

Prof. zw. dr hab. *Alfred Lutrzykowski*
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku
Zakład Administracji

R E C E N Z J A*

rozprawy doktorskiej Pana mgr. *Macieja Zasady* nt. „**Współpraca międzynarodowa samorządu terytorialnego na przykładzie jednostek samorządowych regionu warmińsko-mazurskiego**”, przygotowanej pod kierunkiem naukowym Pani dr hab. *Teresy Astramowicz-Leyk*; promotor pomocniczy: Pani dr *Karolina Tybuchowska-Hartlińska*. Olsztyn 2018, ss. 333 + Aneks. Maszynopis

Wzrastająca aktywność instytucji pozapaństwowych na arenie międzynarodowej obserwowana od kilku dziesięcioleci jest wynikiem i przejawem przemian dokonujących się w sferze kontaktów między państwami i społeczeństwami. Pojawiają się nowe płaszczyzny współpracy, nowe ich formy oraz nowi uczestnicy. Ogromny wpływ w tym zakresie wywierają zwłaszcza procesy globalizacyjne oraz liczne przedsięwzięcia prowadzące do tworzenia struktur międzynarodowych i ponadnarodowych stanowiących coraz bardziej zintegrowane gospodarczo i politycznie grupy państw kierujących się nie tylko wspólnymi interesami lecz także wartościami i poczuciem wspólnoty kulturowej oraz troską o pomyślny rozwój i bezpieczną przyszłość. W tych warunkach wyczerpuje się praktyczna wartość i kreatywna moc klasycznego paradygmatu stosunków międzynarodowych i realizacji polityki zagranicznej w ramach poszczególnych państw. Paradygmat ten zakładał, w tej sferze, dominującą, jeśli nie wręcz monopolistyczną pozycję państwa i jego specjalnych organów.

*Niniejszą recenzję sporządziłem na podstawie uchwały nr 29/2017/2018 Rady Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie z dnia 21 marca 2018 r. Vide: pismo Dziekana Wydziału, Pana Profesora Sławomira Przybylińskiego z dnia 27 marca 2018 r.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami (§ 6 ust. 4 Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2018 r. Dz. U. z 2018 r., poz. 261), w recenzji przedstawiam szczegółowo uzasadnioną ocenę spełnienia przez rozprawę doktorską warunków określonych w art. 13 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym.

Przemiany państwa, struktury jego aparatu i wynikające stąd zjawiska dekoncentracji i decentralizacji mechanizmów władzy publicznej powodowane były także przez czynniki o charakterze endogennym. Kolejne „fale demokratyzacji”, by posłużyć się określeniem S. Huntingtona, przynosiły przemieszczanie ról i kompetencji w ramach dotychczasowych struktur i systemów władzy państwowej, stwarzając jednocześnie nową przestrzeń aktywności społecznej i politycznej dla podmiotów spoza katalogu dotychczasowych aktorów krajowej sceny politycznej oraz aktywności na arenie międzynarodowej. Tradycyjny model polityki zagranicznej i dyplomacji przestawał odpowiadać zmieniającej się sytuacji i nowym potrzebom. W życiu międzynarodowym, w miarę jego rozwoju, pojawiać się zaczęli nowi jego uczestnicy. Wielostronna i wielopłaszczyznowa współpraca i nowe obszary kontaktów wymagały rozbudowy instrumentarium i metod działania.

W demokratycznych społeczeństwach i państwach coraz ważniejszą pozycję wśród instytucji bezpośrednio uczestniczących w organizowaniu życia zbiorowego i kierowaniu nim zdobywały samorządy terytorialne jako kluczowe struktury sterowania procesami rozwojowymi oraz zaspokajania potrzeb i zabezpieczania interesów społeczności terytorialnych szczebla lokalnego i regionalnego. Realizacja wielu zadań skłaniała organy i instytucje samorządowe do sięgania po doświadczenia samorządów innych państw a niejednokrotnie podejmowania ścisłej współpracy. Najbardziej ewidentne było to w przypadku jednostek samorządowych położonych wzdłuż granic międzypaństwowych. Idee integracji europejskiej propagowane niemal nazajutrz po zakończeniu II wojny światowej sprzyjały nawiązywaniu kontaktów z sąsiadami zza pasa granicznego. Podręcznikowym przykładem tego zjawiska stały się udane próby ustanowienia wielowymiarowych kontaktów między władzami lokalnymi i społecznościami z obszarów po obu stronach granicy zachodnioniemiecko-francuskiej.

