

Ocena

rozprawy habilitacyjnej, dorobku naukowego i dydaktycznego
dr Jacka Jaśkiewicza
w związku z procedurą nadania stopnia naukowego
doktora habilitowanego

Doktor Jacek Jaśkiewicz przedstawił monografię *Unijna polityka rozwoju w perspektywie polityki prawa. System, instytucje, procedury* (Warszawa 2023, stron 562) jako rozprawę habilitacyjną.

Na prośbę Komisji Uniwersytetu Łódzkiego do spraw stopni naukowych w dyscyplinie nauki prawne, nawiązującej do decyzji Rady Doskonałości Naukowej z 19 lutego 2024 r., przedstawiam poniżej ocenę zarówno samej monografii, jak też dorobku naukowego i dydaktycznego dr Jacka Jaśkiewicza - dla celów przewodu habilitacyjnego.

1. Ocena monografii przedstawionej jako rozprawa habilitacyjna

Habilitant – jak wspomniano wyżej - przedstawił monografię: *Unijna polityka rozwoju w perspektywie polityki prawa. System, instytucje, procedury* (Warszawa 2023, stron 562) jako rozprawę habilitacyjną (w rozumieniu art. 219 ust. 1 pkt 2 a) ustawy). Wydawnictwo, w którym opublikowano monografię spełnia wymogi ustawowe.

Stosownie do obowiązujących przepisów oraz przyjętej praktyki ocenie podlega zwłaszcza wybór tematu, struktura rozprawy, główne tezy i zastosowana metodologia oraz warsztat naukowy Habilitanta.

1.1. Wybór tematu i cel naukowy rozprawy

Unia Europejska jest co prawda organizacją międzynarodową ustanowioną przez państwa członkowskie na mocy umów międzynarodowych, niemniej cechuje się specyfiką wyrażającą się przede wszystkim z zakresie powierzonych jej przez państwa kompetencji,

przenikaniem się sfery krajowej ze sferą powierzoną Unii, zwłaszcza w unijnych procedurach decyzyjnych oraz w toku stosowania prawa unijnego, w zakresie katalogów stanowionego przez Unię prawa oraz istotnej roli aktów o charakterze *soft law*, w poszukiwaniu wzmocnionej legitymacji demokratycznej dla działania Unii nie tylko na szczeblu unijnym (Parlament Europejski) lecz paralelnie również na szczeblu krajowym (rola parlamentów narodowych), w ustanowieniu wspólnego aksjologicznego mianownika - podstawy działania Unii, wyrażającego się we wspólnym katalogu wartości, na czele z praworządnością, stanowiącego wytyczną ustrojową dla państw członkowskich.

Jest więc sprawą zrozumiałą, że ze wszystkich tych względów Unia Europejska (a uprzednio Wspólnota Europejskiej) stały się przedmiotem żywego zainteresowania teoretyków prawa, którzy podejmowali i podejmują próby „zakwalifikowania” międzynarodowego fenomenu ustrojowego jakim jest obecnie UE. Dyskutowane były i są żywo w kontekście europejskiego procesu integracji generalne koncepcje komunikacyjne, funkcjonalne, neofunkcjonalne, skupiające się na interakcji między państwami członkowskimi a Wspólnotami/Unią i na formule zarządzania powierzonymi jej sprawami – koncepcje zarządzania wielopoziomowego, stopienia/połączenia, multicentryczności systemu prawa, ponadnarodowości deliberatywnej, kompleksowej współzależności integracyjnej.

Habilitation swoją rozprawą habilitacyjną podjął próbę wpisania się w te debaty, przy czym szczególnie interesujące jest to, że jako teoretyczny punkt odniesienia wybrał poglądy wybitnego teoretyka prawa przełomu XIX i XX wieku, Leona Petrażyckiego, twórcy psychospołecznej teorii prawa. Skoncentrował się zwłaszcza na „polityce prawa”, pojmowaną przez Petrażyckiego jako „praktyczna dyscyplina naukowa”, której przedmiotem miałyby być „metodyczne i systematyczne badanie i opracowywanie właściwości oraz skutków przyczynowych działania prawa”, celem natomiast działanie, kierowane lub stymulowane przez tę naukę (szerzej w kolejnych punktach).

Habilitation podejmuje w rozprawie habilitacyjnej próbę aktualizacji „polityki prawa” Petrażyckiego, odwołując się do „testu praktycznego”. Tym praktycznym punktem odniesienia ma być „unijna polityka rozwoju”, pojmowana jako polityka publiczna, tj. jako dział zarządzania sprawami publicznymi oraz działania w różnych sferach życia społecznego, nakierowanego na osiągnięcie istotnych celów i dóbr społecznych.

Celem więc naukowym rozprawy habilitacyjnej jest – w pojęciu Habilitanta – „ustalenie, czy i w jakim stopniu postulaty polityki prawa zawarte w projekcie Petrażyckiego ... są nadal aktualne, a na ile wymagają rewizji ...” (s. 24). Wybranie jako „praktycznego testu” „unijnej polityki rozwoju” zawiera w sobie również (a może przede wszystkim) oczekiwanie wieloaspektowej i kompleksowej analizy procesu decyzyjnego, instrumentów regulacyjnych, sieciowego zaangażowania instytucjonalnego, uwarunkowań politycznych i społecznych działania Unii Europejskiej.

