziały terytorium państw członkowskich UE (odwołując się nie tylko do przykładu Polski, co warte podkreślenia), na jednostki statystyczne NUTS. Dość szczegółowo opisywane są zmiany w wybranych państwach UE, ale przede wszystkim w Polsce, podziałów na jednostki statystyczne NUTS (np. s. 39, 43), wcześniej przed wprowadzeniem tej klasyfikacji, także na jednostki NTS (s. 32), wprowadzone w 2000 roku, i funkcjonujące do końca 2017 roku. Szkoda, że problemy będące podstawą tych zmian nie znalazły szerszego rozwinięcia na łamach dysertacji, tym bardziej, że Doktorant zajmuje się w dalszej części pracy teoriami geograficznymi, które mogą mieć znaczenie dla prawidłowego delimitowania jednostek statystycznych (np. odnosi się do teorii miejsc centralnych W. Christallera). Ponadto wskazuje także podstawowe zasady prawne kształtujące podział na jednostki samorządu terytorialnego, zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym, w tym

szczegółowo odnosi się do wymogów konstytucyjnych, które winny być wzięte pod uwagę przy kształtowaniu jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Temu zagadnieniu poświęca drugi rozdział dysertacji. Warto było może w rozprawie zaznaczyć, że pewna część problemów związanych z podziałem terytorium państwa polskiego na jednostki statystyczne NUTS jest pochodną kształtu zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Zresztą ten problem, adekwatności zasadniczego podziału w stosunku do wymogów konstytucyjnych, w szczególności wyniknął w związku z funkcjonowaniem wprowadzonego reformą 1998 r. samorządu województwa mazowieckiego, do czego jeszcze powrócę w dalszej części recenzji. Oczywiście kwestie dostosowania podziału terytorium państwa polskiego na jednostki statystyczne NUTS (wcześniej NTS) do wymogów określonych prawem UE, miały także inne powody niż ustrojowe, były związane choćby ze zmianami w zakresie populacji, czy z rozwojem lub zanikiem związków funkcjonalnych pomiędzy jednostkami osiedleńczymi objętymi konkretnymi jednostkami NUTS (NTS). Wydaje się, że skoro już Doktorant starał się przedstawić problematykę NUTS na tle teoretycznym odwołującym się do zasad rządzących kształtowaniem się struktury osadniczej we współczesnych państwach europejskich i zasad ustrojowych funkcjonowania samorządu terytorialnego, mógłby bardziej szczegółowo odnieść się do opisywanych zmian w klasyfikacji NUTS, zająć w tej sprawie wyraźne stanowisko odwołując się także do przywoływanych w dysertacji uwarunkowań prawnych kształtujących działanie samorządu terytorialnego, jak i teorii geograficznych wyjaśniających podstawy kształtowania się osadnictwa.

W rozprawie przedstawionych jest wiele typologii jednostek statystycznych NUTS, wprowadzonych w związku z wymogami w zakresie monitorowania efektów polityki spójności, które zostały wdrożone do porządku statystycznego wskutek prac Eurostatu, w tym Doktorant przedstawia zagadnienia związane z typologią jednostek metropolitalnych i niemietropolitalnych (s. 52). Jest to typologia dość istotna dla przedmiotu rozprawy, bowiem w jej trzeciej części poruszana jest kwestia podziału w zakresie jednostek NUTS na terenie Mazowsza, która zaowocowała wprowadzeniem na poziomie NUTS-2 jednostki mazowieckiej regionalnej oraz jednostki stołecznej,

obejmującej warszawski obszar metropolitalny. Szkoda, że kwestia tej typologii nie została przez Doktoranta przedstawiona w szerszym kontekście. Z jednej strony, warto może było sięgnąć do opisanych w dokumentach i literaturze działań Unii Metropolii Polskich, która od końca lat dziewięćdziesiątych XX w. starała się wypracować koncepcje w zakresie takiej typologii, jak i promować ją jako zasadę podziału na jednostki NTS (NUTS). Z drugiej strony szkoda, że w dysertacji nie przedstawiono szerzej wątków związanych z uzgodnieniem zasad klasyfikowania jednostek statystycznych na metropolitalne i niem Metropolitalne pomiędzy Komisją Europejską jak i organami OECD, tak aby osiągnąć pewną spójność w zakresie metodologii badań zjawisk zachodzących na obszarach metropolitalnych w wymiarze globalnym. W mojej ocenie warto było odwołać się także do zasad klasyfikowania statystycznych jednostek opracowanych na początku XX w. przez amerykańskie *Bureau of the Census*, bowiem to doświadczenie w dużym stopniu było wykorzystywane, zarówno przez OECD jak i Eurostat, w pracach nad podziałem jednostek statystycznych NUTS na metropolitalne i pozostałe regionalne.