Problematyka podjęta przez Pana mgr. *Macieja Zasadę* wypełnia stosunkowo nowy obszar badawczy będący w ostatnich latach przedmiotem coraz bardziej ożywionego zainteresowania przedstawicieli szeregu dyscyplin naukowych, w tym prawników, socjologów i politologów. W efekcie na rynku wydawniczym pojawiło się szereg publikacji poświęconych międzynarodowym kontaktom i współpracy samorządów terytorialnych państw europejskich, głównie w ramach Unii Europejskiej. Są to w większości prace autorów zajmujących się zagadnieniami społeczności terytorialnych oraz władz

lokalnych i regionalnych. Zjawiskiem tym, przybierającym coraz bardziej uporządkowane i instytucjonalizujące się formy, coraz częściej zajmują się badacze stosunków międzynarodowych, polityki zagranicznej i dyplomacji. Pojawiło się szereg pojęć służących określeniu i eksplikacji aktywności władz i społeczności regionalnych i subregionalnych na arenie międzynarodowej („współpraca transgraniczna”, „współpraca euroregionalna”, „współpraca międzyterytorialna” i inne, wraz z ich odpowiednikami w językach obcych. Autorzy zajmujący się dyplomacją używają określeń „dyplomacja publiczna” (tradycyjna, oznaczana skrótem g2p), „nowa dyplomacja publiczna” (oznaczana skrótem p2p), „dyplomacja subpaństwowa”. W polskiej literaturze naukowej, w odniesieniu do „dyplomacji samorządowej”, zwłaszcza na jej regionalnym poziomie, stosowane są pojęcia „paradyplomacja”, „protodyplomacja” i „dyplomacja oddolna” zapożyczone od autorów amerykańskich. Autor recenzowanej rozprawy, słusznie moim zdaniem, zachowuje dystans wobec sporów terminologicznych, dyskontując eksplanacyjne walory poszczególnych określeń, pozwalające ukazywać istotę, treść i znaczenie fenomenu coraz bardziej różnorodnej międzynarodowej (zagranicznej) aktywności badanych samorządów terytorialnych.

W polskiej literaturze naukowej, poświęconej różnorodnym aspektom i formom działalności samorządu terytorialnego, wyraźnie dominują ujęcia prawoznawcze, administratywistyczne, socjologiczne oraz przyjmujące kanony teoretyczne i metodologiczne nauk o organizacji i zarządzaniu. Liczne pozycje autorstwa politologów, choć pisane odpowiednio do wymogów definiujących dyscyplinarną tożsamość nauk o polityce, ciągle i w znacznym wymiarze zakorzenione są w dyscyplinach pokrewnych. Najczęściej uzasadniane jest to dążeniem do adekwatnego opisu przedmiotu badań i jego możliwie pełnego wyjaśnienia, co narzuca niejako podejście wielodyscyplinarne. Praca Pana mgr. *Macieja Zasady*, mimo iż obciążona jest także w pewnym stopniu „inklinacją interdyscyplinarności”, jest pracą o zdecydowanie politologicznym charakterze, wpisując się w przedmiotowy zakres nauk o polityce. Autor w badaniach własnych i rozważaniach przedstawionych w rozprawie umiejętnie i twórczo dyskontuje dorobek prawoznawstwa, nauk historycznych i subdyscyplin politologicznych. Zasadniczym przedmiotem Jego zainteresowania jest ciągle niezbyt dogłębnie opisana i wyjaśniona naukowo, mająca różne treści i formy organizacyjne, aktywność społeczności oraz władz lokalnych i regionalnych na forum międzynarodowym, w relacjach z zagranicznymi partnerami. Autor poszukuje w literaturze oraz w trakcie badań własnych odpowiedzi na pytania o

