

dr hab. Justyna Łacny, profesor uczelni

Wydział Administracji i Nauk Społecznych

Politechnika Warszawska

justyna.lacny@pw.edu.pl

Recenzja w postępowaniu habilitacyjnym dr Jacka Jaśkiewicza

1 Wprowadzenie

Recenzja ta została sporządzona w związku z wyznaczeniem mnie na funkcję recenzenta w postępowaniu w sprawie nadania dr Jackowi Jaśkiewiczowi stopnia doktora habilitowanego w dyscyplinie nauki prawne. Na funkcję tę zostałam wyznaczona na podstawie postanowienia nr 36/ST/2024 Komisji Uniwersytetu Łódzkiego do spraw stopni naukowych w dyscyplinie nauki prawne z dnia 17 maja 2024 r. Informację o wyznaczeniu mnie do pełnienia tej funkcji otrzymałam pismem z dnia 18 czerwca 2024 r. podpisanym przez dr hab. Monikę Bogucką-Felczak, prof. Uniwersytetu Łódzkiego, przewodniczącą Komisji Uniwersytetu Łódzkiego do spraw stopni naukowych w dyscyplinie nauki prawne. Wraz z tym pismem otrzymałam:

- 1) wniosek dr Jacka Jaśkiewicza z 19 lutego 2024 r. o wszczęcie postępowania w sprawie nadania mu stopnia doktora habilitowanego, skierowany do Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego,
- 2) autoreferat dr Jacka Jaśkiewicza w wersji polskiej i angielskiej,
- 3) wykaz osiągnięć naukowych dr Jacka Jaśkiewicza stanowiących znaczący wkład w rozwój dyscypliny,
- 4) wydruk 12 artykułów z czasopism i rozdziałów z monografii autorstwa dr Jacka Jaśkiewicza i
- 5) pamięć USB (pendrive) zawierającą dokumentację dr Jacka Jaśkiewicza związaną z wszczętym postępowaniem habilitacyjnym, potwierdzającą jego dorobek naukowy.

Recenzję sporządziłam z uwzględnieniem obowiązujących przepisów, w szczególności wymogów art. 219 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 574, dalej jako „Prawo o szkolnictwie wyższym”). Zgodnie z tym przepisem stopień doktora habilitowanego nadaje się osobie, która:

1) posiada stopień doktora;
2) posiada w dorobku osiągnięcia naukowe albo artystyczne stanowiące znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny, w tym co najmniej:

a) 1 monografię naukową wydaną przez wydawnictwo, które w roku opublikowania monografii w ostatecznej formie było ujęte w wykazie sporządzonym zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 267 ust. 2 pkt 2 lit. a, lub

b) 1 cykl powiązanych tematycznie artykułów naukowych opublikowanych w czasopismach naukowych lub w recenzowanych materiałach z konferencji międzynarodowych, które w roku opublikowania artykułu w ostatecznej formie były ujęte w wykazie sporządzonym zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 267 ust. 2 pkt 2 lit. b, lub

c) 1 zrealizowane oryginalne osiągnięcie projektowe, konstrukcyjne, technologiczne lub artystyczne;

3) wykazuje się istotną aktywnością naukową albo artystyczną realizowaną w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultury, w szczególności zagranicznej.

W komentarzach do przytoczonego art. 219 Prawa o szkolnictwie wyższym podkreśla się, że ustalone w nim wymogi uzyskania stopnia doktora habilitowanego mają charakter łączny co oznacza, że stopień ten nadaje się osobie, która spełniła wszystkie z nich. Niespełnienie któregośkolwiek z tych wymogów powoduje, że nie zachodzą przesłanki do nadania habilitacji¹. Ocenę dorobku będę dokonywać przy zastosowaniu powyżej wskazanych, ustawowych wymogów uzyskania stopnia doktora habilitowanego.

¹ Ł. Kierznowski, *Stopnie naukowe i stopnie w zakresie sztuki. Komentarz*, Difin 2021; T. Jędrzejewski, (w:) J. Woźnicki (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*. Warszawa 2019, s. 574.

2 Wymóg posiadania stopnia doktora

Doktor Jacek Jaśkiewicz, zwany dalej „Habilitant”, uzyskał stopień doktora nauk prawnych w dyscyplinie prawo na podstawie uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego z dnia 2 grudnia 2011 r. Podstawą uzyskania tego stopnia była rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr hab. Macieja Zielińskiego *Paradygmat poznania faktów w postępowaniu cywilnym*. Spełnienie wymogu posiadania stopnia doktora przez Habilitanta jest więc wypełnione.

3 Wymóg posiadania osiągnięcia naukowego stanowiącego znaczny wkład w rozwój dyscypliny

3.1 Uwagi wstępne

Komentatorzy art. 219 Prawa o szkolnictwie wyższym wskazują się, że pojęcie osiągnięcia naukowego stanowiącego „znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny” jest celowo nieostre, aby umożliwić indywidualną ocenę dorobku Habilitanta w odniesieniu do specyfiki danej dyscypliny, w której ma być nadany stopień naukowy. Skoro osiągnięcie naukowe ma stanowić znaczny wkład w rozwój danej dyscypliny, to naturalne jest, że podstawowym punktem odniesienia powinien być stan badań naukowych w tej dyscyplinie przed przedstawieniem recenzowanego osiągnięcia naukowego i po nim. Podstawowym pytaniem, na które należy odpowiedzieć, jest zatem kwestia, czy dane osiągnięcie naukowe sprawia, że stan nauki w danej dziedzinie uległ rozwojowi (powiększeniu) oraz czy ma on charakter znaczny (istotny, niebagatelny). Skoro stopień naukowy doktora habilitowanego jest kolejnym etapem awansu naukowego, konieczne jest również to, aby osiągnięcie naukowe spełniało również wymogi stawiane rozprawom doktorskim określonym w art. 187 Prawa o szkolnictwie wyższym, tj. stanowiło oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, prezentowało ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie, w której jest nadawany stopień oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Innymi słowy, podstawą do nadania stopnia doktora habilitowanego powinno być zatem osiągnięcie naukowe, które: 1) dotyczy tematyki dotychczas niepodjętej lub niepodjętej w takim wymiarze, jak w ocenianym osiągnięciu; ma walor nowości naukowej, bo tylko wówczas można mówić o istnieniu wkładu w rozwój danej dyscypliny; 2) spełnia wymogi stawiane

rozprawom doktorskim; oraz 3) bezsprzecznie korzystnie zmienia (rozbudowuje) stan nauki w danej dyscyplinie i zmiana ta, w opinii recenzentów, jest istotna².

W autoreferacie (str. 2), jako osiągnięcie naukowe stanowiące znaczny wkład w rozwój dyscypliny, w rozumieniu w art. 219 ust. 1 Prawa o szkolnictwie wyższym, Habilitant wskazał monografię *Unijna polityka rozwoju w perspektywie polityki prawa. System, instytucje i procedury*, Warszawa 2023, EuroPrawo, s. 562 (dalej: *Unijna polityka rozwoju*). Monografia ta zostanie poddana ocenie w kolejnych punktach recenzji. Choć Habilitant nie określił wprost specjalizacji, do której należy zaliczyć jego osiągnięcie naukowe w ramach dyscypliny naukowej, którą jest prawo, to na podstawie treści tej monografii i jej tytułu należy przyjąć, że będzie nią prawo Unii Europejskiej. Oznacza to, że na gruncie stanu rozwoju tej specjalizacji należy zatem przede wszystkim oceniać dorobek naukowy Habilitanta.

3.2 Obszar badawczy i cele rozprawy habilitacyjnej

Już w pierwszym zdaniu swojej monografii Habilitant zadeklarował, że jej temat i cele badawcze wywodzą się z polityki prawa Leona Petrażyckiego (1867-1931) – polskiego prawnika, filozofa, socjologa prawa i etyka, twórcy psychologicznej teorii prawa podkreślającej emocjonalne i subiektywne aspekty zachowań prawnych. Habilitant nie przedstawił procesu dochodzenia do wyboru akurat tego badacza prawa uzasadniając, nawet dość przekonująco, że polityka prawa L. Petrażyckiego jest właściwym modelem dla badania wybranego przez niego obszaru prawa UE, tj. unijnej polityki rozwojowej, w przyjętym przez niego, autorskim rozumieniu tej polityki (krytyczne uwagi na temat tego podejścia zob. pkt 3.4 recenzji). Niedosyt budzi fakt, że Habilitant nie przedstawił przeglądu różnych teorii prawa i stojących za nimi badaczy, w tym w szczególności z podstawowej dla siebie specjalizacji, tj. prawa UE, z dorobku których mógłby czerpać w toku prowadzonych prac, aby w konkluzji wykazać trafność dokonanego przez siebie wyboru, którego – co podkreślam – nie kwestionuję.