Doktorant opisuje sytuację prawną Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM), wskazując, że jest to jednostka przestrzenna (obszar), której nie można zaliczyć do tych, objętych jednostkami NUTS, a który ma jednak dość istotną rolę do odegrania w zakresie polityki spójności (s. 68). Warto może było nieco głębiej zająć się problemem terytorialnego zakresu działania GZM, w kontekście delimitacji jednostek NUTS w województwie śląskim. Od początku bowiem projektowania organizacji i zasad działania GZM wskazywano w dyskusjach publicznych na kwestie rozbieżności terytorialnego zakresu działania projektowanej GZM, jak i utworzonej jeszcze przed wprowadzeniem regulacji dotyczących GZM, organizacji ZIT w subregionie centralnym województwa śląskiego. Wydaje się, że kwestie te mają istotne znaczenie w kontekście problematyki ustrojowej dotyczącej samorządu terytorialnego, jak i zasad realizacji polityki spójności, a także zasad wyznaczających kształt współczesnych jednostek osiedleńczych w Europie, a tymi problemami zajmuje się Doktorant w dysertacji.

Doktorant zajmuje się także zagadnieniami samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, wskazując, że jest to immanentna cecha samorządności terytorialnej. W tym kontekście można było szerzej odnieść się do zagadnienia tzw. „domniemania kompetencji”, czyli generalnego upoważnienia ustawowego organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do wyznaczania zadań publicznych, które to zagadnienie jest przedmiotem ożywionej dyskusji naukowej prawników od początku wprowadzenia w Polsce samorządu gminnego. Warto też przypomnieć, że pierwotne projekty samorządu województwa, opracowane w Instytucie Spraw Publicznych oraz sporządzony na ich podstawie projekt ustawy zawierał takie generalne upoważnienie dając możliwość sejmikowi województwa kreowania zadań publicznych. Choć Doktorant omawia problemy związane ze stosowaniem art. 163 i 164 Konstytucji, to odnośnie do powyższej kwestii, sygnalizując ją, nie zajmuje wyraźnego stanowiska w tej sprawie.

Wreszcie trzeba się odnieść do tych części rozprawy, w których Doktorant opisuje kwestie wprowadzenia dwóch jednostek statystycznych NUTS-2 na terenie województwa mazowieckiego - na obszarze metropolitalnym Warszawy i na pozostałym obszarze województwa mazowieckiego. Doktorant przedstawia także szeroko argumentację odnoszącą się do zasadności tego podziału, głównie odwołując się do względów pragmatycznych, związanych z tworzeniem podstaw dla realizacji polityki spójności w najbliższej przyszłości, a także wyraża pogląd o braku celowości dokonania podziału ustrojowego na jednostkę samorządu regionalnego obejmującą metropolię warszawską i resztę Mazowsza, uzasadniając – słusznie zresztą – że region niemietropolitalny, obejmujący m.in. aglomeracje Płocka, Radomia, Ostrołęki, nie miałby podstaw prawnych do samodzielnej realizacji zadań publicznych. Nie mniej jednak kwestia poszukiwania organizacji administracji publicznej w obszarze Wielkiej Warszawy (aglomeracji warszawskiej, warszawskiego obszaru metropolitalnego), zespalającej działania rządu i samorządu na poziomie regionalnym, ma ponad stuletnią historię i wydaje się, że Doktorant, znów zważywszy na poruszaną w doktoracie problematykę ustrojową, mógł rozwinąć te wątki. Badania geografów, demografów czy