genezę tego zjawiska, znaczenie i korzyści stąd wynikające dla stron tej współpracy oraz jej konsekwencje i wymowę w kontekście realizacji projektu zjednoczonej Europy oraz umacniania bezpieczeństwa na kontynencie i w świecie. W myśl założeń badawczych Autora owa para- proto- czy oddolna dyplomacja realizowana przez samorządy terytorialne i ich organy jest ich nowym, ważnym zadaniem publicznym, którego efektywne wypełnianie umacnia pozycję ustrojową władz lokalnych i regionalnych realnie uczestniczących w sprawowaniu władzy publicznej, co wprost deklaruje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (art. 16 ust. 2). Ta zaś problematyka jest centralnym przedmiotem badawczym nauk o polityce.

Przedłożona rozprawa jest sporządzona zgodnie z merytorycznymi i formalnymi zasadami obowiązującymi w odniesieniu do prac naukowych. We *Wstępie* jej Autor trafnie i prawidłowo wskazał ważny problem badawczy, a następnie sformułował interesujące i wartościowe poznawczo hipotezy oraz pytania badawcze mające służyć ich weryfikacji, będące zarazem wskazaniem kierunków poszukiwań. Poprawnie zostały przedstawione i objaśnione cele badań własnych oraz zawartych w rozprawie rozważań obejmujących analizę literatury naukowej i interpretację wyników badań przeprowadzonych w licznym gronie podmiotów samorządowych aktywnie na ogół rozwijających współpracę z partnerami zagranicznymi. Struktura treści pracy, tytuły i kolejność rozdziałów nie budzą w zasadzie zastrzeżeń, komunikatywnie oddając zamysł badawczy Autora oraz założenia teoretyczne i metodologiczne przyjęte dla potrzeb badań i uwzględniane w trakcie przygotowywania rozprawy. Spełnione też są wymogi formalne, w tym głównie językowe, redakcyjne i techniczno-edytorskie.

Recenzowana rozprawa jest podsumowaniem i prezentacją wyników kilkuletnich badań obejmujących studia nad obszerną literaturą naukową przedmiotu a także nad różnorodnymi źródłami, głównie w postaci dokumentów wygenerowanych w organach i instytucjach badanych jednostek samorządowych. Ważnym zasobem źródłowym są opracowane przez Autora wyniki badań ankietowych przeprowadzonych środowisku samorządów regionu warmińsko-mazurskiego, uzupełnione informacjami zgromadzonymi w wyniku rozmów i wywiadów z pracownikami jednostek samorządowych bądź osobami organizującymi współpracę zagraniczną i uczestniczącymi w jej realizacji. W moim przekonaniu Autor osiągnął zakładane cele swoich badań, przedstawiając

kompetentnie przygotowane studium poświęcone ważnym problemom międzynarodowej współpracy polskich samorządów terytorialnych.

