

Warszawa, 15 września 2024 r.

Dr hab. Magdalena Słok-Wódkowska, prof. UW  
Katedra Prawa Europejskiego  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Warszawski

**RECENZJA**  
**rozprawy habilitacyjnej i dorobku naukowego**  
**dr Jacka Jaśkiewicza**

Na podstawie decyzji Rady Doskonałości Naukowej z dnia 19 lutego 2024 r. przedstawiam niniejszą recenzję w ramach postępowania o nadanie stopnia doktora habilitowanego dr Jackowi Jaśkiewiczowi (dalej: Autor, Habilitant), prowadzonego przez Komisję Uniwersytetu Łódzkiego ds. stopni naukowych w dyscyplinie nauki prawne.

**1. Ocena monografii habilitacyjnej**

Habilitant jako osiągnięcie naukowe mające stanowić znaczny wkład w rozwój dyscypliny nauki prawne wskazał monografię zatytułowaną „Unijna polityka rozwoju w perspektywie polityki prawa. System, instytucje, procedury” wydaną przez Instytut Wydawniczy Europrawo w 2023 r. Wydawnictwo spełnia wymogi ustawowe, a praca została zrecenzowana przez dwóch recenzentów. Można zatem stwierdzić, że wymogi formalne zostały spełnione.

**1.1. Wybór tematyki i problemu badawczego**

Tematem rozprawy habilitacyjnej jest nowe odczytanie koncepcji polityki prawa Leona Petrażyckiego i zastosowania zaproponowanych przez niego teorii do polityki rozwoju Unii Europejskiej. Jak Autor wskazuje we wstępie, jego celem jest zweryfikowania, czy koncepcje Leona Petrażyckiego są nadal aktualne. Zamysł Autora, zgodnie z jego własną deklaracją

polegał na tym, żeby przeanalizować dziedzinę, której „założenia, elementy, cele i funkcje, można (...) postrzegać jako przypadek faktycznie realizowanej polityki prawa w środowisku społecznym” (s. 24). Autor nie uzasadnia w szerszy sposób wybory właśnie tego obszaru regulacji prawa UE. Wydaje się przyjąć za pewnik, że skoro celem polityki spójności UE (o której w praktyce głównie pisze) jest wspieranie harmonijnego rozwoju Unii Europejskiej oraz wyrównywanie różnic pomiędzy różnymi regionami UE jest to dobry obszar do analizy z perspektywy koncepcji Petrażyckiego. Nie odnosi się jednak do tych celów, ani nie wyjaśnia dlaczego akurat ten obszar regulacji uważa za właściwy.

Nie ulega dla mnie wątpliwości, że koncepcje Leona Petrażyckiego jako jednego z najbardziej cenionych polskich teoretyków prawa są warte analizy i podjęcia próby odczytania ich na nowo i zweryfikowania ich aktualności. Jednocześnie jednak należy podkreślić, że jest to zadanie odważne i wymagające bardzo precyzyjnego określenia ram analizy, a następnie określenie metodologii

Chociaż wybór takiego tematu można uznać za kontrowersyjny, należy jednak docenić odwagę Autora. Zestawia on bowiem ze sobą bardzo teoretyczną politykę prawa Petrażyckiego i bardzo praktyczny obszar prawa Unii Europejskiej (UE) jakim jest polityka regionalna, polityka spójności oraz „polityka rozwoju”.

Koncepcja „polityki prawal” Petrażyckiego stanowiła głęboko teoretyczną koncepcję dotyczącą funkcji jaką prawo powinno pełnić. Polityki i narzędzia Unii Europejskiej dotyczące sposobu wydatkowania środków i zasad rządzących przyznawaniem funduszy mają wymiar bardzo techniczny. Powoduje to pytanie czy funkcję wychowawczą i kształtującą postawy społeczne pełni w przypadku tego obszaru działalności Unii Europejskiej prawo (co postulował L. Petrażycki) czy raczej środki finansowe przekazywane na podstawie tych przepisów. Na pytania te jednak Habilitant nawet nie próbuje odpowiadać. Stosunkowo prostym koncepcjom, które opierają się raczej na ekonomicznej kalkulacji niż teorii prawa przypisuje znaczenia z zakresu bardzo teoretycznych koncepcji dotyczących funkcji i celów prawa, nie poddając ich krytycznej analizie.

W efekcie problemem w mojej ocenie nie jest sam zamysł Autora, ale sposób jego realizacji. Problem postawiony przez Habilitanta uważam za ambitny i oryginalny, ale też wymagający precyzyjnego postawienia pytań badawczych o charakterze pomocniczym oraz określenia metodologii stosowanej do zestawienia teorii i praktyki co nie zostało zrealizowane.

## 1.2. Zakres analizy w pracy

Zgodnie z deklaracją Autora wskazaną już w tytule przedmiotem analizy jest „unijna polityka rozwoju”. W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) taka polityka nie została określona, natomiast w art. 208-2011 mowa jest o „polityce w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju”. Należy zatem przyjąć, że Habilitant nieco inaczej definiuje zakres analizy określony przez siebie jako „polityka rozwoju”.