Temat rozprawy habilitacyjnej powinien mieć doniosłe znaczenie społeczne i naukowe. Nie mam wątpliwości, że temat monografii przedstawionej przez Habilitanta wymogi powyższe spełnia, tym bardziej że Habilitant podejmuje próbę przywrócenia do debaty naukowej jednego z aspektów teorii prawa wybitnego jej przedstawiciela Leona Petrażyckiego, teorii – która według Habilitanta – „... przetrwała próbę czasu i nadal może być naukowo wykorzystywana” (s. 499). Dobrze się stało (o czym w końcowej części recenzji), że Habilitant opublikował swoje rozważania na temat dorobku Petrażyckiego również w dwóch obszernych studiach w języku angielskim. Być może przyczyni się to do przywrócenia pamięci o dorobku Petrażyckiego w kontekście międzynarodowej debaty nad doktrynalnym ujęciem systemu ustrojowego Unii Europejskiej.

1.2. Struktura rozprawy i jej zakres przedmiotowy

Struktura rozprawy: z punktu widzenia zakładanego celu rozważań naukowych rozprawa została podzielona przez Habilitanta na trzy części i dziewięć rozdziałów.

Część I (*Unijna polityka rozwoju jako polityka prawa*, s. 31 i nast.) zawiera dwa rozdziały, stanowiące teoretyczny punkt wyjścia dla zasadniczych rozważań. Rozdział 1 (*Polityka prawa – teoria, doktryna, recepcja*) poświęcony jest omówieniu zasadniczych elementów koncepcji Petrażyckiego polityki prawa, jej recepcji w polskiej teorii prawa oraz „aktualizacji”, tj. możliwości jej zastosowania obecnie do analizy wybranej polityki publicznej, „testu praktycznego” („unijnej polityki rozwoju”). Głównie przesłanie koncepcji polityki prawa Petrażyckiego, przejęte przez innych teoretyków prawa, koncentruje się na ujęciu tej polityki jako odrębnej dyscypliny naukowej, zajmującej się tym, w jaki sposób realizować cele społeczne przy pomocy prawa. W szczególności polityka prawa miałaby obejmować: wybór i realizację określonych celów, przy założeniu, że są one zgodne z ogólną polityką społeczną; wybór prawa jako narzędzia działania oraz identyfikację odpowiednich gałęzi prawa i związanych z nimi metod działania (s. 75). Habilitant dochodzi w tym

rozdziale do konkluzji, że Petrażyckiego koncepcja polityki prawa nadal pozostaje żywą teorią, umożliwiającą współdziałanie różnych dyscyplin naukowych w badaniach nad tkanką społeczną z zasadniczym celem dostarczania aktorom procesu decyzyjnego narzędzi służących przywracaniu równowagi i stymulacji rozwoju społecznego (s. 79). Rozdział 2 poświęcone jest pojęciu „unijnej polityki rozwoju” (*Unijna polityka rozwoju – model teoretyczny i model doktrynalny*). Zajmę się bliżej wywodami Habilitanta w tym rozdziale w dalszej części recenzji, budzą one bowiem moje poważne wątpliwości i skłaniają do postawienia szeregu pytań.

Część II rozprawy (*System unijnej polityki rozwoju*, s. 109 i nast.) składa się z czterech rozdziałów: rozdziału 3 (*Struktura systemu unijnej polityki rozwoju*), rozdziału 4 (*Planowanie w unijnej polityce rozwoju*), rozdziału 4 (*Instytucje unijnej polityki rozwoju*) i rozdziału 6 (*Instrumenty realizacji unijnej polityki rozwoju*). Układ rozdziałów w tej części jest logiczny, choć zastanawiałbym się, czy nie lepiej byłoby przenieść rozdział 3 do części pierwszej, a nawet połączyć ten rozdział z rozdziałem 2. W obu tych rozdziałach Habilitant definiuje „unijną politykę rozwoju”, jej zakres przedmiotowy oraz jej części składowe. Jak wspomniałem budzi to mojej poważne zastrzeżenia natury systemowej, a łączna analiza problematyki być może przyczyniłaby się do głębszej refleksji Habilitanta nad kwalifikacją „testu praktycznego” polityki prawa w świetle systemu ustrojowego Unii Europejskiej.

Część III rozprawy (*Prawo unijnej polityki rozwoju*, s. 279 i nast.) jest logicznym zamknięciem rozważań. Część ta obejmuje trzy rozdziały: rozdział 7 (*System prawa unijnej polityki rozwoju*) (niezbyt zręcznie jest powtórzenie tytułu części III), rozdział 8 (*Zasady prawa unijnej polityki rozwoju*) i rozdział 9 (*Procedury unijnej polityki rozwoju*).

Na podkreślenie zasługuje, że Habilitant rozpoczyna rozprawę *Wprowadzeniem*, w którym objaśnia problem badawczy, cel badań, tezy rozprawy, szczegółowe problemy badawcze, stosowane metody badawcze, strukturę pracy oraz – na tle dotychczasowych badań problematyki – wykazuje innowacyjność swoich rozważań. Rozprawę wieńczy *Zakończenie*, w którym Habilitant ustosunkowuje się sumarycznie do tez rozprawy oraz szczegółowych problemów badawczych. Szkoda, że Habilitant nie wprowadził wniosków/podsumowań po poszczególnych rozdziałach. Zakres przedmiotowy rozprawy jest bardzo obszerny, takie wnioski ułatwiłyby jej lekturę i śledzenie głównego nurtu rozważań Habilitanta. Miejscami tego rodzaju podsumowań rozdziałów bardzo

brakuje. Niezależnie jednak od tego, strukturalne ujęcie rozważań w rozprawie dobrze świadczy a warsztacie naukowym Habilitanta.