Bogata ilustracja oparta na źródłach empirycznych, nie w pełni wprawdzie jest koherentna wobec założeń teoretycznych i metodologicznych przedstawionych we *Wstępie* i dwóch pierwszych rozdziałach, służy jednak dobrze swoistemu uprawomocnieniu obu hipotez rozprawy. Hipoteza nazwana główną zakłada, że „we współczesnym świecie, szczególnie w relacjach między państwami i społeczeństwami Unii Europejskiej, nawiązywanie kontaktów i wielopłaszczyznowa współpraca jednostek samorządów terytorialnych /.../ jest ważną formą kontaktów międzynarodowych” (s. 10 in princ.). Twierdzenie to, przekonująco uzasadnione w literaturze i potwierdzone w praktyce działania europejskich samorządów terytorialnych, w odniesieniu do dorobku polskich samorządów ciągle w znacznym stopniu musi być traktowane bardziej jako postulat niż stwierdzenie faktu. Analiza i interpretacja wyników badań własnych Autora także na to wskazuje. Świadczy o tym między innymi to, że spośród 89 gmin, które wzięły udział w badaniach (na 116 istniejących jednostek gminnych), aż 25 potwierdziło brak współpracy międzynarodowej. Nieco korzystniej sytuacja przedstawia się w przypadku powiatów: na 21 jednostek tego stopnia tylko w jednym przypadku nie podjęto dotąd współpracy międzynarodowej. W stosunku do badanych jednostek (druga hipoteza) Autor przyjął nieco bardziej umiarkowane założenie pisząc, że „współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego regionu warmińsko-mazurskiego jest istotnym czynnikiem sprzyjającym dalszemu rozwojowi społecznemu, gospodarczemu oraz wzbogacającym kulturę i wiedzę jego mieszkańców o współczesnym świecie, a zwłaszcza o partnerach. Stopień zaawansowania tej współpracy, jej intensywność i formy są zróżnicowane w poszczególnych jednostkach /.../” (ibidem). W *Zakończeniu* Autor powtórzył te sformułowania dodając, że zróżnicowany stan współpracy w poszczególnych jednostkach samorządowych jest „uwarunkowany wieloma czynnikami” (s. 304 in princ.).

Autor recenzowanej rozprawy, zgodnie z jej tytułem, skupił uwagę na problemach aktywności międzynarodowej polskich jednostek samorządu terytorialnego, ilustrując to przykładami współpracy samorządu województwa warmińsko-mazurskiego oraz 89 gmin i 18 powiatów z tego regionu. Wyniki badań własnych dotyczą w zasadzie lat 1999-2017. Niezbyt obszerny rozdział I zawiera dość uproszczone i schematyczne wprowadzenie do problemów

teoretycznych, metodologicznych i pojęciowych współpracy międzynarodowej samorządów regionalnych i lokalnych jako przedmiotu badań naukowych. Brakuje w tym rozdziale choćby skrótowego przedstawienia owego procesu wyczerpywania się przydatności dotychczasowego konceptu polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych. Ale ta uwaga musi być traktowana jako perfekcjonistyczny postulat recenzenta, którego obowiązkiem jest koncentrować się na treści istniejącej ocenianego dzieła. Interesująca natomiast jest próba usytuowania samorządów w układzie instytucji aktywnych na arenie międzynarodowej przy jednoczesnym wskazaniu wiodącej pozycji odpowiednich organów państwa. Stwierdzenie: „Polityka zagraniczna Rzeczypospolitej Polskiej przestała ograniczać się do działalności MSZ i organów państwowych” (s. 34) stanowi celną lapidarną rekapitulację rozważań dotyczących zmian tradycyjnego modelu stosunków międzynarodowych.

Tytuł rozdziału drugiego, przed zapoznaniem się z jego treścią, może wprowadzać w błąd czytelnika. Należało tytuł ten uzupełnić krótkim zwrotem „w Polsce” albo nadać mu treść: „Podstawy prawne ...**polskich** jednostek...”, gdyż Autor zajmuje się tu krajowymi i międzynarodowymi uwarunkowaniami prawnymi i formami współpracy międzynarodowej odrodzonego po 1989 r. polskiego samorządu terytorialnego. Przedstawiony w tym rozdziale przegląd regulacji normatywnych ukształtowanych dotychczas form współpracy międzynarodowej społeczności lokalnych i regionalnych oraz ich samorządów pozwala lepiej poznać i właściwie ocenić proces rozwoju urzeczywistnianej przez nie paradyplomacji i jej rolę w procesie zmian tradycyjnego modelu stosunków międzynarodowych. Warto podkreślić trafny podział treści rozdziału na trzy podrozdziały, co ułatwia śledzenie toku rozważań Autora.