W rozdziale 2, w szczególności w podrozdziale 2.1.3. podjęta została próba określenia zakresu analizy w pracy. Obejmuje ona, zgodnie z deklaracją Autora, zarówno politykę zewnętrzną, jak wewnętrzną. Polityki wewnętrzne objęte analizą zgodnie z wyliczeniem na s. 89 obejmują politykę spójności, politykę regionalną, politykę transgraniczną, Wspólną Politykę Rolną (WPR) oraz Wspólną Politykę Rybołówstwa (WPRb). W odniesieniu do działań zewnętrznych są to unijna polityka sąsiedztwa oraz „inne unijne polityki rozwojowe zagraniczne”. Chociaż w pewnym zakresie można się domyślać jakie traktatowe podstawy prawne, a co za tym idzie obszary działania UE, Autor miał na myśli, powyższe wyliczenie zostało przedstawione całkowicie w oderwaniu od podstaw traktatowych czy systematyki prawa UE. W efekcie nie jest możliwe określenie jakim zakresem polityk UE Autor chce się zająć.

Nie jest to także możliwe w oparciu o faktycznie analizowane prawo UE czy szerzej obszary działania UE. Dominują odniesienia do unijnej polityki spójności oraz polityki regionalnej, ale nigdzie nie przedstawiono tego zakresu w sposób kompleksowy. W efekcie czytelnik nie wie jakie akty prawne czy nawet jakie podstawy prawne aktów prawnych podlegają analizie. W pracy znajdują się również odniesienia do WPR czy WPRb, ale także do innych obszarów, gdzie funkcjonują różnego typu fundusze unijne (np. podrozdział 6.2.2.1 poświęcony Funduszowi na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, który jednak zawiera odniesienia także do Funduszu Azylu i Migracji czy Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz). Co więcej momentami czytelnik ma wrażenie, że przez politykę rozwoju Autor rozumie całość polityki UE, gdyż analizie zostały poddane także np. niektóre aspekty procedury ochrony zasad z art. 2 TUE, ale także należąca do regulacji z zakresu rynku wewnętrznego procedura notyfikacji przepisów technicznych (ss. 403-404).

Z deklaracji wynika, że przedmiotem analizy są także działania zewnętrzne UE, ale próżno takiej analizy szukać w treści. Teoretycznie w rozdziale 3 poświęconym systemowi polityki rozwoju znajduje się rozdział 3.6 zatytułowany: „Europejska Polityka Sąsiedzka. Partnerstwo

Wschodnie”. Trudno jednak określić na jego podstawie co faktycznie jest elementem tego systemu. W podrozdziale znajdują się odniesienia do polityki sąsiedztwa, wymieniono państwa kandydujące oraz niektóre instrumenty finansowe, z których skorzystać mogą państwa trzecie o różnym statusie. Z kolei w podrozdziale 4.4.2.4 w rozdziale poświęconym planowaniu polityki wymienione (w formie listy bez komentarza) zostały strategie UE wobec różnych regionów. W całej książce brak jest odniesień do umów międzynarodowych Unii Europejskiej które przewidują programy rozwojowe, można zatem uznać, że znajdują się one poza zakresem analizy.

Problem niedookreślonego zakresu analizy prawa i polityki Unii Europejskiej jest dodatkowo pogłębiony przez fakt, że Autor nie rozgraniczył prawa UE od prawa krajowego. W efekcie bardzo dużo miejsca zostało poświęcone na opis prawa i procedur krajowych, w tym prawie w całości są to procedury z prawa polskiego. Jest to szczególnie widoczne w rozdziałach od 4 do 7 oraz w rozdziale 9. W rozdziale czwartym 10 stron z 30 poświęcono wyłącznie planowaniu polityki polskiej, w rozdziale piątym jest to 39 stron z 87 dotyczących instytucjom krajowym i ich modelom zarządzania funduszami unijnymi, w rozdziale szóstym 16 stron z 27 dotyczy realizacji prawa UE w Polsce, w rozdziale siódmym 27 stron z 63 dotyczy źródeł prawa polskiego, a wreszcie w rozdziale 9 jest to aż 69 z 94 stron. W efekcie trudno ocenić, czy przedmiotem analizy jest prawo Unii Europejskiej czy też sposób jego wdrożenia w Polsce. Dodatkowo zaciemnia ten obraz fakt, że w rozdziale 5 przedstawiono także w ogromnym skrócie modele zarządzania „polityką rozwojową” we Francji, Włoszech i Niemczech. Brak jest jednak wyjaśnienia z czego wynika zarówno nagłe zainteresowanie akurat tym aspektem prawa w tych wybranych państwach.