Zakres przedmiotowy rozprawy: powrócić chciałbym do sygnalizowanego już problemu samego pojęcia „praktycznego testu” aktualizacji Petrażyckiego „polityki prawa”. Jak już wyżej wspomniano, tym testem ma być „unijna polityka rozwoju” opisana przez Habilitanta jako „najbardziej rozpoznawalna i największa unijna *public policy*, programowana i uprawiana w celach prorozwojowych za pomocą różnych metod, środków i instrumentów” (s. 25). Habilitant precyzuje zakres przedmiotowy tej polityki unijnej w rozdziałach 2 i 3, wymieniając jako jej zasadnicze części składowe, podzielone na dwie części: „politykę rozwoju” odnoszącą się do terytorium UE (które określa „honorując stosowaną najczęściej w nazewnictwie konwencję” jako „Unijną politykę spójności”), w skład której mają wchodzić: polityka regionalna, polityka transgraniczna, wspólna polityka rolna i wspólna polityka rybołówstwa. Druga część „unijnej polityki rozwoju” ma dotyczyć terytoriów i adresatów „na zewnątrz” UE i obejmować ma: „unijne polityka rozwojowe zagraniczne” (z dalszych wywodów wynika, że chodzi o Europejską Politykę Sąsiedztwa i o Partnerstwo Wschodnie).

Jak już wspominałem, powyższa definicja „unijnej polityki rozwoju” i jej zakresu przedmiotowego budzą moje poważne wątpliwości.

Rzecz w tym, że jednoznacznie w traktatach sprecyzowane są „polityki” (działy regulacyjne) w ramach UE (a uprzednio we Wspólnotach), wychodzące poza zasadniczą substancję UE, tj. unijnych rynek wewnętrzny, zasadzający się na czterech swobodach i wspólnych regułach konkurencji. Są trzy polityki wspólnotowe (wspólna polityka handlowa, wspólna polityka rolna i wspólna polityka transportowa) oraz polityki unijne (dzielone zwykle na polityki infrastrukturalne i polityki społeczne), których liczba rosła wraz z kolejnymi traktatami rewizyjnymi (wśród nich jest polityka spójności – art. 174-178 TFUE - „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”, której celem jest spójny rozwój gospodarczy, społeczny i terytorialny Unii, zwłaszcza eliminacja dysproporcji w poziomie rozwoju różnych regionów). Poza tym w ramach „Działań zewnętrznych Unii” mamy jeszcze politykę - „Współpracę na rzecz rozwoju” (art. 208-211 TFUE), która zajmuje się udzielaniem przez UE pomocy państwom rozwijającym się.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że Habilitant - określając „unijną politykę rozwoju” jako „najbardziej ogólną i pojemną znaczeniową nazwę, adekwatną do przedmiotu i zakresu działań polegających na

programowaniu i realizacji celów prorozwojowych we wszystkich zewnętrznych i wewnętrznych obszarach i sektorach polityki unijnej” (s.87) odnosi się raczej – co potwierdzałyby wywody Habilitanta w części „analizy historycznej” – do generalnych celów działań Unii Europejskiej nakierowanych na podniesienie jej konkurencyjności – rozwoju gospodarczo-społecznego i pozycji jako gracza globalnego (często powoływanie Strategia lizbońska, Pakt Euro Plus z 2011 r., strategia „Europa 2000”, priorytety działania Komisji Europejskiej kadencji 2019-2024 i obecnie zarysowane priorytety od 2024 r.). Ale tak szeroko ujęta „polityka” obejmowała by w zasadzie wszystkie sektory UE, na czele z unijnym rynkiem wewnętrznym i z włączeniem polityk społecznych, pozostających co do zasady w kompetencji państw członkowskich (kalibrowe problemy dotyczące podniesienia wydajności pracy w UE, czy problem wieku emerytalnego oraz opieki zdrowotnej). Miałbym problem z kwalifikacją tak szeroko ujętej materii jako „polityki publicznej”, a tym samym „testu praktycznego” dla weryfikacji/aktualizacji koncepcji polityki prawa Petrażyckiego.

Natomiast, śledząc uważnie rozważania Habilitanta, dojść można do wniosku, że w istocie odnosi się on do ściśle sprecyzowanej w prawie unijnym i w praktyce „polityki spójności” (w sposób niejednoznaczny „krąży” on wokół pojęć „polityki spójności” i „unijnej polityki rozwoju”), której celem jest przecież spójny rozwój gospodarczy, społeczny i terytorialny Unii (również obszarów wiejskich) z dodatkiem działań, które taki „spójny” rozwój mają zagwarantować obszarom (państwom) przylegającym do zewnętrznych granic UE. Habilitant, obok instrumentów współpracy przygranicznej, słusznie nawiązuje do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego (choć w związku z wojną w Ukrainie to drugie popadło w atrofie, a to pierwsze również – przynajmniej na kierunku wschodnim). Uderzyło mnie natomiast, że Habilitant nie zajął się w tym kontekście układami stowarzyszeniowymi oraz procesem rozszerzenia UE: w obu przypadkach w grę wchodzi poważne, konkretne programy unijne (układy stowarzyszeniowej nowej generacji z Ukrainą, Mołdawią i Gruzją oraz program stabilizacji i stowarzyszenia z państwami Bałkanów Zachodnich, wspomagane programami przedakcesyjnymi).

Habilitant miał też problem z unijną polityką „Współpracy na rzecz rozwoju” (art. 208-211 TFUE), która zajmuje się udzielaniem przez UE pomocy państwom rozwijającym się. Chodzi w tym przypadku o to, że z systemowego punktu widzenia unijna polityka na rzecz rozwoju czy też unijna polityka rozwojowa oznacza właśnie politykę określoną w art. 208 i nast. TFUE. Habilitant dystansuje się od takiego systemowego ujęcia, konstruując własne pojęcie „unijnej polityki rozwoju”. Ma do tego prawo

(choć nie bardzo mnie przekonał). Natomiast nie rozumiem, dlaczego nie dołączył „Współpracy na rzecz rozwoju” do katalogu objętego działaniami „na zewnątrz” UE.