² K. Baran, *komentarz do art. 219 Prawa o szkolnictwie wyższym* (w:) *Komentarz do wybranych przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz, WKP 2020; Ł. Kierznowski, *komentarz do art. 219 Prawa o szkolnictwie wyższym*, Stopnie naukowe i stopnie w zakresie sztuki. Komentarz, Difin 2021.

Tego rodzaju przegląd literatury bez wątpienia metodologicznie wzbogacił pracę i pozwoliłby lepiej zrozumieć i uzasadnić przyjęte przez Habilitanta rozumowania i motywy.

Leon Petrażycki, jak wskazał Autor ocenianej monografii, stał na stanowisku, że istota polityki prawa polega na uzasadnionym naukowo przewidywaniu następstw, których należy się spodziewać w razie wprowadzenia pewnych przepisów prawnych i opracowaniu takich zasad, których wprowadzenie do systemu prawnego stałoby się przyczyną pożądanych skutków. W zamyśle tego uczonego, polityka prawa ma być „nauką” o ukierunkowaniu praktycznym, opartą na opracowanej na nowo teorii. Deficytu takiej dyscypliny, jak i jej teoretycznego zaplecza L. Petrażycki upatrywał przede wszystkim w braku wiedzy i badań naukowych na temat uwarunkowań i czynników motywujących zachowania ludzi. Jego zdaniem psychologia prawa, jak i psychologiczne ujęcie prawa pozwalają badać i wyjaśniać prawo w jego realnym funkcjonowaniu i oddziaływaniu na jednostki (*Unijna polityka rozwoju*, str. 36). Fundamentem tak rozumianej polityki prawa jest założenie, że głównym czynnikiem sprawczym postępu prowadzącego do homeostazy społecznej jest optymalnie skonstruowane i funkcjonujące prawo. Funkcją zaś tej polityki jest dogłębne poznanie środowiska społecznego i opracowanie dla niego optymalnego modelu-wzorca, a praktycznym celem – działanie, kierowane lub stymulowane przez teorię. W założeniu, na bazie tej nauki ma dokonać się progres, docelowo ukierunkowany na taki dobrostan społeczny, z którego spełnieniem prawo stałoby się niepotrzebne.

Habilitant stwierdził, że ustalenie, czy i w jakim stopniu program i postulaty polityki prawa sformułowane przez L. Petrażyckiego są nadal aktualne, a na ile wymagają rewizji, wymaga przeprowadzenia testu badawczego dotyczącego praktyki, w której prowadzona jest jakaś polityka prawa. Za właściwą dziedzinę do przeprowadzenia takich badań Habilitant uznał współczesne europejskie polityki publiczne, które w założeniu petrażycjańskiej polityki prawa są zracjonalizowanymi, programowymi i realizowanymi poprzez prawo zespołami działań służącymi relewantnym celom i dobrom społecznym. Za szczególnie właściwy obszar analiz Habilitant uznał politykę rozwojową UE, której założenia, idee, metody realizacji i stosowanie prawa UE wpisują w projekt teorii prawa L. Petrażyckiego (*Unijna polityka rozwoju*, str. 23-24 i 36).

Po zakreśleniu powyższej tematyki analiz, Habilitant wskazał dwa obszary badawcze i trzy cele rozprawy. Pierwszy obszar badawczy dotyczy określenia założeń i funkcji polityki prawa L. Petrażyckiego oraz ustalenia czy i w jakim stopniu jej ideologia, program i teoria są adekwatne do współczesnego stanu wiedzy o prawie i praktyce polityki rozwoju UE. Postawiona w tym obszarze hipoteza dotyczy polityki prawa jako *techné* polityki rozwojowej UE. Drugi obszar badawczy odnosi się do założeń, funkcji, przedmiotu i obszaru stosowania polityki rozwojowej UE jako polityki publicznej wykorzystującej prawo do osiągania zakładanych celów oraz postrzegania polityki rozwojowej UE jako praktyki realizującej cele i funkcje polityki prawa. Hipoteza postawiona w tym punkcie dotyczy polityki rozwojowej UE jako *praxis* polityki prawa. Powyższe dwa obszary badawcze Habilitant uzupełnił trzema pytaniami badawczymi: 1) czy polityka prawa, łącząca w swoim programie postawę pozytywizmu z racjonalnością instrumentalną, odpowiada praktyce polityki rozwojowej UE? 2) jaka inna wersja polityki prawa odpowiada praktyce polityce rozwojowej UE i 3) czy taką adekwatną wersją może być zmodyfikowana koncepcja petrażyckańska? (*Unijna polityka rozwoju*, str. 25).

Pomysł naukowy Habilitanta sprowadza się, w bardzo dużym uproszczeniu, do wyboru jednej z polskich teorii prawa, tj. polityki prawa sformułowanej przez L. Petrażyckiego na przełomie 19. i 20. wieku i sprawdzeniu stopnia jej stosowalności, adekwatności i aktualności w wybranym obszarze prawa UE – polityce rozwojowej UE. Koncepcja ta może być, i zapewne jest atrakcyjna, nowatorska i odkrywcza na gruncie teorii prawa, w szczególności polskiego, natomiast pozostaje poza głównym nurtem prawa UE. Z punktu widzenia prawa UE nie do końca jest jasne jakim celom, poza *stricte* poznawczymi, miałyby służyć te badania i wynikające z nich wnioski. Na co ma wpłynąć, na gruncie prawa UE, potwierdzenie lub wykluczenie tezy o stosowalności i aktualności teorii prawa L. Petrażyckiego w obszarze polityki rozwojowej UE? Czy ma oddziaływać na tę politykę UE lub inne polityki unijne i stosowane w nich modele wdrażania lub inne rozwiązania, a jeżeli tak to jakie? Do tych kwestii Habilitant się nie odniósł, koncentrując się rozważaniach *stricte* teoretycznoprawnych, opartych jednak na badaniach dogmatycznych prowadzonych na gruncie prawa UE. Zasadniczą krytykę budzi zatem fakt, że trudno uchwycić moment jego włączenia się, w ocenianej

rozprawie habilitacyjnej, w dyskurs dogmatyki prawa UE i analizowanej na jej gruncie problematyki. Krytyka podejścia zastosowanego przez Habilitanta sprowadza się zatem do wyboru głównego obszaru badań, mającego wskazywać na jego specjalizację. Jeżeli jego praca miałaby być oceniana na gruncie teorii prawa (a taki momentami z książki wyłania się zamysł Habilitanta), a nie prawa UE, wówczas należałoby przyjąć inny rozkład i ciężar analiz. Inna mogłaby też być jej ocena. Habilitant dokonał jednak innego wyboru i w monografii kwestiom teoretycznym poświęcił *Wprowadzenie*, *Rozdział 1* i *Zakończenie* (str. 23-80 i str. 499-513). Natomiast zasadnicza część pracy dotyczy prawa UE, tj. wdrażanej na jej gruncie unijnej polityki rozwojowej (rozdziały 2-9, str. 80-499). Zasadnicze zastrzeżenia należy przy tym również podnieść w odniesieniu do przyjętego przez Habilitanta rozumienia tej polityki, błędnego w mojej ocenie, a także momentami dość niskiego poziomu pracy w częściach odnoszących się do prawa UE (zob. pkt 3.4 recenzji).

3.3 Konstrukcja rozprawy habilitacyjnej

Rozprawa habilitacyjna (str. 562) jest obszerna, składa się z wprowadzenia, trzech części obejmujących dziewięć rozdziałów i zakończenia. *Wprowadzenie* (str. 23-30) przedstawia założenia i cele pracy. Część I. *Unijna polityka rozwoju jako polityka prawa* (str. 31-108) obejmuje rozdział 1. *Polityka prawa – teoria, doktryna, recepcja* i rozdział 2. *Unijna polityka rozwoju – model teoretyczny i model doktrynalny*. W części II. *System unijnej polityki rozwoju* (str. 109-278) zawarto rozdział 3. *Struktura systemu unijnej polityki rozwoju*, rozdział 4. *Planowanie w unijnej polityce rozwoju*, rozdział 5. *Instytucje unijnej polityki rozwoju* i rozdział 6. *Instrumenty realizacji unijnej polityki rozwoju*. W części III. *Prawo unijnej polityki rozwoju* (str. 279-498) uwzględniono rozdział 7. *System prawa unijnej polityki rozwoju*, rozdział 8. *Zasady prawa unijnej polityki rozwoju* i rozdział 9. *Procedury unijnej polityki rozwoju*. Wynikające z pracy wnioski zostały przedstawione w *Zakończeniu* (str. 499-512). Pracę opatrzono bibliografią, wykazem aktów prawnych i orzecznictwa. Od strony formalnej rozprawa habilitacyjna zachowuje standardową dla prac naukowych strukturę. Jej konstrukcja jest zasadniczo logiczna i prawidłowa (choć kolejność części II i III mogłaby być ze sobą zamieniona).