Podsumowując tę część można zatem stwierdzić, że zakres analizy został przedstawiony w sposób niejednoznaczny i jest zmienny w różnych rozdziałach. Podważa to zasadność potencjalnych wniosków co do tego czy polityka rozwoju, która nie została określona może być analizowana przez pryzmat polityki prawa Leona Petrażyckiego. Powstaje bowiem pytanie co jest w istocie analizowane.

Dodatkowo nieproporcjonalnie dużo miejsca jakie poświęcono wdrożeniu i wykonaniu prawa UE w prawie i systemie polskim każe się czytelnikowi zastanawiać, czy tytuł odnoszący się do „unijnej polityki rozwoju” jest właściwy i oddaje zawartość książki. Na marginesie można tu ponadto zauważyć, że fragmenty dotyczące prawa krajowego są dosyć interesujące i prowadzone na wyższym poziomie niż te dotyczące prawa UE, co każe myśleć, że może inna

struktura, bardziej skoncentrowana na prawie polskim byłaby korzystniejsza dla Habilitanta (i nauko prawa w ogóle).

### **1.3.Struktura rozprawy**

Praca składa się z 9 rozdziałów podzielonych na trzy części. Część I, zatytułowana „Unijna polityka prawa jako polityka prawa” ma na celu zakreślenie tematu. Zgodnie z ogólnym zamysłem książki, zestawiono w tej części dwa podstawowe dla pracy elementy. Pierwszy rozdział poświęcony jest teorii prawa i przedstawieniu polityki prawa, a drugi nakreśleniu (przynajmniej w zamyśle) unijnej polityki rozwoju, jej modelu teoretycznego oraz doktrynalnego. Rozdział 1 rozpoczyna wywód dotyczący teorii Leona Petrażyckiego, a następnie zostały przedstawione różne teorie nawiązujące w sposób pośredni lub bezpośredni do koncepcji Petrażyckiego. W rozdziale tym Autor dokonuje jak się wydaje dość kompleksowej rekapitulacji poglądów L. Petrażyckiego. Ma on charakter opisowy. Autor raczej przyjmuje i przedstawia poglądy teoretyków niż z nimi polemizuje. Trudno jednak z tego czynić zarzut, gdyż rozdział ten ma charakter wstępny, jego celem jest nakreślenie tła dla dalszych rozważań, w których Autor miał odwoływać się do tych koncepcji. Jest to jedyny rozdział zakończony klarownymi konkluzjami.

Znacznie bardziej krytycznie oceniam rozdział 2. Część wątpliwości dotyczących zakresu pojęcia polityki rozwoju UE została przedstawiona powyżej. Jednak pochodną problemów z określeniem zakresu znaczeniowego pojęcia polityki rozwoju (czy też stosowanego zamiennie pojęcia „polityka rozwojowa” o czym poniżej) jest brak faktycznej możliwości określenia jaki jest model teoretyczny i doktrynalny tej polityki, czego zresztą Autor nie robi. Analiza koncentruje się w tym rozdziale na rozważaniach terminologicznych i semantycznych pojęcia polityka rozwoju, polityka rozwojowa, polityka spójności. Rozważania te są prowadzone niemal wyłącznie w oparciu o język polski (z krótką wzmianką dotyczącą innych języków), chociaż dotyczą systemu charakteryzującego się wielojęzycznością (co Autor dostrzega w innym zupełnie miejscu w pracy). Autor krytycznie odnosi się do używania w doktrynie określeń polityka spójności czy polityka rozwoju, pobieżnie jedynie odnosząc się do faktu, że są one najczęściej używane do różnych działań UE. Odnosi się także do doktryny w naukach ekonomicznych i „społecznych” (niespójnej terminologicznie, co sam przyznaje na s. 85), próbując na ich podstawie budować konstrukcję doktrynalną polityki rozwoju. Czyni to natomiast całkowicie w oderwaniu od podstaw traktatowych oraz terminologii prawnej. Rozważania te w mojej ocenie nie prowadzą Autora też do żadnej wyraźnej konkluzji.

Kolejna część pracy poświęcona jest systemowi unijnej polityki rozwoju. Część II składa się z czterech rozdziałów. Rozdział 3 dotyczy struktury systemu unijnej polityki rozwoju. Autor na zaledwie 20 stronach przedstawia w nim sektory „polityki rozwojowej” jak również w sposób bardzo pobieżny politykę regionalną, politykę transgraniczną, WPR, WPRb oraz politykę sąsiedztwa (nazwaną tu sąsiedzka). Nie odnosi się natomiast do polityki spójności (choć jest ona wzmiankowana przy polityce regionalnej) ani do polityki w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju.