Zarówno unijną „politykę spójności” jak i unijne instrumenty działań rozwojowych „na zewnątrz” Unii łączy to, że funkcjonują one w harmonizacji z programami realizowanymi „wewnątrz” państw członkowskich lub państw trzecich objętych takimi instrumentami. Z lektury rozprawy wynika, że jest to – i słusznie – bardzo ważny obszar analizy zawartej w rozprawie habilitacyjnej. Chyba tylko tym można tłumaczyć dołączenie do jej zakresu przedmiotowego Wspólnej Polityki Rolnej, w tym rybołówstwa. Analiza w tych obszarach może dawać pewien punkt odniesienia dla oceny zagadnień zasadniczych z punktu widzenia głównego tematu rozprawy.

Co do poszczególnych rozdziałów: jak już wskazałem, samą strukturę rozprawy oceniam jako prawidłową, odniosłem się już do rozdziałów w części I oraz do rozdziału 3, otwierającego część II rozprawy. Jeśli chodzi o pozostałe rozdziały rozprawy, to w tym miejscu odnoszę się do ich wewnętrznej spójności oraz solidności zawartej w nich analizy z punktu widzenia warsztatu naukowego, natomiast w następnym punkcie recenzji przejdę do oceny jakości odpowiedzi na postawione pytania badawcze oraz do jakości weryfikacji sformułowanych hipotez.

Na metodologicznej spójności wywodów zawartych w tych rozdziałach zaciążył „grzech pierworodny” rozprawy, tj. bardzo szerokie zdefiniowanie przez Habilitanta „unijnej polityki rozwoju”, abstrahujące od systemowego ujęcia w Traktatach stanowiących podstawę UE poszczególnych polityk (wyodrębnionych ściśle działań, objętych w mniejszym lub większym stopniu kompetencjami Unii). Analiza Habilitanta koncentruje się na unijnej polityce spójności, natomiast – w związku z szeroką definicją „unijnej polityki rozwoju” - można zadać pytanie o stosowne odniesienia w poszczególnych rozdziałach na przykład do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, Partnerstwa Wschodniego, nie mówiąc już o pominiętych umowach stowarzyszeniowych, czy polityce „Współpracy na rzecz rozwoju”. Również Wspólna Polityka Rolna (z polityką rybołówstwa) wykazuje daleko idącą specyfikę. Z tych zapewne powodów zabrakło w rozdziałach szczegółowej analizy podstaw traktatowych poszczególnych polityk. Analiza taka musiałaby nieuchronnie ujawnić wskazane wyżej problemy metodologiczne.

Poza tym jednak analiza Habilitanta dotycząca „trzonu” przedmiotu rozprawy jest interesująca, po części nowatorska. Udało się też

Habilitantowi uniknąć przesady we wprowadzaniu do rozdziałów (zwłaszcza instytucjonalnego i dotyczącego systemu prawa „unijnej polityki rozwoju”) wywodów „podręcznikowych” (choć nie wszędzie). Najbardziej interesujące i wartościowe są części rozdziałów dotyczące poziomu krajowego wdrażania programów unijnych, zwłaszcza zaś kontroli sądowej tego procesu. Widać tu wyraźnie oddziaływanie doświadczenia zawodowego Habilitanta jako sędziego sądu administracyjnego (zagadnieniom tym poświęcona jest *nota bene* część dorobku naukowego Habilitanta opublikowanego niezależnie od rozprawy – o czy w kolejnym punkcie recenzji.

W niektórych rozdziałach Habilitant osadza swoje wywody w kryteriach wynikających z koncepcji polityki prawa Petrażyckiego. Na przykład w rozdziale 4 (*Planowanie w unijnej polityce rozwoju*) pisze, że z omawianym w tym rozdziale planowaniem wiążą się również procedury prawne polegające na projektowaniu jakiegoś stanu normatywnego i jego skutków. „Taki wymiar planowania jest szczególnie bliski tym koncepcjom polityki prawa, które dotyczą lub koncentrują się na prawotwórstwie oraz przewidywaniu skutków stosowania pozytywnego prawa” (s. 135). W rozdziale 5 (*Instytucje unijnej polityki rozwoju*) Habilitant podkreśla „sieciowy” charakter układu instytucjonalnego (s. 164), działającego w ramach „unijnej polityki rozwoju” oraz działanie tego systemu w odwołaniu do koncepcji dobrego zarządzania (*good governance*) (s. 165). Koresponduje z tym – podkreśla (s. 166) – otwarte i partnerskie podejście do zarządzania procesami decyzyjnymi, co odpowiada programowi polityki prawa. Szkoda, że Habilitant nie odniósł się w tym kontekście do najnowszych trendów w debacie nad ewolucją unijnego procesu decyzyjnego, zwłaszcza do odwoływań do koncepcji „skutecznego zarządzania” (*executive government*) w ramach planowanego przekształcenia UE w „unię polityczną” (F. Fabbrini) z umocnioną metodą wspólnotową jako podstawą takiej unii. Ciekawe nawiązania do Petrażyckiego pojmowania systemu prawa znajdują się we wprowadzeniu (s. 283) do rozdziału 7 (*System prawa unijnej polityki rozwoju*).

Niemniej, jak już wskazywałem, zabrakło mi podsumowań/wniosków po poszczególnych rozdziałach, w których habilitant wskazywałby na powiązania omawianej w rozdziale problematyki z koncepcją polityki prawa Petrażyckiego. Oczywiście, zadanie takie powinno spełniać zakończenie (i spełnia), niemniej w toku lektury rozprawy dosyć istotna luka pozostaje.