Odnosząc się do struktury rozprawy habilitacyjnej, zdecydowanie pozytywnie należy ocenić merytoryczne wstępy zamieszczone we wszystkich rozdziałach pracy, które w sposób teoretyczny, ciekawy i twórczy wprowadzają w omawiane zagadnienia i przedstawiają ich wieloaspektowość i złożoność. Czytelnik nie jest zaskakiwany treścią rozdziałów, lecz jest stopniowo zapoznawany z ich tematyką. Niestety i szkoda, że tym wstępom nie towarzyszą zakończenia poszczególnych rozdziałów, które podsumowywałyby przeprowadzone w nich analizy, wskazywałyby wynikające z nich wnioski i wprowadzały do następnych zagadnień (jedyne tego rodzaju zakończenie zostało zawarte w ostatnim rozdziale pracy, w pkt 9.12 oceniającym funkcjonowanie przedstawionych procedur unijnej polityki rozwoju).

Od strony merytorycznej w rozprawie habilitacyjnej widoczny jest ambitny i godny aprobaty zamysł Habilitanta stworzenia monografii kompleksowo przedstawiającej jedną z polityk UE – unijną politykę rozwojową, szkoda tylko, że w przyjętym przez niego, autorskim rozumieniu, wymykającym się klasyfikacjom stosowanym w prawie UE (zob. pkt 3.4 recenzji).

W głównych częściach rozprawy habilitacyjnej, w rozdziałach 2-9, przedstawiających poszczególne elementy unijnej polityki rozwojowej wybranej jako obszar badań, zaskakujący jest brak spodziewanych nawiązań i systemowych analiz dotyczących polityki prawa L. Petrażyckiego, pozwalających uchwycić, uwidocznić i co więcej uzasadnić jej deklarowaną relewantność wobec polityki rozwojowej UE (tematyka polityki prawa L. Petrażyckiego jest przedstawiana jedynie we *Wprowadzeniu*, w *Rozdziale 1* i w *Zakończeniu*). Ornamentyka odniesień do petrażycjańskiej polityki prawa w głównych rozdziałach pracy nie pozwala, w mojej ocenie, na zidentyfikowanie rzeczywistych i głębokich relacji pomiędzy tą polityką prawa a unijną polityką rozwoju. Deficyt ten mogłyby wypełnić systemowe analizy petrażycjańskiej polityki prawa odnoszone do poszczególnych elementów unijnej polityki rozwojowej przedstawianych w rozdziałach pracy 2-9 i ich dobrze skonstruowane zakończenia, podkreślające i uzasadniające te zależności. Zabiegi te w efekcie przełożyłyby się na lepsze wypełnienie hipotez badawczych i celów rozprawy habilitacyjnej.

Zdecydowanie pozytywnie należy natomiast ocenić zastosowane w rozprawie habilitacyjnej dwutorowe podejście do prezentowania unijnej polityki rozwojowej obejmujące przepisy UE, jak i przepisy i praktykę krajową (polską). Choć sam zamysł był trafny, jego realizacja udała się jedynie częściowo, w efekcie czego praca jest nieco niesymetryczna. Części dotyczące prawa UE są momentami zdawkowe i ograniczają się do samego przytoczenia przepisów unijnych, bez opatrzenia ich poglądami dogmatyki prawa UE i orzecznictwem sądów unijnych czy też – czego należałoby się spodziewać w rozprawie habilitacyjnej – autorskimi analizami i komentarzami Habilitanta. Zupełnie inaczej rzecz przedstawia się w obszarze regulacji i rozwiązań polskich, uzupełnianych wielowątkowymi i wnikliwymi uwagami Autora, niezbicie świadczącymi o jego dogłębnym znawstwie przedmiotu, przedstawiającymi szerokie spectrum zawiłości, problemów i refleksji na temat przedstawianych kwestii. W tych częściach rozprawa habilitacyjna jest najbardziej wartościowa, a analizy są prowadzone na bardzo wysokim poziomie merytorycznym. Na szczególnie wysoką ocenę zasługuje pkt 5.7 *Kontrola sądowa w systemie unijnej polityki rozwoju* i pkt 7.5.4. *Soft law jako źródło prawa polityki rozwoju*. Owa niesymetryczność cechuje całą pracę – widoczne jest, że Habilitant ze swobodą i wprawą porusza się na gruncie krajowym, poczynawszy od polskich teorii i teoretyków prawa, w tym L. Petrażyckiego i kontynuatorów jego myśli, przez kolejne polskie akty prawne regulujące omawiane zagadnienia. Inaczej rzecz się przedstawia w obszarze prawa UE, w którym Habilitant porusza się znacznie gorzej, o czym świadczą potknięcia i błędy (zob. pkt 3.4.2 recenzji).

3.4 Uwagi krytyczne

3.4.1 „Unijna polityka rozwojowa” – zastrzeżenia dotyczące przyjętego rozumienia tego pojęcia

Moje największe zastrzeżenie i zarazem krytykę budzi przyjęte przez Habilitanta podejście terminologiczne do kluczowego dla jego rozprawy habilitacyjnej pojęcia „unijna polityka rozwojowa” (stosowanego zamiennie z pojęciem „unijna polityka rozwoju”). Pierwsze z pojęć zostało zastosowane w tytule omawianej monografii i wyjaśnione w jej rozdziale 2, pkt 2.1. Habilitant przyjął, że unijna polityka rozwojowa jest „najbardziej ogólną i pojemną znaczeniową nazwą, adekwatną do przedmiotu i

zakresu działań polegających na programowaniu i realizacji jakiś celów prorozwojowych, we wszystkich zewnętrznych i wewnętrznych obszarach i sektorach polityki unijnej. W niniejszej monografii będzie ona zatem używana w kontekście generalnej, teoretycznej charakterystyki modelu polityki, postrzeganej jako pewna uporządkowana (zorganizowana) i powiązana sieciowymi relacjami normatywno-funkcjonalnymi oraz instytucjonalnymi całość (ujęcie systemowe)” (*Unijna polityka rozwoju*, str. 87). Habilitant wyjaśnił, że unijna polityka rozwojowa (rozwoju) stanowi „w niniejszej pracy zbiorcze i równoważne sobie nazwy dla ogółu prorozwojowych działań interwencyjnych UE, zorientowanych na wszelkie cele, aspekty i obszary, które to, na niższym stopniu systemu programowania i realizacji tej polityki, są dookreślane kryteriami podmiotowymi, przedmiotowymi, terytorialnymi, sektorowymi, czasowymi lub i innymi, co pozwala, w ramach polityki rozwoju wyodrębnić jej polityki składowe, takie jak polityka spójności (rozumiana jako wewnątrzunijna, ogólna polityka rozwojowa), polityka transgraniczna, polityka regionalna, polityka sąsiedzka i inne (*Unijna polityka rozwoju*, str. 88). Unijna polityka rozwojowa to, zdaniem Habilitanta, polityka publiczna, której cele, instrumenty i zasady są wspólne dla całej UE. Jest to polityka wspólnotowa (pytanie czemu nie unijna?), co oznacza, że jej tworzenie i zarządzanie angażuje instytucje unijne i krajowe na zasadzie partnerstwa i zarządzania dzielonego. Dalej, Habilitant rozróżnia unijne polityki rozwojowe odnoszone do terytoriów, adresatów i działań wewnątrz UE i na zewnątrz UE. Wewnętrzna unijna polityka rozwoju UE to, w jego propozycji terminologicznej, ta część unijnej polityki rozwojowej UE, która jest realizowana na terytorium UE i jej państw członkowskich i którą określa się mianem „unijnej polityki spójności”. W jej ramach Habilitant, ponownie autorsko, rozróżnia cztery sektorowe polityki rozwojowe, a mianowicie: politykę regionalną, politykę transgraniczną, Wspólną Politykę Rolną (dalej: WPR) i Wspólną Politykę Rybołówstwa (dalej: WPRyb). Natomiast zewnętrzna unijna polityka rozwojowa jest, w jego ujęciu, ukierunkowana i funkcjonuje na zewnątrz UE i obejmuje unijną politykę sąsiedztwa i inne unijne zagraniczne polityki rozwojowe (*Unijna polityka rozwoju*, str. 89). Powyższe wyjaśnienia terminologiczne Habilitant opatruje zastrzeżeniem, że „ponieważ większość charakterystyk zawartych w dalszych wywodach dotyczy wewnątrzunijnego zakresu polityki rozwojowej, to używany dalej

zwrot „polityka rozwoju” w tym odniesieniu będzie tożsamy z zakresem zwrotu „polityka spójności, który jest w doktrynie mocno utrwalony” (*Unijna polityka rozwoju*, str. 88). Na tym gruncie sformułować można następujące uwagi.