ekonomistów w ostatnich latach pokazują, że odrębność gospodarcza, społeczna jak i osiedleńcza metropolii warszawskiej od innych aglomeracji leżących na terenie województwa mazowieckiego, m.in. wskazanej już radomskiej czy ostrołęckiej jest czymś obiektywnym. Oczywiście nie kwestionuję poglądu zaprezentowanego w dysertacji przez Doktoranta odnośnie do zgłaszanych w ostatnich latach, i opisywanych przez Niego w rozprawie, projektów ustawowych mających doprowadzić do wyodrębnienia z Mazowsza aglomeracji warszawskiej w zasadniczym podziale terytorialnym państwa, sprowadzającego się do szkodliwości wprowadzenia tych projektów w życie. Jednak wydaje mi się, że właśnie to zagadnienie – odrębności ustrojowej Warszawy jako jednostki samorządu regionalnego a jednocześnie jednostki NUTS-2, zważywszy, że w naukach prawnych ma dość bogatą literaturę (wspomnieć tu można choćby o pracach, jako jednych z pierwszych w tym zakresie, Maurycego Jaroszyńskiego), było przedmiotem wielu badań i Doktorant mógł efekty tych prac omówić, zwłaszcza w kontekście wymogów związanych z tworzeniem jednostek samorządu terytorialnego, które określa art. 15 Konstytucji, a które stanowią także przedmiot analizy w dysertacji.

Przestawione powyżej uwagi nie dyskredytują jednak wysiłku włożonego przez Doktoranta w weryfikację zgłoszonych hipotez i przeprowadzone badania. Jak wskazałem już wyżej, stanowią one o pominięciu pewnych problemów i wątków, które według mnie, w związku z zakresem dysertacji, obejmującym konstytucyjnie określone zasady funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, mogłyby być przez Doktoranta uwzględnione w szerszym wymiarze.

Oryginalność rozwiązania problemu naukowego, w mojej ocenie, sprowadza się w przypadku recenzowanej dysertacji do wskazania wzajemnych związków pomiędzy podstawami prawnymi polityki rozwoju, która w polskich warunkach służy osiągnięciu celów związanych ze spójnością społeczną, gospodarczą i przestrzenną z innymi regionami UE, a strukturą administracji publicznej, zwłaszcza samorządowej, określaną na płaszczyźnie prawa krajowego. Wydaje mi się, że wskazanie, a to niewątpliwie znajduje się w dysertacji, wzajemnych uwarunkowań, dających możliwość

prowadzenia efektywnej polityki publicznej, z rozwiązaniami w zakresie statystyki UE, ma wartość naukową. Trzeba bowiem nadmienić, że w początkowym okresie członkostwa Polski w UE, kwestie prawnych podstaw funkcjonowania administracji statystycznej postrzegane, w tym zagadnienia związane z klasyfikacją NUTS, były raczej traktowane jako kwestie techniczno-administracyjne, niż prawne, mające w dodatku znaczenie dla realizacji władzy publicznej w rozwoju społeczno-gospodarczym. Jeszcze do niedawna klasyfikacja NUTS, traktowana jako wymóg techniczny związany z członkostwem Polski w UE, w ogóle nie była przedmiotem zainteresowania nauk prawnych, które miały w mojej ocenie zasadniczy problem z ujęciem tej problematyki, jako zagadnienia prawnego. Tymczasem dysertacja uświadamia, że są one niezwykle ważne dla osiągnięcia traktatowo wyznaczonych celów wynikających z członkostwa Polskie w UE, a przedstawione przez Doktoranta hipotezy – pewnie w sposób niewyczerpujący, ale nie można z tego uczynić zarzutu badawczego – dają możliwość prowadzenia dalszych, uporządkowanych badań na gruncie nauk prawnych, zagadnień związanych z klasyfikacją NUTS i jej znaczeniem dla prawa UE oraz prawa krajowego.