1.3. Hipotezy rozprawy

Hipotezy rozprawy przedstawił Habilitant we *Wprowadzeniu*, natomiast w *Zakończeniu* podsumował wyniki swoich rozważań odnosząc je do sformułowanych na wstępie hipotez.

Celem naukowym rozważań zawartych w rozprawie było ustalenie czy Petrażyckiego koncepcja nauki polityki prawa może być zweryfikowana w świetle „unijnej polityki rozwoju”. W tym zasadniczym kontekście Habilitant sformułował dwie hipotezy: **po pierwsze** – że określone założenia i funkcje Petrażyckiego koncepcji nauki prawa mogą zostać w taki sposób zaktualizowane, że „unijna polityka rozwoju” staje się wyrazem takiej korelacji; **po drugie** – że przedmiot i funkcje „unijnej polityki rozwoju” sprawiają, iż może ona być zarazem postrzegana jako realizacja Petrażyckiego nauki prawa w praktyce.

Jeśli chodzi o pierwszą z tych hipotez, to Habilitant - z jednej strony – dokonał skrupulatnej analizy koncepcji nauki prawa, identyfikując te jej elementy i dokonując ich „aktualizacji”, które wskazują na możliwości korelacji z politykami publicznymi Unii Europejskiej (tu: „unijnej polityki rozwoju”). Jeśli natomiast chodzi o drugą hipotezę, to jej weryfikacja udała się - w mojej ocenie – jedynie częściowo. Zwłaszcza chodzi mi o wątpliwości co do zakresu przedmiotowego „unijnej polityki rozwoju” (na co wskazywałem wyżej). Natomiast jeśli ustalenia Habilitanta odniesiemy do unijnej polityki spójności (co jest *de facto* głównym przedmiotem rozważań w rozprawie), to ustalenia Habilitanta co do jej przedmiotu i funkcji pozwalają na zakwalifikowanie tej polityki unijnej jako wyrazu praktycznej realizacji Petrażyckiego nauki prawa.

Następnie Habilitant formułuje trzy dalsze hipotezy (ja nazwałbym je szczegółowymi problemami badawczymi), odpowiedź na które miałyby służyć podmurowaniu weryfikacji hipotez zasadniczych. Dotyczą one trzech kwestii – zweryfikowania, czy polityka prawa, łącząca w swoim programie postawę pozytywizmu z racjonalności instrumentalnej odpowiada „unijnej polityce rozwojowej”, czy może wchodzić w rachubę inna wersja polityki prawa, czy – w końcu – adekwatną wersją polityki prawa może być zmodyfikowana koncepcja Petrażyckiego. Finalna odpowiedź Habilitanta koncentruje się na opcji trzeciej, zasadzając się na stwierdzeniu, że Petrażyckiego koncepcja nauki prawa „przetrwiała próbę czasu i nadal może być naukowo wykorzystywana” (s. 499), zwłaszcza że rozpatrywać w jej świetle można unijne polityki pojmowane jako polityki

publiczne, ponieważ są to polityki programowane i realizowane również przez prawo, „które racjonalnie organizuje, zarządza i steruje procesami ekonomicznymi i społecznymi, tworząc tym samym warunki lub środowiska sprzyjające postępowi i pozytywnemu działaniu w różnych sferach życia ludzkiego” (s. 503).

1.4. Warsztat naukowy

Warsztat naukowy Habilitanta jest poprawny. Zwłaszcza dotyczy to części odnoszących się do krajowego wdrażania unijnych programów i ich sądowej kontroli. W części odnoszącej się do ustroju UE, unijnego systemu instytucjonalnego i unijnego prawa – można mieć pewne zastrzeżenia. Zwłaszcza, jak wskazywałem, dotyczy to systemowej kwalifikacji „unijnej polityki rozwoju”. Wywody dotyczące Petrażyckiego koncepcji nauki prawa spójne i przejrzyste.

Język rozważań generalnie poprawny a wywód przejrzysty. Wykorzystana literatura przedmiotu generalnie dobrze dobrana (co nie było łatwe, ponieważ zakres rozprawy jest obszerny), podobnie orzecznictwo sądów unijnych i krajowych.

1.5. Ogólna ocena rozprawy

Temat monografii przedstawionej jako rozprawa habilitacyjna ma istotne znaczenie naukowe i praktyczne. Szczególnie interesująca i wartościowa jest próba wprowadzenia koncepcji nauki prawa Leona Petrażyckiego w zaktualizowanej formie do współczesnego dyskursu naukowego dotyczącego kwalifikacji teoretycznej Unii Europejskiej względnie jej poszczególnych polityk.

Struktura monografii jest generalnie prawidłowa, hipotezy i szczegółowe problemy badawcze prawidłowo sformułowane i zweryfikowane (z pewnymi zastrzeżeniami). Warsztat naukowy Habilitanta – prawidłowy.

Rozprawa habilitacyjna wzbudziła moje istotne zastrzeżenia metodologiczne w zakresie dotyczącym zdefiniowania „unijnej polityki rozwoju” (co rzutowało z kolei na rozważania w szeregu rozdziałach).

Niemniej – w mojej ocenie - przeważają argumenty na rzecz jej pozytywnej oceny, jako dzieła spełniającego wymogi w rozumieniu art. 219 ust. 1 pkt 2 a) ustawy.