Po pierwsze, i co najważniejsze, w prawie UE i w dogmatyce prawa UE istnieje od dawna ugruntowane, niebudzące wątpliwości i niekwestionowane rozumienie pojęcia „polityka rozwojowa UE”, wywodzące się i nawiązujące do regulacji unijnych traktatów, tj. przepisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej „TfUE”) i Traktatu o Unii Europejskiej (dalej „TUE”). Zgodnie z art. 208 ust. 1 TfUE – zawartym w części 5. „Działania zewnętrzne UE”, w tytule III „Współpraca z państwami trzecimi i pomoc humanitarna” tego traktatu – polityka UE w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, a zatem unijna polityka rozwojowa, jest prowadzona zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii. Głównym celem tej polityki jest, w myśl przytoczonego przepisu, zmniejszenie, a docelowo, likwidacja ubóstwa. Unijna polityka rozwojowa realizuje także inne cele działań zewnętrznych UE, w tym określone w art. 21 ust. 2 lit. d TUE odnoszące się do wspierania trwałego rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego krajów rozwijających się, z uwzględnieniem nadrzędnego celu, jakim jest likwidacja ubóstwa. W art. 21 ust. 2 TUE wskazano, że polityka rozwojowa UE przyczynia się także do wspierania m.in. demokracji, państwa prawnego i praw człowieka, utrzymania pokoju i zapobiegania konfliktom, poprawy stanu środowiska i zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi, niesienia pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka oraz wspierania systemu międzynarodowego opartego na silniejszej współpracy wielostronnej i na dobrych rządach na poziomie światowym. Szczegółowe priorytety, cele i działania UE i państw członkowskich realizowane w ramach tak traktatowo określonej unijnej polityki rozwojowej, regulujące to akty prawa UE i międzynarodowego oraz wspierające to fundusze są szeroko opisywane w dogmatyce prawa i na oficjalnych stronach UE.

W świetle normatywnego uregulowania, na gruncie przepisów UE, pojęcia unijnej polityki rozwojowej, które – o czym była już mowa – nie budzi sporów terminologicznych na gruncie dogmatyki prawa UE, przyjęcie przez Habilitanta własnego, autorskiego rozumienia tego pojęcia musi budzić daleko idące zastrzeżenia i

zostać ocenione negatywnie, jako niewłaściwe i powodujące niepotrzebne zamieszanie metodologiczne. W unijnej literaturze przedmiotu prawa UE trudno szukać prac, i co więcej argumentów przemawiających za koncepcją pojęciową przyjętą przez Habilitanta. Trudno też wskazać wartość dodaną wynikającą z tych zabiegów, która nie została wykazana w rozprawie habilitacyjnej.

Po drugie, przedstawionej przez Habilitanta propozycji terminologicznej należy się przyjrzeć od strony merytorycznej. W zaproponowanym ujęciu, unijną politykę rozwojową wyróżnia m.in. programowanie, realizacja celów prorozwojowych, interwencyjne wsparcie (finansowanie z funduszy UE) i objęcie jej zakresem, znów autorsko wyróżnionych, określonych unijnych polityk wewnętrznych i zewnętrznych. Wewnętrzny element unijnej polityki rozwojowej Habilitant odnosi do polityki spójności UE rozumianej jako swoistej unijnej „metapolityki” obejmującej cztery „sektorowe” polityki UE, a mianowicie WPR, WPRyb, politykę regionalną i politykę transgraniczną. Ponownie, przyjęta przez Habilitanta systematyka nie pozostaje w zgodzie z traktatową klasyfikacją polityk UE, powszechnie przyjętą w literaturze prawa UE. Artykuły 38 do art. 44 TfUE i przepisy prawa pochodnego UE wyraźnie odróżniają od siebie WPR i WPRyb i regulują je jako polityki oddzielnie funkcjonujące, choć powiązane. Niezależnie została uregulowana polityka spójności (art. 174 do art. 178 TfUE). Ponadto, traktaty unijne nie wyróżniają „polityki regionalnej” ani „polityki transgranicznej”. Pojęcie „polityka regionalna” ma charakter historyczny i jej stosowanie zostało zastąpione przez obecnie funkcjonujące, wprowadzone wraz z odpowiednimi zmianami traktatowym, szersze pojęcie „polityki spójności”. Prawo UE zasadniczo nie wyróżnia też „polityki transgranicznej”, choć jak najbardziej zasadnie można mówić o transgranicznych skutkach poszczególnych polityk UE, np. polityki spójności, ochrony środowiska czy konsumentów, etc. Pomiedzy omawianymi politykami, tj. traktatowo regulowanymi WPR, WPRyb, dogmatycznie wyróżnianą polityką regionalną oraz polityką transgraniczną (a raczej transgranicznymi skutkami różnych polityk unijnych) nie istnieją też przyjęte przez Habilitanta zależności pozwalające je uznać za „sektory” nadrzędnie rozumianej unijnej polityki spójności. Podobnie krytyczne uwagi można sformułować pod adresem zaproponowanej przez Habilitanta konwencji terminologicznej dotyczącej zewnętrznej unijnej polityki

rozwojowej obejmującej „unijną politykę sąsiedztwa” (a zatem, jak można zakładać Europejską Politykę Sąsiedztwa ustanowioną w 2004 r.) i „inne unijne polityki rozwojowe zagraniczne” (w tym przypadku Habilitant nie określił tych polityk, choć obszar ten jest niezwykle zróżnicowany i bogaty).

Należy przy tym wskazać, że Habilitant jest w pełni świadomy wielu, jeżeli nie wszystkich zawłości terminologicznych i do szeregu z nich się odniósł w rozdziale 2, mimo wszystko optując za zaproponowaną przez siebie konwencją terminologiczną. Jego podejście jednak – znowu – meandruje. Z jednej strony, zaproponował nowe, „parasolowe” rozumienie pojęcia „unijnej polityki rozwoju”, obejmujące wiele unijnych polityk wewnętrznych i zewnętrznych, nie znajdujące uzasadnienia prawnego, dogmatycznego ani celowościowego. Natomiast z drugiej strony kilkakrotnie zastrzegł, i obietnicę tę zasadniczo dotrzymał, że treść jego monografii dotyczy głównie polityki spójności, jako obszaru regulowanego art. 174 i nast. TfUE. Lecz i w tym punkcie nie był w pełni spójny, gdyż w kilku rozdziałach pracy odniósł się również do innych polityk UE, np. WPR i WPRyb (zob. pkt 9.7.2.2 *Procedury wdrażania programów polityki rolnej* i pkt 9.7.2.3 *Procedury wdrażania programów polityki rybołówstwa*). W mojej ocenie znacznie bardziej metodologicznie poprawniej, i w rezultacie korzystniej dla Habilitanta byłoby, gdyby nie wszedł na grząski grunt ustaleń terminologicznych, z których, w mojej ocenie, nie wyszedł obronną ręką, i w zamian przyjął prostsze i zasadniczo przeprowadzone w monografii założenie przyjmujące, że przedmiotem jego badań, odnoszonych do polityki prawa L. Petrażyckiego, po prostu jest unijna polityka spójności. Tak się jednak nie stało, co zdecydowanie negatywnie wpływa na moją całościową ocenę rozprawy habilitacyjnej.

3.4.2 Uchybienia dotyczące prawa UE

Część rozprawy habilitacyjnej dotycząca prawa UE nie jest wolna od uchybień różnej kategorii i wagi. Poniżej zostaną wskazane niektóre z nich.

Habilitant nagminnie stosuje nieprawidłowe nazwy w odniesieniu do aktów prawa wtórnego UE. Nazywa je, z dużą swobodą, różnymi określeniami jako m.in. unijne „prawo ustawowe” i „akty prawotwórcze” (zamiast „akty ustawodawcze” zgodnie z konwencją terminologiczną z art. 289 ust. 3 i art. 290 TfUE) oraz „prawo

nieustawowe”, „prawo podustawowe” czy „akty nieprawodawcze” (zamiast „akty nieustawodawcze” zgodnie z art. 290 TfUE). Taką samą nieścisłość popełnia w odniesieniu do instytucji UE, o których mowa w art. 13 TUE³, najczęściej nazywając je „organami UE” lub „naczelnymi i centralnymi organami UE”. Taki brak precyzji terminologicznej nie jest rzecz jasna uchybieniem wielkiej wagi, jednak częstotliwość jego występowania zaburza lekturę i jest trudna do przyjęcia w pracy o tak wysokiej randze naukowej jaką powinna być rozprawa habilitacyjna.