Ad. (2)

W mojej ocenie Doktorant wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną, zna zagadnienia ogólne prawa publicznego, orientuje się w problematyce badawczej z jaką mamy do czynienia na gruncie prawa administracyjnego, zwłaszcza w zagadnieniach dotyczących prawnych zasad działania samorządu terytorialnego. O posiadaniu przez Doktoranta uporządkowanej wiedzy teoretycznej świadczą również wywody odnoszące się do wzajemnych relacji między prawem UE i prawem krajowym, poprawne używanie terminologii prawnej i prawniczej, rozumienie dystynkcji między prawem UE, prawem konstytucyjnym jak i prawem administracyjnym.

Dobór źródeł wykorzystanych przez Doktoranta należy ocenić jako prawidłowy, zważywszy, że zajmuje się on problematyką na wskroś współczesną, wykorzystuje publikacje z zakresu nauk prawnych, geografii, ekonomii, co wydaje się uzasadnione poruszonymi w rozprawie zagadnieniami. Jedynie w konsekwencji wcześniejszych

uwag, które przedstawiłem powyżej, warto może jedynie wskazać, że wieloletnie już funkcjonowanie GZM sprawiło, że literatura odnosząc się do problemów związanych z efektywną realizacją zadań publicznych przez GZM, w tym do kwestii optymalnego terytorialnie zakresu działania GZM w związku z klasyfikacją NUTS jest znacznie szersza, niż wykorzystana przez Doktoranta. Podobnie, o ile Doktorant rozwinąłby problematykę ustroju samorządu terytorialnego Warszawy w kontekście polityki spójności, także można byłoby poszerzyć literaturę w tym zakresie o pozycje starsze. Analogiczne uwagi odnieść można do poruszonego w rozprawie problemu tzw. „domniemania kompetencji”, dość szeroko omawianego w literaturze prawniczej w ostatnich latach.

Ad. (3)

Przystawione przez Doktoranta hipotezy badawcze, sposób prezentacji weryfikacji tych hipotez, jak i przedstawione konkluzje wskazują, że Doktorant posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. W moim odczuciu systematyka dysertacji będącej przedmiotem niniejszej recenzji dowodzi umiejętności zachowania rygoru myślowego Doktoranta w pracy badawczej, bowiem konsekwentnie potrafił On zaprezentować w sposób spójny logicznie i uzasadniony, problematykę podstaw prawnych i historię kształtowania się klasyfikacji NUTS i podziałów na jednostki statystyczne NUTS terytorium państwa polskiego w kontekście problemów innych państw w tym zakresie, a także założeń polityki spójności, problematykę podstaw prawnych działania samorządu terytorialnego w Polsce by wreszcie przejść do kwestii związanych z podziałem na jednostki NUTS-2 województwa mazowieckiego, wykazując związki między tymi zagadnieniami. Układ pracy jest ściśle podporządkowany zarysowanym na wstępie sześciu płaszczyznom badania, co także wskazuje na umiejętność zachowania przez Doktoranta rygoru w pracy badawczej.

Pewne zastrzeżenia można jedynie zgłosić do deklarowanego stosowania przez Doktoranta metody formalno-dogmatycznej i historycznej, jako tych, które szeroko wykorzystywane były w badaniach. Owszem, przedłożona dysertacja w wielu

miejscach wskazuje na wykorzystanie metody formalno-dogmatycznej, w szczególności w tych fragmentach, które odnoszą się do zasad działania samorządu terytorialnego w Polsce czy zasad wyznaczania jednostek statystycznych NUTS. Metoda historyczna (choć raczej historyczno-prawna) jest już wykorzystana rzadziej, raczej mamy w rozprawie do czynienia z pewnym, uporządkowanym chronologicznie, przedstawieniem rozwoju prawa statystycznego w zakresie regulacji związanych z klasyfikacją NUTS. Natomiast szeroko wykorzystuje Doktorant zwykłą obserwację, umiejętnie zestawia regulacje prawne i wskazuje na poglądy doktrynalne, dokonując ich analizy i wyciągając wnioski z przeprowadzonych badań odnoszące się od zarysowanych na wstępie hipotez i pól badawczych.

* * *

W konkluzji stwierdzam, że rozprawa mgra Konrada Wojnarowskiego w pełni kwalifikuje się do nadania dalszego biegu przewodowi doktorskiemu, w ramach którego rozprawa została przedstawiona Radzie Naukowej Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Warszawskiego.