Rozdział 4 dotyczy planowania w unijnej polityce rozwoju. Blisko połowę rozdziału zajmują rozważania teoretyczne na temat wagi dokumentów planistycznych oraz ich różnych klasyfikacji. Następnie zaprezentowane zostały strategie UE obowiązujące w przeszłości. Wylistowano również strategie UE wobec różnych zagadnień, przy czym na jednej liście znalazły się tu np. strategia UE dla Azji Środkowej, Strategia UE na rzecz regionu Dunaju oraz Strategia UE w dziedzinie narkotyków na lata 2021-2025 i Strategia na rzecz równości kobiet i mężczyzn w okresie po 2015 r. Wybór ten nie został opatrzony żadnym komentarzem, jest to jedynie wyliczenie pokazujące, że w Unii Europejskiej przyjmowane są różne strategie w zakresie „sektorów przestrzennych (geograficznych)”. Zaledwie pół strony zostało poświęcone Wieloletnim Ramom Finansowym, kluczowym dla programowania finansowego UE. Jak już zostało wskazane wyżej duża i chyba najbardziej uporządkowana część rozdziału dotyczy polskich dokumentów planistycznych, aczkolwiek tutaj także w umiarkowanym stopniu Autor odniósł się do rangi tych dokumentów z punktu widzenia prawa.

Rozdział 5 dotyczy instytucji unijnej polityki rozwoju. Początkowe 10 stron poświęcone jest rozważaniom teoretycznym, przy czym nie zawsze w kontekście Unii Europejskiej i jej instytucji (np. w podrozdziale dotyczącym Nowego Zarządzania Publicznego brak jest choćby wzmianki o tym czy i jak jest ono realizowane w UE). Następnie opisano instytucje UE. Po pierwsze moje wątpliwości budzi podział na instytucje planujące (podrozdział 5.3) i instytucje realizujące (5.4) politykę rozwoju. Autor do obu tych kategorii zalicza Komisję Europejską, przy czym nie rozgranicza w sposób wyraźny jej funkcji, pisząc w podrozdziale 5.4 o jej „kompetencjach planistycznych i wdrożeniowych”. Jednocześnie do instytucji wdrażających nie został zaliczony Parlament Europejski, ale już jego komisje (por. s. 188) już tak. Podobnie Rada nie jest wskazana jako instytucja wdrażająca, ale będący jej organem COREPER, który nie posiada żadnych własnych kompetencji już tak. Opis instytucji i organów UE jest w tym rozdziale bardzo ogólny, w dużym stopniu są to wyliczenia różnego typu kompetencji niektórych organów jak również agencji. Nie został tu jednak dokonany przyjęty w doktrynie

podział na agencje wyspecjalizowane i wykonawcze. Na jednej liście wymieniono tu np. Europejską Agencję Środowiska oraz Frontex. Ponownie wiele miejsca poświęcono organom polskim.

W tym rozdziale Autor zdecydował się także przedstawić model zarządzania funduszami unijnymi we Francji, Włoszech i Niemczech. W uwagach na temat tych państw przedstawia nie tylko instytucje odpowiedzialne za zarządzanie funduszami, ale także cele umów wdrożeniowych czy ich ogólny zakres. Z konieczności jest to opis bardzo skrótowy i ogólny. Odniesienie do tych państw nie powtarza się w żadnym innym rozdziale.

Uzupełnieniem rozdziału dotyczącego organów jest podrozdział 5.7.2 dotyczący sądownictwa. Autor tłumaczy to faktem, że konieczne jest odniesienie się do trójpodziału władz. Powołuje się przy tym na orzecznictwo dotyczące systemów krajowych. Sporo miejsca Autor poświęcił na analizę stanu praworządności w Polsce przytaczając odpowiednie orzecznictwo nie tylko Trybunału Sprawiedliwości (TSUE) ale także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) dotyczące tego zagadnienia. Nie jest dla mnie jasny związek tego fragmentu z resztą rozdziału. Z kolei w podrozdziałach dotyczących kompetencji TSUE oraz Sądu UE czyni to w oderwaniu od ich potencjalnych kompetencji w zakresie przedmiotu rozprawy.

Ostatni w części II rozdział 6 dotyczy instrumentów unijnej polityki rozwoju. Instrumenty te zostały omówione w oderwaniu od aktów prawnych dotyczących polityki rozwojowej, co utrudnia ocenę kompleksowości tej analizy. Ponownie nie jest możliwe ustalenie czy omówienie ma dotyczyć polityki regionalnej i spójności (na to częściowo wskazuje treść) czy polityki gospodarczej w ogóle. Jako podstawy prawne wymieniono art. 39 (WPR), art. 162 (Europejski Fundusz Społeczny), art. 176 i 177 (Europejskie Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Fundusz Spójności). Pozostałe fundusze, w szczególności dotyczące działań wobec państw trzecich nie zostały tu wskazane. Krótko omówiono jednak np. Fundusz Odbudowy czy Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. W rozdziale brak jest omówienia tych instrumentów. Nie znajdziemy na przykład odniesienia do relacji pomiędzy ogólnym rozporządzeniem ustanawiającym wspólne przepisy (obecnie rozporządzenie 2021/1060), a szczegółowymi rozporządzeniami dotyczącymi poszczególnych funduszy czy instrumentów. Większość rozdziału zajmuje opis polskich instrumentów wdrożeniowych, w tym np. wymieniono w punktach zawartość umowy partnerstwa na lata 2014-2020 (ss.261-263) oraz obecnie obowiązującej (ss. 263-265).