Pisząc o możliwościach realizowania zadań związanych z wdrażaniem polityki spójności przez regiony Habilitant stwierdził, że państwa członkowskie odpowiadają za naruszenia prawa UE popełnione przez regiony, co – jak zaznaczył – „dotyczy przede wszystkim państw o ustroju federalnym lub silnie zregionalizowanym, jak np. Niemcy lub Włochy” (*Unijna polityka rozwoju*, str. 117). Pogląd ten jest upraszczająco błędny, gdyż z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej „TSUE”) wynika, że państwa członkowskie odpowiadają za wszelkie uchybienia prawa UE popełniane przez regiony w ramach wdrażania polityki spójności, bez względu na wewnętrzną strukturę organizacyjną tych państw. TSUE konsekwentnie przyjmuje, że co do zasady regiony jako podmioty wydatkujące czy wręcz jako bezpośredni beneficjenci unijnych funduszy spójnościowych nie mają statusu niezależnego od swoich państw członkowskich i w relacjach z UE (Komisją), w tym powstających na tle rozliczeń, i w sporach sądowych z UE są reprezentowani wyłącznie przez rządy centralne⁴.

Nie ma racji Habilitant pisząc, że „Wspólna Polityka Rolna, podobnie jak Wspólna Polityka Rybołówstwa, należy do polityk, w których wyłączne kompetencje w podejmowaniu decyzji ma Unia Europejska (...)” (*Unijna polityka rozwoju*, str. 125). Wyłączne kompetencje przysługujące UE w pięciu dziedzinach określa art. 3 ust. 1

³ Rady Europejskiej, Rady UE, Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

⁴ Postanowienie SPI z 8 lipca 2004 r. w sprawie T-341/02 *Regione Siciliana p. Komisji*, EU:T:2004:228, pkt 65–70 (utrzymane w mocy na podstawie wyroku TSUE z 2 maja 2006 r. w sprawie C-417/04 P *Regione Siciliana p. Komisji*, EU:C:2006:282); postanowienie SPI z 11 grudnia 2007 r. w sprawie T-156/06 *Regione Siciliana p. Komisji*, EU:T:2007:372; wyroki SPI w sprawach: z 25 września 2008 r. w sprawie T-363/03 *Regione Siciliana p. Komisji*, EU:T:2008:403, pkt 19–26; z 25 września 2008 r. w połączonych sprawach T-392/03, T-408/03, T-414/03 oraz T-435/03 *Regione Siciliana p. Komisji*, EU:T:2008:404, pkt 24–28.

TfUE, i zalicza do nich unię celną, ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, politykę pieniężną w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro, zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa i wspólną politykę handlową. Natomiast rolnictwo i rybołówstwo, o których pisze Habilitant (z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych) stanowią, w myśl art. 4 ust. 2 lit. d TfUE, kompetencje dzielone, czyli takie, które UE dzieli z państwami członkowskimi. Omawiając z kolei system aktów i dokumentów planistycznych unijnej polityki spójności, Habilitant stwierdza, że „rozporządzenia są aktami ustawowymi ustanawianymi przez Komisję i Radę (UE). Umowy partnerstwa, plany odbudowy i programy są przyjmowane w decyzji wykonawczej Komisji wiążącej państwa członkowskie” (*Unijna polityka rozwoju*, str. 142). Znowu, rażą uproszczenia i brak precyzji. Rozporządzenia, co Habilitant wie, gdyż pisze o tym w innym miejscu rozprawy, są aktami ustawodawczymi UE przyjmowanymi z inicjatywy Komisji przez Parlament Europejski i Radę UE. O ile opracowane przez państwa członkowskie umowy partnerstwa i programy rzeczywiście zatwierdza Komisja w decyzjach wykonawczych, o tyle plany odbudowy (w domyśle – krajowe plany odbudowy, KPO) Komisja jedynie opiniuje, badając ich zgodność z priorytetami i celami oraz wykonalność, natomiast zatwierdza Rada UE w decyzjach wykonawczych. Wszystkie te niuanse są dla Habilitanta raczej wiadome, na co mogą wskazywać inne fragmenty pracy (*Unijna polityka rozwoju*, str. 160).

Ponownie, zapewne niestaranność doprowadziła Habilitanta do stwierdzenia, że KPO musi być spójny z zaleceniami wydawanymi dla danego państwa członkowskiego w ramach europejskiego semestru przez Radę Europejską (a nie – jak powinno być przez Radę UE)⁵ (*Unijna polityka rozwoju*, str. 160). Kolejnym lapsusem związanym z Radą Europejską jest przypisanie jej, na równi z Radą UE i Komisją „funkcji wykonawczych”, opatrzonego jedynie zastrzeżeniem, że są one „najbardziej ogólne i polityczne” (*Unijna polityka rozwoju*, str. 175). Trudno jest szukać argumentów

⁵ Artykuł 17 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.02.2021, s. 17)

przemawiających, by Rada Europejska, pełniąca najwyższe funkcje polityczne i strategiczne, określająca kierunki rozwoju UE i nadzorująca ich realizację, jednocześnie pełniła funkcje wykonawcze. Idąc dalej, nie można zgodzić się z Habilitantem (*Unijna polityka rozwoju*, str. 179) by tu – z kolei Rada UE miała kompetencje w zakresie kształtowania wydatków obligatoryjnych w ramach budżetu UE – podział na budżetowe wydatki obligatoryjne i nieobligatoryjne został zniesiony przez Traktat z Lizbony (2009), miał on na celu rozróżnienie wydatków obligatoryjnych, wynikających z zobowiązań traktatowych w zakresie których dominujący wpływ miała Rada UE, od wydatków nieobligatoryjnych, które były bardziej elastyczne i mogły być modyfikowane przez Parlament Europejski. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony podział ten został zniesiony, a proces budżetowy w UE został ujednolicony, dając Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE równe uprawnienia w kształtowaniu budżetu UE. Nie można też zgodzić się, że Rada UE realizuje politykę w ramach II i III filaru – struktura filarowa UE również została zniesiona przez Traktat z Lizbony, o czym Habilitant z pewnością wie.

W wielu miejscach rozprawy Habilitant podejmuje tematykę Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (dalej: Instrument na rzecz Odbudowy), utworzonego w 2021 r. w odpowiedzi na kryzys wywołany pandemią COVID-19, mającego pomóc państwom członkowskim w przeciwdziałaniu jej skutkom i w zwiększeniu odporności ich gospodarek. Habilitant zapewne dość intuicyjnie, choć błędnie, uznaje ten Instrument za fundusz UE wchodzący w zakres polityki spójności, którą omawia w rozprawie habilitacyjnej, nie dostrzegając, ani nie wyjaśniając istotnych różnic między nimi, zdecydowanie wykluczających takie założenie⁶.

⁶ Kilka cech istotnie odróżnia Instrument na rzecz Odbudowy od funduszy UE finansujących politykę spójności. Instrument ten, jako pierwszy w historii UE, został sfinansowany z pożyczek zaciąganych przez UE na rynkach kapitałowych, podlegających spłacie do 2058 r. i z pokrywanych m.in. z obligacji wyemitowanych przez UE (zob. COM(2023) 545 final, pkt 2.5). Jest instrumentem tymczasowym – finansuje działania realizowane przez państwa członkowskie od początku pandemii COVID-19 do 31 sierpnia 2026 r. (Komisja, która nim zarządza może dokonywać z tego Instrumentu płatności na rzecz państw członkowskich do 31 grudnia 2026 r.). Jest oparty na wynikach. Państwa członkowskie otrzymują z niego płatności wyłącznie na podstawie rzeczywiście zrealizowanych przedsięwzięć przewidzianych w KPO. Wysokość płatności zależy wyłącznie od ukończenia zakładanych działań, a nie od wysokości poniesionych na to kosztów. Inaczej też niż w przypadku polityki spójności (zasada dodatkowości), państwa członkowskie nie współfinansują przedsięwzięć pokrywanych ze środków to

Nie jest też zrozumiałe dlaczego przedstawiając banki unijne jako instytucje systemu realizacji polityki rozwoju Habilitant uznaje, że instytucjami UE wyposażonymi w kompetencje związane instrumentami finansowymi tej polityki, jest – oprócz Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego – również Europejski Trybunał Obrachunkowy, pełniący w instytucjonalnej architekturze UE funkcję zewnętrznego kontrolera finansowego, o czym Habilitant pisze w innym miejscu (*Unijna polityka rozwoju*, str. 186).