2. Ocena pozostałego dorobku naukowego

W okresie po obronie rozprawy doktorskiej (opublikowanej jako monografia w 2013 r. w wydawnictwie Wolters Kluwer) Habilitant opublikował szereg prac naukowych związanych tematycznie z jego zatrudnieniem w sądownictwie powszechnym a następnie administracyjnym, związanych z jego dotychczasowymi zainteresowaniami naukowymi (prawo cywilne, prawo administracyjne i teoria prawa) oraz odnoszących się do nowych obszarów zainteresowań, zwłaszcza unijnej polityki spójności i jej wdrażania na szczeblu krajowym.

Łącznie Habilitant w tym okresie opublikował (według wykazu osiągnięć naukowych) 17 rozdziałów w pracach zbiorowych (w tym dwa w języku angielskim) i 12 artykułów naukowych (w tym 4 w języku angielskim). Dodać do tego należy trzy samodzielne komentarze do istotnych ustaw (o czym dalej) (opublikowane w LEX) oraz udział w zespole autorskim komentarza do ustawy o samorządzie gminnym (wydanym przez wydawnictwo Becka w 2023 r.). Dochodzą do tego glosy i publikacje związane z praktyką sądową oraz udział w zespołach redakcyjnych czterech książek zbiorowych.

Od strony tematycznej Habilitant dzieli swoje publikacje sześć działów:

1) **Publikacje dotyczące polityki prawa (w nawiązaniu przede wszystkim do dorobku naukowego Leona Petrażyckiego) oraz unijnej polityki spójności:** ten cykl publikacji Habilitanta powiązany jest bezpośrednio z monografią przedłożoną jako rozprawa habilitacyjna. W tym kontekście wskazać przede wszystkim należy na dwa komentarze autorstwa Habilitanta, opublikowane w połowie ubiegłego dziesięciolecia (do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, 2014, LEX) i do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2024-2020, 2015, LEX). Oba te komentarze dały bezpośredni asumpt do podjęcia przez Habilitanta szerszych badań nad prawnymi aspektami priorytetów rozwojowych UE. Zwłaszcza komentarz dotyczący ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zawierał dobry punkt wyjścia (we wprowadzeniu) do dalszych studiów nad źródłami prawa unijnego, unijnym procesem decyzyjnym i rolą instytucji unijnych w tej dziedzinie. W pozostałych publikacjach z tego cyklu Habilitant zajmuje się analizą koncepcji polityki prawa w doktrynie Leona Petrażyckiego i możliwymi jej korelacjami z politykami unijnymi (*Legal Policy by Leon Petrażycki*, 2019; *European Cohesion Policy in Light of Leon Petrażycki's Concept of Legal Policy*, 2019), powiązaniami

unijnej polityki spójności z Europejską Politykę Sąsiedztwa (na przykładzie Ukrainy, 2018), niektórymi aspektami unijnej polityki przygranicznej i regionalnej (ograniczanie barier prawnych i administracyjnych, 2020), oraz mechanizmami wdrożeniowymi programów unijnych na szczeblu krajowym, zwłaszcza w Polsce (artykuły z 2022 i 2023 r.). Prace te, napisane na dobrym poziomie, znalazły następnie wyraz w rozprawie habilitacyjnej, po części wychodząc poza jej zakres przedmiotowy.

2) Publikacje dotyczące wykładni i stosowania prawa unijnego w krajowym porządku prawnym w tym w Polsce: ten cykl publikacji Habilitanta, niezmiernie interesujący, nawiązuje do jego doświadczeń praktycznych jako sędziego sądu administracyjnego. Wskazać w tym kontekście należy na interesujący rozdział w pracy zbiorowej, napisany wspólnie z wyśmienitą znawczynią problemu, A. Doczekalską – *Wykładnia aktów wielojęzycznego prawa pochodnego UE przez sądy administracyjne*, (2014). Interesujące i na dobrym poziomie naukowym są również pozostałe publikacje Habilitanta z tego cyklu dotyczące: wykładni prawa unijnego przez sądy administracyjne (2016 i 2017), harmonizacji praktyki administracyjnej organów UE i sądów administracyjnych (2018), wykładni i stosowania przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego przez sądy administracyjne (2015). W tym ostatnim przypadku interesujące są rozważania Habilitanta nt. pojęcia *soft law*, które pogłębione zostały w rozprawie habilitacyjnej. Publikacje zawarte w tym cyklu są szczególnie wartościowe, odnoszą się bowiem do trudnego i zarazem niezmiernie istotnego z praktycznego punktu widzenia zagadnienia stosowania prawa unijnego w orzecznictwie sądów administracyjnych państw członkowskich.

3) Publikacje na temat proceduralnych aspektów prawa i aksjologii jego stosowania: dotyczą one przede wszystkim teorii prawa, począwszy od opublikowanego w 2013 r. artykułu – *Judykatura a proceduralne aspekty prawa*, będącego rozwinięciem tez zawartych w rozprawie doktorskiej. Kolejne publikacje tego cyklu odnoszą się do pojęcia prawdy w dyskusji nad jej pojmowaniem w polskiej doktrynie i judykaturze: *Prawda jako przypadek praktyki. Uwagi na marginesie dogmatycznej koncepcji prawdy obiektywnej* (2014) i *Prawda jako aksjomat postępowania przed sądem administracyjnym* (2017). Publikacje te nawiązują krytycznie do prac wybitnych teoretyków prawa, przede wszystkim Jerzego Wróblewskiego, Macieja Zielińskiego, Sławomiry Wronkowskiej. Świadczą one o szerokich zainteresowaniach Habilitanta w dziedzinie teorii prawa i bez wątpienia pozwoliły na miarodajną „aktualizację” koncepcji polityki prawa Leona Petrażyckiego.