Najobszerniejszą część rozprawy (blisko połowa) stanowi jej część III i ostatnia. Składają się na nią trzy rozdziały. Pierwszy z nich, rozdział 7, poświęcono systemowi prawa unijnej polityki rozwoju. Najwięcej miejsca poświęcono w nim źródłom prawa W rozdziale tym brak jest struktury od ogółu do szczegółu. Trudno określić jaki był dobór tego co powinno zostać w nim opisane szczegółowo, a co pobieżnie. Bardzo dużo miejsca zostało w nim poświęcone zagadnieniu soft law w ujęciu teoretycznym. Chociaż trudno zaprzeczyć bardzo dużemu znaczeniu prawa miękkiego w zakresie zarządzania i wydatkowania funduszy rozważania te są prowadzone w oderwaniu od tej roli. Co więcej Autor w ogóle nie odnosi się w nich do takich kluczowych instrumentów jak komunikaty Komisji czy wytyczne Komisji. Do prawa miękkiego zostały natomiast zaliczone (i opisane w tej sekcji) umowy i prawo krajowe. Autor odnosi się natomiast w tej sekcji do orzecznictwa TSUE dotyczącego pomocy publicznej (s. 324). Opisuje także niedostatki polskiego systemu prawnego w zakresie przeregulowania pewnych kwestii w ustawach (s. 343).

Rozdział 8 poświęcono zasadom prawa unijnej polityki rozwoju. Budzi on poważne zastrzeżenia z punktu widzenia systemu prawa Unii Europejskiej. W tym rozdziale Autor nie odniósł się do zasad krajowych, jednakże w podrozdziałach w których opisuje zasady systemowe takie jak zasada pomocniczości czy proporcjonalności trudno wyraźnie stwierdzić do którego systemu się odnosi. Wrażenie to jest potęgowane odwołaniami do polskiej doktryny prawa konstytucyjnego (przypis 995) czy też orzecznictwa ETPC (s. 370). Brak jest też wyraźnej systematyzacji zasad. Obok siebie opisane zostały zasady systemowe określone w TSUE takie jak zasada pomocniczości czy proporcjonalności oraz zasady proceduralne. Niektóre zasady budzą moje wątpliwości. Autor pisze, że sprawiedliwość jest cechą systemu, co jednak nie czyni z niej zasady prawa. Nie można też takiej zasady wyprowadzić ze stwierdzenia, że UE zapewnia przestrzeń sprawiedliwości (co zresztą jest bezpośrednim odniesieniem do pewnego obszaru regulacji). Trudno oprzeć się wrażeniu, że została ona podniesiona do rangi zasady po to, by umożliwić Autorowi jedyne w tym rozdziale odniesienie się do koncepcji Petrażyckiego. Podstawowe zasady stosowania prawa UE w państwach członkowskich, określone jako zasady międzysystemowe zostały jedynie wzmiankowane. Np. zasadzie pierwszeństwa Autor poświęcił pół strony. Rodzi się w związku z tym pytanie po co w ogóle o nich pisać i czy nie lepiej byłoby skupić się jedynie na zasadach dotyczących zarządzania funduszami. Niewątpliwie nie ma także „zasady notyfikacji przepisów krajowych”, nawet jeśli są przepisy wymagające notyfikacji przepisów technicznych czy notyfikacji krajowych środków wdrażających dyrektywy (o czym zresztą Autor już nie pisze). Do zasad



zostały także zaliczone dyrektywy wykładni prawa UE. Zasada równowagi instytucjonalnej, charakterystyczna dla całego systemu prawa UE została przez Autora zaliczona do tej samej kategorii co zasady rządzące zarządzaniem funduszami (np. zasada partnerstwa), podobnie jak zasada zrównoważonego rozwoju. Jeden z podrozdziałów (8.3.1.) poświęcono w tym rozdziale rozważaniom na temat zasadności aktywizmu sędziowskiego. Chociaż nie neguję zasadności czy wartości tych rozważań, moje wątpliwości budzi umieszczenie ich w rozdziale na temat zasad prawa czy nawet szerzej w ogóle ich relewantności do tematu całej rozprawy.