Niejasne są również powody dla których, pisząc o roli Komisji w ramach wdrażania polityki spójności, Habilitant samodzielnie klasyfikuje jej kompetencje, nie odwołując się do przyjętych w literaturze prawa UE podziałów, omówień i komentarzy (*Unijna polityka rozwoju*, str. 179). Skutek nie jest najszcześniejszy. Habilitant rozróżnia kompetencje wykonawcze Komisji, utożsamiając z nimi jej uprawnienie do wydawania aktów delegowanych UE, pomijając zaś akty wykonawcze UE. Wymienia też jej kompetencje planistyczne i wdrożeniowe, w tym polegające na dokonywaniu płatności na rzecz państw członkowskich. Następnie przywołuje kompetencje nadzorcze Komisji dotyczące przestrzegania prawa UE, monitorowania wdrażania programów oraz kontroli i audytów w państwach członkowskich, a także kompetencje inicjujące kontrolę sądową przed sądami unijnymi oraz kompetencje finansowe, dotyczące wstrzymywania dokonywania płatności, ich zawieszania i nakładania korekt finansowych. Na jednym tylko przykładzie dokonywania przez Komisję płatności na rzecz państw członkowskich można wykazać słabość przyjętej przez Habilitanta klasyfikacji. Przekazywanie płatności mieści się w zakresie kompetencji wykonawczych, gdyż Komisja przyznaje płatności państwu członkowskiemu w formie decyzji wykonawczej i w tej formie dochodzi ich zwrotu, a także w jej kompetencjach planistycznych i wdrożeniowych dotyczących wprost czynności dokonania przelewu. Obejmuje też kompetencje nadzorcze, gdyż przed dokonaniem płatności rzecz państwa członkowskiego musi sprawdzić zgodność z prawem UE refundowanych wydatków. Wiąże się też ściśle z kompetencjami finansowymi, albowiem w przypadku podejrzenia niezgodności wydatków z prawem UE (nieprawidłowości) Komisja może wstrzymać dokonanie

Instrumentu, co ma odciążyć budżety krajowe w czasach odbudowy ich gospodarek po zakończeniu okresu pandemii.

płatności na rzecz państwa członkowskiego lub zawiesić jej dokonanie. W razie stwierdzenia takiej niezgodności *ex post*, tj. po przekazaniu płatności państwu członkowskiemu, Komisja dochodzi jej zwrotu w formie korekty finansowej. Jeden tylko przykład dokonywania płatności przez Komisję wyczerpuje prawie cały katalog jej kompetencji stworzony przez Habilitanta.

Takie przypadki dokonywania autorskich, nie do końca przemyślanych omówień poszczególnych zagadnień czy instytucji prawnych, *de facto* czasami wprowadzających w błąd i przynoszących więcej szkody niż pożytku, jest w pracy więcej. Na szczególną krytykę zasługuje nieprzywoływanie powszechnie dostępnej zagranicznej i polskiej literatury przedmiotu, w tym z zakresu prawa administracyjnego UE, i zawartych w niej wyjaśnień i komentarzy. Rażąco jest to w kluczowym, z punktu widzenia struktury rozprawy habilitacyjnej, rozdziale 8. *Zasady prawa unijnej polityki rozwoju*, w którym Habilitant słusznie przywołując międzynarodowo uznanych teoretyków prawa, praktycznie zupełnie pomija dorobek zagranicznych i krajowych teoretyków prawa UE, w tym dotyczący omawianych unijnych zasad prawa. Dorobek ten został ostatnio doskonale przedstawiony i podsumowany przez Dawida Miásika w monografii *Zasady i prawa podstawowe. System Prawa Unii Europejskiej. Tom 2*, opublikowanej w 2022 r., która nie znalazła się w wykazie literatury omawianej rozprawy habilitacyjnej. Brak też innych prac z tego zakresu. Na marginesie, w kolejnym 9. rozdziale pracy, również kluczowym i dotyczącym procedur unijnej polityki rozwoju, Habilitant przywołuje prezentację multimedialną w Power Point zamieszczoną na serwisie www.docplayer.pl jako źródło bibliograficzną (*Unijna polityka rozwoju*, str. 417, przypis 1185).

Prowadzi to do wielu pytań, by nie powiedzieć uchybień i nieścisłości. Przykładowo, Habilitant w pkt 8.2.2 *Zasady podstawowe prawa unijnego jako zasady prawa polityki rozwoju* omawia zasady podstawowe (a raczej ogólne) prawa UE jako zasady prawa omawianej unijnej polityki rozwojowej. Do zasad (ogólnych) prawa UE zalicza zasady sprawiedliwości i zaufania, które zasadniczo nie funkcjonują jako niezależne zasady prawa UE i nie są zaliczane do zasad ogólnych tego prawa. W pkt 8.2.3 *Zasady międzysystemowe prawa unijnego i prawa polityki rozwoju. Uwagi wstępne* tworzy nieznany dotąd katalog „zasad międzysystemowych” prawa UE, do których zalicza dwie fundamentalne zasady stosowania prawa UE, tj. zasadę

pierwszeństwa prawa UE i zasadę efektywności prawa UE (pytanie czemu pomija dwie kolejne, tj. zasadę bezpośredniego stosowania prawa UE i zasadę prounijnej wykładni?). Do tych zasad dokłada zasadę notyfikacji przepisów krajowych, odnoszącą się do zupełnie innego obszaru prawa UE, tj. rynku wewnętrznego UE i stosowania na jego gruncie krajowych przepisów technicznych⁷. Przepisy techniczne regulują wymagania dotyczące produktów i usług mających ujednolicić standardy i zapewnić swobodny przepływ swobód rynku wewnętrznego, ochrony konsumentów, środowiska i zdrowia publicznego. W tym samym też punkcie Habilitant bada relacje pomiędzy zasadami międzysystemowymi i doktryną krajową. Naprawdę trudno zrozumieć zaproponowaną logikę ujęcia zasad prawa UE. Na marginesie, do przepisów technicznych, a dokładniej do budzącego w Polsce wiele kontrowersji problemu braku notyfikacji przepisów ustawy o grach hazardowych do Komisji i związanych z tym rozbieżności powstających w orzecznictwie polskich sądów Habilitant powraca w jeszcze jednym punkcie swojej monografii, w pkt 8.3.3 *Stosowanie zasad prawa w sprawach z zakresu polityki rozwojowej*, które tylko jej poświęca. Ponownie, związek tego tematu z głównym nurtem rozważań jest mglisty.

Podobnie zastanawiające omówienia i zabiegi klasyfikacyjne są dokonywane w rozdziale 9. *Procedury unijnej polityki rozwoju*, równie kluczowym. Podam tylko dwa przykłady. Pierwszy to pkt 9.4 *Procedury kontrolne. Uwagi wstępne*. Zawarto w nim tylko jeden punkt 9.4.1. *Procedury ochrony praworządności i budżetu UE*, z którego mnożna wnosić, że jedynymi procedurami kontrolnymi prowadzonymi w ramach unijnej polityki rozwoju są te dotyczące przestrzegania zasady praworządności. W tym punkcie zostały omówione, po pierwsze, procedura z art. 7 TUE, mająca na celu ochronę wartości fundamentalnych UE wymienionych w art. 2 TUE oraz, po drugie, system warunkowości budżetowej uzależniający wypłatę funduszy UE państwom członkowskim od przestrzegania przez te państwa zasady praworządności⁸. W punkcie tym, ani w żadnym innym punkcie tego rozdziału, nie został przedstawiony

⁷ Dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 241, 17.09.2015, str. 1).

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz.U. L 433 z 22.12.2020, str. 1).

wielopoziomowy, wielostopniowy i złożony system kontroli finansowej funduszy UE wydatkowanych na poczet wdrażania polityki spójności, obejmujących wiele etapów, aktorów, wymogów i prowadzących do różnych skutków na niwie krajowej i unijnej. Jest to duże niedopatrzenie. Część z tych treści, co prawda, pojawia się w różnych punktach tego rozdziału, omówienie to nie ma jednak charakteru całościowego i nie pozwala sobie wyrobić choćby najbardziej ogólnego poglądu na ten temat. Drugi przykład to pkt 9.5 *Procedury audytowe i ewaluacyjne*. Już sam tytuł mylnie sugeruje, że procedury są sobie bliskie. Tymczasem jest zupełnie inaczej.

Audyt finansowy ma stwierdzić wiarygodność danych zawartych w dokumentach związanych z realizowanymi projektami finansowanymi z funduszy UE, np. określić czy działania, których dotyczą poniesione wydatki, rzeczywiście zostały zrealizowane, a wnioski o płatność są zgodne z wymaganiami prawnymi i umownymi oraz czy zostały poparte odpowiednimi dokumentami. Audyt może też dotyczyć organizacji, np. zdolności instytucji krajowej do wypełniania funkcji rolniczej agencji płatniczej w ramach WPR. W tym ujęciu audyt pełni funkcję doradczą dla kadry zarządzającej, jego istotą jest weryfikacja czy cele wyznaczone przez tę organizację są osiągalne, a jej działania są zgodne ze standardami i prawem. W obu ujęciach, finansowym i organizacyjnym, audyt jest bliski kontroli. Ewaluacja zaś realizuje zupełnie inne cele, którymi jest społeczno-ekonomiczne badanie projektu (programu) finansowanego z funduszy UE dokonywane w celu oceny jakości i efektów zrealizowanych działań i ich skutków. Ocena ewaluacyjna jest dokonywana najczęściej w oparciu o kryteria skuteczności, efektywności, użyteczności i trwałości. Ewaluację cechuje jej utylitarny charakter – jej wyniki mają poprawić jakość wdrażanych w przyszłości działań – projektów lub programów.