4) **Publikacje dotyczące aksjologicznych aspektów stosowania prawa:** stanowią rozwinięcie poglądów Habilitanta zawartych w publikacjach objętych cyklem poprzednim, przy czym koncentrują się na aksjologii prawa. Cykl ten obejmuje kilka interesujących artykułów, przy czym chciałbym zwrócić uwagę na dwa z nich poświęcone zasadzie praworządności: *Rule of Law as the Constrution Principle of the Legal System* (2018, współautorstwo) i *Sądy krajowe a unijne zasady praworządności i podziału władz* (2020). W tej ostatniej publikacji Habilitant odnosi się do unijnej zasady praworządności (art. 2 TUE) jako gwaranta systemu demokratycznego w państwach członkowskich UE. W rozważaniach wstępnych w tym artykule Habilitant podkreśla znaczenie powyższej problematyki w debacie publicznej, związanej z występowaniem niepraworządności w niektórych państwach członkowskich. Podkreśla również, że po akcesji do UE prawo unijne staje się elementem krajowego systemu prawnego „a jego efektywne funkcjonowanie jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli UE, którego to dobra nie mogą ograniczać regulacje lokalne” (krajowe). Sądy krajowe – podkreśla – stoją na straży powyższej zasady, bowiem „są pierwszym i podstawowym szczeblem kontroli efektywności stosowania prawa unijnego na terytorium państwa członkowskiego” (stąd waga niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziego). Następnie Habilitant przeprowadza analizę praworządności jako zasady prawa unijnego (w kontekście art. 2 TUE), roli sądów jako gwarantów praworządności i nawiązuje do gwarancji praworządności na szczeblu unijnym (zwłaszcza procedura art. 7 TUE oraz rola orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, odnosi się przy tym do zasadniczych orzeczeń Trybunału w „sprawach polskich” i w „sprawach węgierskich”). Krytycznie podchodzi do argumentów suwerenistycznych, stosownie do których autonomiczność wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich miałyby oznaczać całkowitą swobodę: wręcz przeciwnie – stwierdza Habilitant – „wymogiem stawianym państwom członkowskim przez Unię jest bowiem zorganizowanie władzy sądowniczej w taki sposób, by była ustrojowo i faktycznie niezależna od władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej”. Artykuł ten napisany jest na dobrym poziomie naukowym. Podkreślam natomiast jego znaczenie również z tego względu, że wyraża on integralność poglądów Habilitanta oraz jego odwagę naukową i cywilną w niełatwym okresie wywierania presji politycznej i zawodowej zwłaszcza na środowisko sędziowskie.

5) **Publikacje o *stricte* praktycznym znaczeniu (glosy, komentarze i publikacje skierowane do praktyków:** o znaczeniu publikacji objętych tym cyklem wspominałem już wyżej, zwłaszcza o komentarzach do ustaw związanych z głównym nurtem zainteresowań Habilitantka. Pozostałe, specjalistyczne publikacje, koncentrujące się na prawie administracyjnym

są na dobrym poziomie i opublikowane zostały w renomowanych czasopismach naukowych. Na odnotowanie zasługuje publikacja wychodząca poza powyższą kategorię – *Koordinacja systemów świadczeń rodzinnych obywateli Polski i Niemiec w perspektywie prawa unijnego* (2016), mająca – w związku z dużym ruchem migracyjnym z Polski do Niemiec – poważne znaczenie dla praktyki.

6) Inne publikacje, markujące nowe zainteresowania badawcze Habilitanta: wśród tych publikacji Habilitant wskazuje na artykuł zapowiadający kierunek jego przyszłych zainteresowań naukowych: *Argonauci prawa i literatury. Uwagi o przekładzie oraz komparastyce w studiach nad prawem i literaturą* (2022). Mocny punkt odniesienia dla tego kierunku badań stanowi już artykuł Habilitanta z 2014 r. opublikowany wspólnie z A. Doczekalską. W artykule powołanym na wstępie Habilitant natomiast określa pole badawcze związane z badaniami nad prawem o charakterze komparatystycznym oraz relacji takich badań z teorią tłumaczenia tekstów. Nie trzeba szerzej dowodzić, że znaczenie badań w tym zakresie gwałtownie rośnie, zwłaszcza zaś w odniesieniu do prawa unijnego, z natury swojej wielojęzycznego i jego stosowania w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich UE. Habilitant wkracza więc na niezmiernie interesujący obszar badawczy, związany z poważnymi wyzwaniami teoretycznymi i praktycznymi.

Sumując, mogę stwierdzić, dorobek naukowy Habilitanta wykraczający poza monografię przedłożoną jako rozprawa habilitacyjna, jest, co prawda, w pewnym zakresie połączony tematycznie z tą rozprawą, niemniej znacząco wykracza poza jej zakres przedmiotowy. Dorobek ten jest pokaźny i utrzymany do dobrego poziomu, a publikacje zamieszczone zostały w większości przypadków w poważnych czasopismach naukowych i w renomowanych wydawnictwach. Na podkreślenie zasługuje zróżnicowany charakter zainteresowań naukowych Habilitanta, które – poza problemami ściśle związanymi z wykonywanym zawodem sędziego sądu administracyjnego – odnoszą się również do ważnych aspektów teorii prawa, stosowania prawa unijnego w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich, niezależności sądownictwa w ramach zasady trójpodziału władz i roli w tym kontekście zasady praworządności oraz do szeregu interesujących problemów wykładni prawa, w tym związanych z wielojęzycznością aktów prawa unijnego.

3. Ocena dorobku dydaktycznego, udział w projektach naukowych, udział w konferencjach i popularyzacja osiągnięć naukowych

Po uzyskaniu stopnia doktora nauk prawnych (2011 r.) Habilitant w pierwszej kolejności związany był z Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, a od 2014 r. pracuje na Wydziale Administracji i Bezpieczeństwa Narodowego Akademii im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim. Jest również – paralelnie – od 1997 r. sędzią, w pierwszej kolejności w sądownictwie powszechnym, a od 2007 r. sędzią w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gorzowie Wielkopolskim (czasowo orzekał również w ramach delegacji w Naczelnym Sądzie Administracyjnym).