Ostatni rozdział 9 dotyczy procedur unijnej polityki rozwoju, który otwierają ogólne uwagi dotyczące materialnych i formalnych aspektów prawa. W dalszej części następuje skrócony opis procedur stanowienia prawa UE (do ich poprawności odniosę się poniżej). Dobór opisanych procedur jest jednak niekiedy dyskusyjny. O ile nie budzi wątpliwości zasadność opisaną zwykłej procedury ustawodawczej i jej roli w kształtowaniu prawa UE czy nawet procedur przyjmowania aktów wykonawczych (komitologia), o tyle nie jest dla mnie jasny związek procedury z art. 7 (w dodatku opisany nieprecyzyjnie) z zarządzaniem funduszami. Bardzo szczegółowo opisano także system „warunkowości budżetowej”. Ponadto nie został dokonany precyzyjny podział na procedury dotyczące stanowienia prawa i jego wdrażania. Największą część rozdziału 9 stanowią rozważania na temat polskich postępowań administracyjnego i cywilnego. Jest to zasadniczo skrócony opis procedury administracyjnej i cywilnej, która (podobnie jak w wielu innych kwestiach) ma zastosowania także do spraw dotyczących wydatkowania funduszy unijnych. Są to rozważania interesujące i dobrze prowadzone, aczkolwiek pozostające nieco poza tematem samej unijnej polityki rozwoju (czy raczej spójności). Nie jest też dla mnie jasny związek tych rozważań z polityką prawa Petrażyckiego.

Rozważania w rozprawie zostały podsumowane w zakończeniu. To tutaj dopiero Autor faktycznie podejmuje próbę pokazania w jaki sposób zagadnienia omawiane w rozdziałach od 3 do 9 łączą się z polityką prawa L. Petrażyckiego. Dużo miejsca w zakończeniu poświęcono w szczególności zagadnieniu relacji prawa miękkiego i twardego oraz relacji pomiędzy prawem krajowym i unijnym. Nie są to jednak relacje specyficzne dla polityki rozwoju, ale raczej dla całego systemu. Mimo to Autor dochodzi do wniosku, że „unijna polityka rozwojowa” stanowi „uwspółcześioną, komunikacyjną i spragmatyzowaną politykę prawa”.

Podsumowując rozważania dotyczące struktury i wewnętrznych podziałów w analizowanej rozprawie należy rozważyć dwa aspekty. Z jednej strony ogólna struktura pracy określona przez 9 rozdziałów pogrupowanych w trzy części wydaje się na pierwszy rzut oka racjonalna

i odpowiadająca analizie. Pierwsza część poświęcona jest przedstawieniu dwóch aspektów, druga przedstawieniu systemu, a trzecia prawa. Z drugiej jednak strony głębsza analiza treści poszczególnych rozdziałów powoduje duże wątpliwości dotyczące struktury rozprawy. Poszczególne treści, dotyczące procedur czy aktów prawnych zostały rozrzucone w wielu rozdziałach. Bardzo szeroko określony zakres tego, co Autor opisuje powoduje, że brak jest pogłębionej analizy, a całe duże fragmenty są jedynie „wylizankami” i nie zawierają faktycznej analizy prawnej.

#### **1.4. Rozumienie pojęcia „polityka Unii Europejskiej” oraz pojęcia „polityka rozwoju” oraz systemu prawa Unii Europejskiej.**

Jedną z największych słabości przedstawionej rozprawy jest rozumienie systemu prawa Unii Europejskiej. Czytelnik momentami odnosi wrażenie, że dziedzina ta jest Autorowi obca i brak mu zrozumienia systemu. Czytelnik rozprawy odnosi wrażenie, że Autor poszukiwał jakiegoś obszaru regulacji, w odniesieniu do którego można przetestować aktualność polityki prawa L. Petrażyckiego i ponieważ polityki Unii Europejskiej wydały się do tego właściwe, tej dziedzinie postanowił poświęcić swoje rozważania. Nie poszło za tym jednak głębokie zrozumienie tego systemu i jego zawłości, co po pierwsze powoduje błędy w sposobie rozumowania na etapie przedstawiania polityk UE, a po drugie może zaburzać ostatecznie wysnute wnioski.

Niezrozumiałe jest dla mnie stosowanie zamiennie przez Autora określeń polityka rozwoju (uwzględniona już w tytule) oraz polityka rozwojowa (które jest stosowane już we wstępie. Wprawdzie w rozdziale 2.1.1. Autor obszernie odnosi się do nazewnictwa polityk UE, wskazując dlaczego stosuje nazwę polityka rozwoju, a nie polityka spójności. Z jednej strony słusznie zauważa, że polityka rozwoju UE czy raczej polityka Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju (art. 209 TFUE) odnosi się zasadniczo do jej działań zewnętrznych, skierowanych do państw rozwijających się. W rozważaniach jednak całkowicie pomija, że dotyczy to nie tylko polityki wobec najbliższych sąsiadów UE, ale także, czy może przede wszystkim, państw regionu Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP). Wyjaśnia też, że stosuje nazwę polityka rozwoju szerzej, w taki sposób, że obejmuje ona także politykę spójności. Jednocześnie jednak, co wydaje mi się kontrowersyjne, włącza politykę spójności oraz politykę regionalną Unii Europejskiej do polityki rozwoju.