Last but not least, w pkt 9.8.1 *Interesy finansowe Unii Europejskiej i rodzaje ich naruszenia*, powołując się na monografię B. Srebro, *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej* z 2004 r., str. 37, Habilitant stwierdza, że pojęcie ochrony tych interesów finansowych nie zostało zdefiniowane w prawie UE. Otóż zostało zdefiniowane w 2017 r., w art. 2 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (Dz. Urz. UE L 198 z

28.07.2017, str. 29). Tego rodzaju niezręczności, niedopatrzeń czy też w końcu błędów jest zdecydowanie zbyt dużo jak na pracę naukową, w szczególności rozprawę habilitacyjną. Uzasadnia to moją negatywną ocenę.

4 Wymóg wykazywania się istotną aktywnością naukową realizowaną w więcej niż jednej uczelni lub instytucji naukowej, w szczególności zagranicznej

4.1 Pozostały dorobek naukowy

Z dostarczonej dokumentacji wynika, że Habilitant, po obronie rozprawy doktorskiej wydanej jako monografia *Poznanie faktów w postępowaniu cywilnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, opublikował 17 rozdziałów w pracach zbiorowych (w tym dwa w języku angielskim) i 12 artykułów naukowych (w tym cztery w języku angielskim). Współredagował też trzy monografie. W autoreferacie (str. 17) wskazał, że jego cała aktywność naukowa pozostaje w związku z jego zatrudnieniem w jednostkach naukowych oraz w sądownictwie powszechnym (1992-2007) i administracyjnym (2007-obecnie). Swoje badania i prace zaklasyfikował do sześciu obszarów tematycznych.

Pierwszy obszar tematyczny, obejmujący politykę prawa i unijną politykę rozwojową (politykę spójności), stanowi – jak wskazał Habilitant – najważniejszy nurt jego badań prowadzonych w ostatniej dekadzie, mający oparcie w praktyce, którą zajmuje się zawodowo jako sędziego sądu administracyjnego. Ukoronowaniem tych prac jest, w jego ocenie, powyżej oceniana monografia pt. *Unijna polityka rozwoju w perspektywie polityki prawa. System, instytucje i procedury*, Warszawa 2023, s. 562. W tym głównym nurcie prac Habilitanta znajdują się też dwa opracowania anglojęzyczne, które co podkreślił w autoreferacie (str. 18), są najważniejszymi pracami poprzedzającymi jego monografię. Opracowania te to *Legal Policy by Leon Petrażycki v. Theory of Law by Jerzy Wróblewski* [w:] *The Concept of Modern Law Polish and Central European Tradition*, eds. M. Peno, K. Burdziak, Peter Lang 2019 oraz *European cohesion policy in light of Leon Petrażycki's concept of legal policy*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu 2019, vol. 58. Do głównego obszaru badań Habilitant zaliczył też dwa komentarze opublikowane w Systemie Informacji Prawnej (SIP) LEX do: 1)

ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 324 z późn. zm.) i 2) ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 818 z późn. zm.). Problematyki wdrażania polityki spójności w Polsce dotyczą też rozdziały jego autorstwa *Polityka spójności Unii Europejskiej a krajowa polityka rozwoju* [w:] Polska polityka europejska. Wyzwania krajowe i międzynarodowe, red. Z. Czachór, A. Jaskulski, Wydawnictwo UAM 2019; *Umowa partnerstwa jako forum współdziałania organów unijnych oraz podmiotów krajowych* [w:] Współdziałanie w administracji, red. P. J. Suwaj, P. Kledzik, K. Samulski, Wydawnictwo AJP 2020 oraz artykuły *Ograniczanie barier prawnych i administracyjnych w polityce transgranicznej Unii Europejskiej*, Politeja nr 66/2020; *Polityka stosowania kar administracyjnych w obrocie towarami wrażliwymi*, *Studia Administracji i Bezpieczeństwa* nr 12/2022; i najnowszy *Implementation procedures for EU development policy in Poland*, *Eastern European Journal of Transnational Relations* Vol. 7, No. 1, 2023. Do omawianego obszaru zaliczyć można też artykuł *Interpretation of the EU law by the authorities of the member states. The doctrine and practice*, *Public management (Publicznyje upravlianija)* Kijów nr 2/2017 i rozdział *Polityka spójności i polityka sąsiedzka UE wobec Ukrainy a problem korupcji* [w:] Partnerstwo Wschodnie. Etyczne i społeczno-prawne aspekty relacji między Unią Europejską a Ukrainą, tom II, red. E. Szczot, J. Jaśkiewicz, W. Lebediulc, Wydawnictwo AJP 2018.

Drugi obszar badań Habilitanta dotyczy wykładni prawa UE w praktyce krajowej, a jego wyniki przedstawił w następujących pracach: *Wykładnia i stosowanie przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego przez sądy administracyjne* [w:] Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego, red. M. Ofiarska, Wydawnictwo US, Szczecin 2015; *Wykładnia prawa unijnego przez organy i sądy administracyjne* [w:] Prawo administracyjne Unii Europejskiej, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, Wydawnictwo EuroPrawo, Warszawa 2016; *Harmonizacja praktyki interpretacyjnej organów Unii Europejskiej oraz sądów administracyjnych* [w:] Studia Europejskie w Polsce, red. T. Czapiewski i M. Smolaga, Wydawnictwo US, Szczecin 2018; i (razem z A. Doczekalską) *Wykładnia aktów wielojęzycznego prawa pochodnego Unii Europejskiej przez polskie sądy*

administracyjne, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 5/2014.

Kolejny, trzeci tematyczny obszar badań dotyczy proceduralnych aspektów prawa i aksjologii jego stosowania. Obejmuje on prace: *Judykatura a proceduralne aspekty prawa*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny nr 4/2013; *Prawda jako przypadek praktyki. Uwagi na marginesie dogmatycznej koncepcji prawdy obiektywnej*, Acta Universitatis Lodzensis, Folia Iuridica nr 73/2014; *Prawda jako aksjomat postępowania przed sądem administracyjnym* [w:] Aksjologia prawa administracyjnego, tom II, red. J. Zimmermann, Wolters Kluwer 2017. Do relacji między materialnymi i proceduralnymi aspektami prawa odnoszą się natomiast prace: *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej w świetle prawa do skutecznego środka odwoławczego*, Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji i Bezpieczeństwa Narodowego PWSZ w Gorzowie Wielkopolskim nr 1/2012; *Judicial control of the effectiveness of activities related to public administration*, Studia Administracji i Bezpieczeństwa nr 10/2021; i (razem z T. Grzybowskiem) *E-formalizm. Uwagi na marginesie formalizacji i cyfryzacji procedur wdrożeniowych polityki rozwoju* [w:] Obywatel w centrum działań e-administracji w Unii Europejskiej, red. S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa, Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, Kraków 2023.

Habilitant zaznaczył w autoreferacie (str. 19), że tematyka aksjologii stosowania prawa pojawia się w większości jego prac i z tego względu nie może być traktowana jako rozłączne pole badawcze, lecz jako dopełnienie poruszanych przez niego zagadnień. W jego ocenie aksjologia postępowań jurysdykcyjnych (czwarty obszar badawczy) jest wiodąca dla jego następujących prac *O normatywności art. 8 k.p.a.* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Kasiński, M. Stahl, K. Wlaźlak, Wolters Kluwer, Warszawa 2015; (razem z M. Peno) *Rule of Law as the Construction Principle of the Legal System* [w:] *Rule of law at the beginning of the twenty-first century*, red. M. Belov, Eleven International Publishing 2018; *Zasada zaufania w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Zmiany administracyjnego prawa proceduralnego z perspektywy praktyki i teorii*, red. P. Kledzik, K. Samulska, P. J. Suwaj, Wydawnictwo AJP 2019; (razem z P. J. Suwaj) *O governance, prawie administracyjnym, sądowej kontroli działań administracji i dojrzałości, która je łączyć powinna* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga*

Jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Wolters Kluwer 2019 i *Sądy krajowe a unijne zasady praworządności i podziału władz* [w:] *Perspektywy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. F. Czub, P. Tosiek, Oficyna Wydawnicza Aspra 2021. Wspólnym wątkiem tych tekstów jest, jak podsumował to Habilitant w autoreferacie (str. 19) „kwestia operacjonalizacji zasad w dyskursie prawniczym na tle teoretycznoprawnej dyskusji o normatywnej reprezentacji wartości w prawie”.