W dziedzinie swojej specjalizacji od ponad 30 lat prowadzi zajęcia dydaktyczne, w tym wykłady i szkolenia. Pełnił również różne funkcje organizacyjne na uczelni, w tym funkcję dziekana. W ramach współpracy z innymi ośrodkami naukowymi wygłaszał wykłady gościnne m.in. na UKSW, SGH oraz w uniwersytetach w Serbii i w Ukrainie.

Bardzo intensywny jest udział Habilitanta w konferencjach naukowych krajowych i zagranicznych, w tym wygłaszanie referatów podczas takich konferencji (kilkadziesiąt referatów wygłoszonych w ostatnich latach). Uczestniczył również w licznych komitetach organizacyjnych konferencji naukowych.

Działalność popularyzacyjna osiągnięć naukowych Habilitanta związana jest z jego zawodem jako sędziego oraz z pracą naukową. Chciałbym szczególnie podkreślić, że od 2018 r. Habilitant jest przewodniczącym komitetu organizacyjnego Olimpiady Wiedzy o Prawie w województwie lubuskim.

Skromniejszy jest udział Habilitanta w projektach naukowych. Obecnie jest członkiem zespołu realizującego projekt „Między nienawiścią a równością: UE jako strażnik praw człowieka i niedyskryminacji (projekt dofinansowany ze środków unijnych w ramach programu ERASMUS).

Sumując, mogą stwierdzić, że Habilitant umiejętnie łączy wykonywanie zawodu sędziego z pracą naukową. Ma solidny dorobek dydaktyczny i organizatorski w uczelni, w której pracuje. Na podkreślenie zasługuje aktywność Habilitanta podczas konferencji krajowych i zagranicznych oraz działalność popularyzatorska w dziedzinie wiedzy o prawie. Skromniejszy jest udział Habilitanta w projektach naukowych, jest on jednak kompensowany w moim pojęciu działalnością orzeczniczą i umiejętnym

łączeniem doświadczeń praktycznych z zainteresowaniami naukowymi.

6. Podsumowanie

Podsumowując oceny zawarte w powyższych punktach recenzji, chciałbym stwierdzić, co następuje:

- 1) Temat monografii przedstawionej jako rozprawa habilitacyjna ma istotne znaczenie naukowe i praktyczne. Szczególnie interesująca i wartościowa jest próba wprowadzenia koncepcji nauki prawa Leona Petrażyckiego w zaktualizowanej formie do współczesnego dyskursu naukowego dotyczącego kwalifikacji teoretycznej Unii Europejskiej względnie jej poszczególnych polityk. Struktura monografii jest generalnie prawidłowa, hipotezy i szczegółowe problemy badawcze prawidłowo sformułowane i zweryfikowane (z pewnymi zastrzeżeniami). Warsztat naukowy Habilitanta – prawidłowy. Rozprawa habilitacyjna wzbudziła moje istotne zastrzeżenia metodologiczne w zakresie dotyczącym zdefiniowania „unijnej polityki rozwoju” (co rzutowało z kolei na rozważania w szeregu rozdziałach). Niemniej – w mojej ocenie - przeważają argumenty na rzecz jej pozytywnej oceny, jako dzieła spełniającego wymogi w rozumieniu art. 219 ust. 1 pkt 2 a) ustawy.
- 2) Dorobek naukowy Habilitanta wykraczający poza monografię przedłożoną jako rozprawa habilitacyjna, jest, co prawda, w pewnym zakresie połączony tematycznie z tą rozprawą, niemniej znacząco wykracza poza jej zakres przedmiotowy. Dorobek ten jest pokaźny i utrzymany do dobrego poziomu, a publikacje zamieszczone zostały w większości przypadków w poważnych czasopismach naukowych i w renomowanych wydawnictwach. Na podkreślenie zasługuje różnicowany charakter zainteresowań naukowych Habilitanta, które – poza problemami ściśle związanymi z wykonywanym zawodem sędziego sądu administracyjnego – odnoszą się również do ważnych aspektów teorii prawa, stosowania prawa unijnego w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich, niezależności sądownictwa w ramach zasady trójpodziału władz i roli w tym kontekście zasady praworządności oraz do szeregu interesujących problemów wykładni prawa, w tym związanych z wielojęzycznością aktów prawa unijnego.
- 3) Habilitant umiejętnie łączy wykonywanie zawodu sędziego z pracą naukową. Ma solidny dorobek dydaktyczny i organizatorski w uczelni, w której pracuje. Na podkreślenie zasługuje aktywność

Habilitanta podczas konferencji krajowych i zagranicznych oraz działalność popularyzatorska w dziedzinie wiedzy o prawie. Skromniejszy jest udział Habilitanta w projektach naukowych, jest on jednak kompensowany - w moim pojęciu - działalnością orzeczniczą i umiejętnym łączeniem doświadczeń praktycznych z zainteresowaniami naukowymi.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzam, iż dorobek naukowy, aktywność naukowa, dydaktyczna i popularyzatorska Habilitanta spełniają kryteria określone w art. 219 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.) i wnoszę o wydanie przez Komisję Habilitacyjną uchwały wyrażającej pozytywną opinię w przedmiocie nadania dr Jackowi Jaśkiewiczowi stopnia doktora habilitowanego.

Warszawa, dnia 2 sierpnia 2024 r.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Bauer', written in a cursive style.