O ile nie budzi wątpliwości zabieg, w którym Autor odnosi się do wszystkich polityk UE, których celem jest rozwój, a środkiem jej prowadzenia różnego rodzaju fundusze Unii Europejskiej, o tyle nie można tego w mojej ocenie robić całkowicie w oderwaniu od podstaw traktatowych tych polityk czy nawet nazewnictwa stosowanego w Traktach. Prawo Unii Europejskiej opiera się na i jest ograniczone podstawami traktatowymi, od czego całkowicie abstrahuje Habilitant, ignorując w tym zakresie nawet nazewnictwo traktatowe. Polityka rozwoju w rozumieniu Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej to zatem polityka realizowana w oparciu o przepisy zawarte w części V, tytule III, rozdziale 1 zatytułowanym „współpraca na rzecz rozwoju” nazwana wprost w TFUE „polityką Unii na rzecz rozwoju” i należy ją odróżnić od innych polityk takich jak polityka spójności oraz polityka regionalna realizowane w oparciu o część III, tytuł XVIII zatytułowany „spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”. Już samo umiejscowienie tych polityk w TFUE wskazuje na pewne różnice pomiędzy nimi, które w mojej ocenie nie zostały w wystarczającym zakresie uwzględnione przy samym choćby definiowaniu. Podobne wątpliwości budzi rozumienie przez Autora WPR. W pracy odnosi się tylko do jednego filara tej polityki, ignorując inne.

Na stronie 177 Autor zdaje się twierdzić, że podstawą polityki rozwojowej (w całości) jest art. 209 ust 1. (polityka Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju) i stąd wynikać ma kompetencja do przyjmowania aktów prawnych w dziedzinie „polityki rozwojowej” przyznana wspólnie Radzie i Parlamentowi. Autor zdaje się nie zauważać, że zakres kompetencji określony w art. 209 ust 1 ogranicza się do realizacji celów określonych w art. 208, a zatem przede wszystkim w celu zmniejszenia ubóstwa w państwach rozwijających się i nie ma nic wspólnego z unijną polityką spójności.

Co więcej prowadząc analizę pojęć polityka rozwoju i polityka rozwojowa nie odnosi się w ogóle do faktu, że mamy do czynienia z pojęciami, które oryginalnie nie były formułowane w języku polskim i ich znaczenie powinno zostać odniesione także do innych języków urzędowych UE.

Autor nie wyjaśnia ostatecznie relacji pojęć polityka rozwoju oraz polityka rozwojowa określając jedynie, że włącza w ich zakres politykę spójności oraz politykę rozwoju. W pracy oba pojęcia stosowane są zamiennie, trudno zatem uznać, że mają one różny zakres znaczeniowy.

Kolejnym problemem, ściśle związanym z problemem określania zakresu oraz stosowaniem pojęć, jest rozumienie przez Autora kompetencji Unii Europejskiej. Autor

całkowicie ignoruje w tym zakresie charakter prawny Unii Europejskiej i fakt, że nie może ona działać poza zakresem kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w Traktatach. Na brak takiego zrozumienia wskazuje chociażby fakt, że Autor utożsamia zasadę pomocniczości i zasadę przyznania. Powołuje się przy tym na A. Gajdę (przypis 992, s. 366), przy czym pisze ona w przywołanej pozycji, że obie te zasady, czyli zasada pomocniczości i zasada kompetencji przyznanych powinny być dla pełnego zrozumienia zasady pomocniczości interpretowane łącznie.

Ponadto Autor nie analizuje w żaden sposób zakresu kompetencji przyznanych w odniesieniu do opisywanych przez siebie polityk. Stawia znak równości pomiędzy kompetencjami przyznanymi przez państwa członkowskie, a wymienionymi w art. 3 TFUE politykami objętymi kompetencją wyłączną. Obszary te wymienia bowiem wprost (s. 81). Do tych kompetencji zalicza także „zawieranie umów międzynarodowych dotyczących Unii Europejskiej”, co w mojej ocenie świadczy o głębokim niezrozumieniu zakresu do którego odnosi się art. 3 ust. 2 TFUE. Pomijam już to, że trudno jest mi zidentyfikować desygnat „umów międzynarodowych dotyczących Unii Europejskiej”.

Następnie Autor wymienia „tzw. kompetencje dzielone”. Nie odnosi się jednak do tego, w jaki sposób w zakresie tych kompetencji działa prawo UE. Określa je jednak zbiorczo jako „polityki rozwojowe”. W skład tych rozwojowych polityk włącza jednak np. przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Z kolei wspólna polityka rolna została przez Autora określona jako polityka, w zakresie której Unia ma wyłączną kompetencję do podejmowania decyzji (s. 125). Nie jest dla mnie jasne czy oznacza to włączenie tej polityki do kompetencji wyłącznych wbrew art. 3 TFUE czy też przyznanie, że zakres harmonizacji jest tak obszerny, że mimo iż jest to kompetencja dzielona faktyczny zakres podejmowania decyzji przez państwa jest wąski. Z tym drugim wariantem wprawdzie się nie zgadzam, ale taki pogląd mieści się przynajmniej w zakresie oceny, podczas gdy pierwszy wariant jest oczywistym błędem merytorycznym.