Kluczowe w tej rozprawie są kolejne (ostatnie) dwa obszerne rozdziały mające stanowić w zamyśle Autora empiryczną ilustrację i potwierdzenie obu hipotez przyjętych jako wstępne założenia poddane weryfikacji poprzez studia literaturowe, analizę źródeł prawnych, rozmaitego typu dokumentów źródłowych oraz w drodze badania realnych działań samorządów regionu warmińsko-mazurskiego w zakresie kontaktów i współpracy międzynarodowej. Rozdział III otwiera podrozdział zawierający krótki rys historyczny Warmii i Mazur kończący się przypomnieniem okoliczności i przebiegu powołania w ramach reformy ustroju terytorialnego z przełomu lat 1998/1999 województwa warmińsko-mazurskiego. Przywołanie podstawowych parametrów analizy SWOT stanowi zadowalającą bazę informacyjną zamykającą charakterystykę

typologiczną regionu. Pewne wątpliwości budzi tytuł drugiego podrozdziału zapowiadający prezentację „głównych instytucji współpracy międzynarodowej w regionie warmińsko-mazurskim”. Mało komunikatywny jest zwrot „w regionie...”, a „główne instytucje współpracy międzynarodowej” sugerują wyjście poza krąg organów i instytucji samorządowych, do których ogranicza się tytuł rozdziału. Zdziwienie musi wywoływać brak Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego wśród owych „głównych instytucji współpracy międzynarodowej”, choć w wyliczeniu Autora znaleźli się tacy „gracze” jak wyższe uczelnie i organizacje pozarządowe, mający praktycznie stosunkowo skromny udział w tej współpracy. Bardzo obszerny podrozdział trzeci zawiera drobiazgowo omówienie wyników badań obrazujących treść, zakres i formy współpracy międzynarodowej samorządu województwa (za czym kryje się głównie aktywność Sejmiku Województwa), samorządów powiatowych i gminnych. Podstawę źródłową tych ustaleń stanowiły wyniki badań ankietowych oraz analiza dokumentów poszczególnych jednostek samorządowych dotyczących ich współpracy międzynarodowej.

W rozdziale IV (ostatnim) Autor podjął interesującą próbę analizy i interpretacji wyników badań ankietowych, pomijając inne źródła i informacje pozyskiwane w trakcie badań. Jest to niewątpliwie zabieg dyskusyjny zwłaszcza, gdy uwzględnimy, że czytelnik ma w pamięci ledwie co ukończoną lekturę poprzedniego rozdziału zawierającego swoistą antologię międzynarodowej aktywności województwa (samorządu i aparatu administracji rządowej), powiatów i gmin regionu. Szczęśliwie dla czytelnika i Autora rozprawy przedstawione tu informacje są ważne z punktu widzenia kompleksowego obrazu i oceny dorobku, jakim już legitymują się badane jednostki samorządowe w zakresie kontaktów i współpracy międzynarodowej. Słusznie Autor postąpił przedstawiając w syntetycznej formie kierunki i obszary współpracy międzynarodowej samorządów z regionu warmińsko-mazurskiego, ich efekty oraz istniejące i pojawiające się nadal bariery w rozwijaniu tych kontaktów. Jest to więc niezbędny komentarz do prezentacji zawartej w rozdziale poprzednim, opierający się jednakże tylko na wynikach badań ankietowych. Odmienny porządek narracji obrazującej dorobek badanych jednostek samorządowych wymagałby także innej struktury treści tej części rozprawy i zmiany systematyki wewnętrznej. Ale to nie może być przedmiotem dywagacji recenzenta, który winien „trzymać się tekstu”, co już wyżej akcentowałem.