Kolejnym, piątym obszarem jego badań są prace skierowane do praktyki prawa. Są to teksty: *Problem konkurencyjności zarzutów oraz zażalenia w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 3/2013; *Związanie wskazaniemi zawartymi w decyzji kasacyjnej organu odwoławczego* [w:] *Samorządowe kolegia odwoławcze w systemie administracji publicznej*, red. R. Bucholski, J. Jaśkiewicz, A. Mikos-Sitek, C.H. Beck 2016; i *Koordinacja systemów świadczeń rodzinnych obywateli Polski i Niemiec w perspektywie prawa unijnego* [w:] *Polska - Niemcy - Unia Europejska. Razem czy osobno?* red. Z. Czachór, T. Marcinkowski, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2017.

Oprócz komentarzy do polskich ustaw wdrożeniowych odnoszących się do polityki spójności (zob. pierwszy obszar tematyczny, powyżej) Habilitant jest też autorem komentarzy do ustawy o petycjach, również opublikowanej w SIP LEX, a także do ustawy o samorządzie gminnym (*Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drembkowski, P. J. Suwaj, C.H. Beck, Warszawa 2023). Opracował też głosę do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2016 r.

Do ostatniego, szóstego obszaru tematycznego, obejmującego inne istotne prace, Habilitant zaliczy rozdział *O deficytach metody normatywno-pozytywistycznej w badaniu źródeł prawa* [w:] *Polska i Europa w perspektywie politologicznej: Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Konstantemu Adamowi Wojtaszczykowi z okazji 45-lecia pracy akademickiej*. Tom 2, red. J. Wojnicki, J. Miecznikowska, Ł. Zamecki, Oficyna Wydawnicza Aspra 2020 i rozdział *Argonauci prawa i literatury. Uwagi o przekładzie oraz komparatystyce w studiach nad prawem i literaturą*, *Rocznik Komparatystyczny* nr 13 (2022).

Oceniany w tym punkcie dorobek publikacyjny Habilitanta jest tematycznie dość różnorodny, choć wyraźne dostrzegalne są związki z jego głównym obszarem zainteresowań przedstawionym w rozprawie habilitacyjnej. Prace Habilitanta są utrzymywane na właściwym, dobrym poziomie merytorycznym. W kilku przypadkach Habilitantowi udało się opublikować prace w prestiżowych krajowych i zagranicznych czasopiśmie i wydawnictwach, co należy podkreślić i docenić. W konkluzji stwierdzam, że uzasadniona jest pozytywna ocena dorobku publikacyjnego Habilitanta w zakresie wykraczającego poza jego rozprawę habilitacyjną.

4.2 Dorobek dydaktyczny, projekty naukowe, konferencje i popularyzacja osiągnięć naukowych

4.2.1 Dorobek dydaktyczny

Habilitant prowadzi działalność dydaktyczną od, jak deklaruje, 30 lat (str. 21 autoreferatu). W latach 2014-2017 pełnił funkcję dziekana nowo utworzonego Wydziału Administracji i Bezpieczeństwa Narodowego Akademii im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim. Obecnie pełni funkcję kierownika Pracowni Badań nad Polityką Prawa i Polityką Rozwoju oraz zastępcy przewodniczącego Zespołu Dyscypliny Nauk Prawnych na tej uczelni. Prowadził też gościnne wykłady na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Szkole Głównej Handlowej oraz uniwersytetach w Niszu (Serbia) i Ostrogu (Ukraina).

Prowadzona przez Habilitanta działalność naukowa i działalność dydaktyczna zaowocowała działalnością organizacyjną. W 2015-2016 przewodniczył Lubuskiej Naukowej Radzie Bezpieczeństwa (międzyuczelnianemu zespołowi mającemu wspierać działalność administracji lokalnej przez dostarczanie analiz i ekspertyz naukowych). Od 2018 r. pełni funkcję przewodniczącego komitetu okręgowego olimpiady wiedzy o prawie dla województwa lubuskiego. Był też członkiem radcowskich komisji egzaminacyjnych w okręgu szczecińskim i lubuskim. Jest członkiem rady naukowej czasopisma „Studia Administracji Bezpieczeństwa”, punktowanego (40 pkt) i wydawanego w formule *Open Acces* oraz członkiem władz (przewodniczącym komisji rewizyjnej) Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich.

4.2.2 Projekty naukowe

Działalność projektowa Habilitanta jest nader skromna i sprowadza się do członkostwa w jednym tylko zespole realizującym projekt *Between hate and equality: The EU as a Guard of Human Rights and Non-Discrimination*, finansowanego z funduszy UE (ERASMUS nr projektu 101047948) (pkt 7 wykazu osiągnięć naukowych). Oznacza to, że Habilitant nie ma żadnego samodzielnego osiągnięcia na tym polu.

4.2.3 Konferencje i popularyzacja osiągnięć naukowych

Habilitant jest aktywnym uczestnikiem życia konferencyjnego. W wykazie osiągnięć naukowych przedstawił tytuły 39 referatów, z którymi wystąpił w latach 2012-2023 na konferencjach naukowych w kraju (głównie AJP w Gorzowie Wielkopolskim, ale też Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Szczeciński, Uniwersytet Jagielloński, Uniwersytet Wrocławski, Uniwersytet Rzeszowski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, UMCS Lublin, KUL Lublin, UAM Poznań, Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie) i za granicą (National University of Water and Environmental Engineering, Rivne (Ukraina); Narodowy Uniwersytet w Ostrogu (Ukraina), Faculty of Law, University of Niš (Serbia)).

W podsumowaniu tego punktu oceny można stwierdzić, że dorobek Habilitanta z zakresu dydaktyki, konferencji i popularyzacji nauki jest na merytorycznie dobrym i stabilnym poziomie. Zdecydowanie zbyt niska i niewystarczająca jest natomiast jego aktywność na polu działalności projektowej, w której nie może wykazać się on żadnym samodzielnym osiągnięciem.

5 Konkluzja

Podsumowując ocenę spełnienia wymogów koniecznych dla uzyskania stopnia doktora habilitowanego, wyznaczonych przez art. 219 Prawo o szkolnictwie wyższym stwierdzam, że:

1. dr Jacek Jaśkiewicz posiada stopień naukowy doktora (art. 219 ust. 1 pkt 1 Prawo o szkolnictwie wyższym, zob. pkt 2 recenzji);

2. monografia naukowa dr Jacka Jaśkiewicza *Unijna polityka rozwoju w perspektywie polityki prawa. System, instytucje, procedury* Warszawa 2023, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, s. 562, wskazana przez niego jako jego główne osiągnięcie naukowe, nie stanowi znacznego wkładu w rozwój dyscypliny. Moje zasadnicze zastrzeżenie budzi przyjęte przez Habilitanta rozumienie pojęcia „unijna polityka rozwojowa”, kluczowe dla tej pracy naukowej. Jest ono niezgodne z terminologią prawną i konwencją dogmatyczną powszechnie uznaną i niekwestionowaną w prawie UE, przy czym Habilitant nie wykazał celowości ani zasadności przyjęcia nowej, zaproponowanej przez niego nomenklatury. Ponadto w rozdziałach 2-9 monografii dotyczących prawa UE pojawiają się liczne przypadki nieścisłości i uchybień, krajowa i zagraniczna dogmatyka prawa unijnego została przytoczona w niewystarczającym zakresie, brak jest też autorskich analiz dotyczących przedstawianym zagadnień. Argumenty te, w mojej ocenie, uzasadniają negatywną ocenę tej rozprawy habilitacyjnej (art. 219 ust. 1 pkt 2a Prawo o szkolnictwie wyższym, zob. pkt 3 recenzji);
3. dr Jacek Jaśkiewicz wykazuje się aktywnością naukową realizowaną w więcej niż jednej uczelni, w tym w uczelniach zagranicznych. Dorobek Habilitanta z zakresu dydaktyki, konferencji i popularyzacji nauki jest na merytorycznie dobrym poziomie, działalność tę można uznać za istotną. Zdecydowanie zbyt niska jest natomiast jego aktywność na polu działalności projektowej, w której nie może wykazać się on żadnym samodzielnym osiągnięciem (art. 219 ust. 1 pkt 3 Prawo o szkolnictwie wyższym, zob. pkt 4 recenzji).

Oznacza to, że dr Jacek Jaśkowski nie spełnił wszystkich wymogów koniecznych dla uzyskania stopnia doktora habilitowanego. Wobec powyższego, moja opinia w sprawie nadania dr Jackowi Jaśkowskiemu stopnia naukowego doktora habilitowanego jest negatywna.

J. Łacny