Zakończenie przynosi niezbyt rozbudowaną próbę odniesienia się do celów i założeń badań oraz podsumowania rozważań przedstawionych w rozprawie. Autor stwierdza doniosłość sformułowanego problemu oraz trafność postawionych pytań badawczych i przyjętych hipotez. W Jego przekonaniu, które również podzielam, potwierdzone zostało wyjściowe założenie mówiące o kształtowaniu się nowego, adekwatnego wobec współczesnych warunków modelu stosunków międzynarodowych, realizacji polityki zagranicznej przez państwo i sztuki dyplomacji, która zyskuje nowe wymiary, formy oraz środki i metody jej uprawiania. Dziś w coraz większym zakresie „kontakty międzynarodowe – pisze Autor – polegają na bezpośredniej współpracy społeczeństw lokalnych i regionalnych oraz ich samorządów. Dorobek samorządów regionu warmińsko-mazurskiego jest pozytywnym przykładem tego procesu” (s. 305). Zamykając tę część oceny rozprawy Pana mgr. *Macieja Zasady* chcę podkreślić zasadność zachowania wyraźnej ostrożności w generalizowaniu ocen dotyczących zbyt małej próby badawczej i specyficznych cech jednostkowych badanych zjawisk bądź instytucji. Rozumowanie indukcyjne jest bowiem procedurą zawodną.

Tekst rozprawy jest zaopatrzony w obszerną *Bibliografię* obejmującą wykaz źródeł i literatury przedmiotu. Wykaz ten odzwierciedla wielkość bazy literaturowej oraz badanej dokumentacji, opisu wyników badań własnych oraz źródeł netograficznych. Spisy grafik, tabel, map i wykresów ułatwiają wyszukiwanie informacji oraz ich interpretacji. Ważne uzupełnienie rozprawy stanowi obszerny *Aneks*, zawierający kwestionariusz ankiety oraz liczne dokumenty dotyczące zawieranych umów i realizacji współpracy międzynarodowej badanych jednostek samorządowych.

Przedstawiona mi do oceny rozprawa doktorska Pana mgr *Macieja Zasady* jest opracowaniem wartościowym nie tylko z poznawczego ale także praktycznego punktu widzenia. Ma ona cechy interesującego *case study* ukazującego ważny proces włączania się samorządu terytorialnego do realizacji zadań tradycyjnie wykonywanych przez państwo i zastrzeżonych do właściwości jego specjalnych organów. Paradyplomacja uprawiana przez jednostki samorządowe regionu warmińsko-mazurskiego dostarcza wielu ważnych spostrzeżeń i z metodologiczną powściągliwością formułowanych ocen oraz postulatów. Poziom teoretyczny i metodologiczny rozważań Autora, w przypadkach pewnych kwestii i wątków sprawiał, że zgłosiłem kilka krytycznych uwag i ocen, które w żadnym stopniu nie podważają pozytywnej

oceny pracy traktowanej całościowo. Należy je również traktować jako wyraz moich subiektywnych przekonań, a wreszcie sposobu odczytywania i interpretacji opinii czy stanowiska Autora rozprawy. Drobne błędy i uchybienia formalne zaznaczyłem w przedłożonym mi egzemplarzu pracy, który przekażę Autorowi zachęcając Go do kontynuowania dalszych badań nader interesujących problemów współpracy międzynarodowej samorządów terytorialnych Polski, Europy i świata. Warto również rozważyć kwestię opublikowania odpowiednio zmodyfikowanej i zaktualizowanej wersji tej rozprawy.

K o n k l u z j a

Rozprawa doktorska Pana mgr *Macieja Zasady* stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, którym jest międzynarodowa współpraca polskich jednostek samorządu terytorialnego będąca odpowiedzią na współczesne potrzeby rozwojowe oraz tendencje integracyjne i procesy globalizacyjne.

Autor rozprawy dowiódł, że posiada ogólną wiedzę teoretyczną w zakresie dyscypliny *nauki o polityce* a także dyscyplin pokrewnych. Potrafi formułować problemy badawcze i prawidłowo, zgodnie z rygorami teoretycznymi i metodologicznymi, twórczo rozwiązywać je. Opanował również umiejętność samodzielnego prowadzenia badań i sporządzania opracowań naukowych.

Recenzowana rozprawa spełnia, w mojej ocenie, wymogi stawiane rozprawom doktorskim w przepisach prawnych (art. 13 ust. 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).

Wnoszę o dopuszczenie Pana mgr. *Macieja Zasady* do kolejnych etapów przewodu doktorskiego prowadzonego przed Radą Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

Łódź, 16 kwietnia 2018 r.

Alfred Lutnykowski