Innym problemem dotyczącym rozumienia systemu prawa UE jest odwoływanie się przez Autora w kilku miejscach do rzekomo istniejącego w UE trójpodziału władz. Nawet jeśli przyjmiemy, że możliwe jest prowadzenie pewnych rozważań dotyczących funkcji Komisji jako unijnej władzy wykonawczej czy przenikania się różnych funkcji w unijnym systemie prawnym, nie ulega wątpliwości, że nie jest on oparty na trójpodziale władz. Byłoby to zresztą niemożliwe w federacyjnym systemie, w którym rolę prawodawczą pełni zarówno Rada jak

i Parlament. Także trudno uznać w wielu przypadkach, że „władzę sądowniczą” w klasycznym rozumieniu pełni TSUE. Autor nie wyjaśnił w jaki sposób rozumie trójpodział władz w Unii Europejskiej.

Autor odwołuje się także w odniesieniu do Unii Europejskiej do organów naczelných i centralnych (np. s. 182). Jest to podział charakterystyczny dla polskiego systemu prawnego, w szczególności do prawa administracyjnego. Nie znajduje natomiast uzasadnienia w stosunku do Unii Europejskiej. Autor nie odnosi się tutaj natomiast do podziału na Instytucje UE wymienione wprost w art. 13 TUE i pozostałe organy i instytucje. Co więcej, o tym, że nie uznaje takiego podziału świadczyć może fakt, że w jednym szeregu wymienia jako instytucje doradcze Komitet Regionów, Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, przy czym tej ostatniej bliżej nie opisuje.

W odniesieniu do źródeł prawa Autor posługuje się pojęciem „prawa ustawowego”, które można znaleźć zarówno w rozdziale 2 jak i 7. Nie definiuje jednak tego pojęcia. Wskazuje jedynie (s. 292), że zgodnie z „nomenklaturą Traktatu Lizbońskiego” dzielą się one na akty ustawodawcze (kolejnej czy kolejnych kategorii nie wymieniono). Wskazuje to na tożsamość pojęcia „aktów ustawowych” z pojęciem aktów ustawodawczych, które są zdefiniowane i używane w Traktatach i doktrynie prawa UE. Odejście od przyjętej w tym zakresie nomenklatury nie jest dla mnie zrozumiałe. Dodatkowo np. na stronie 141 w rozdziale 4 Autor wydaje się utożsamiać prawo ustawowe z powszechnie obowiązującym. Pomijam już fakt, że koncepcja prawa powszechnie obowiązującego nie jest raczej używana w odniesieniu do prawa UE (bo czy takim prawem będą np. dyrektywy skierowane do państw członkowskich?).

Podsumowując tę część można stwierdzić, że w wielu miejscach Autor błędnie opisuje system prawa UE. Najczęściej dzieje się to ze względu na zastosowanie wobec prawa UE kategorii pojęciowych właściwych prawu krajowemu lub pominięcie ponadnarodowego charakteru Unii Europejskiej.

### **1.5. Inne błędy merytoryczne w pracy (wybór)**

Praca zawiera także wiele innych błędów merytorycznych, przed wszystkim dotyczących procedur stanowienia prawa oraz instytucji Unii Europejskiej.

Jednym z najbardziej rażących w kontekście przedmiotu badań jest zawarte na s. 151 stwierdzenie, że Wieloletnie Ramy Finansowe przyjmuje Rada Europejska w rozporządzeniu.

Co ciekawe Autor odwołuje się tutaj wprost do tego, że podstawę prawną do przyjęcia WRF stanowi art. 312 TFUE, który wprost przewiduje że robi to Rada za zgodą Parlamentu w specjalnej procedurze ustawodawczej. Być może tego oczywistego błędu można by było uniknąć, gdyby Autor przywołał obecnie obowiązujące Rozporządzenie Rady (UE, EURATOM) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (Dz.U. L 433I z 22.12.2020, p. 11–22).

Duże przekłamania i nieścisłości można znaleźć w podrozdziale 3.6. Jest on zatytułowany „Europejska Polityka Sąsiedzka. Partnerstwo Wschodnie.”. Po pierwsze Autor przemienne używa określeń „polityka sąsiedzka” i „polityka sąsiedztwa”, nie wyjaśniając czy są to pojęcia tożsame. Nie odnosi się w ogóle do faktu, że polityka sąsiedztwa nie jest polityką traktatową Unii Europejskiej i jest realizowana w oparciu o bardzo różne podstawy prawne, a zatem także przy użyciu różnych instrumentów. Instrumenty te często ze względu na brak podstawy prawnej przybierają formę jednostronnej pomocy finansowej lub działań wyłącznie politycznych. Nie zostało to jednak wyjaśnione. Autor nie odwołuje się tutaj nawet do kluczowego dla zakresu rozprawy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/947 z dnia 9 czerwca 2021 r. ustanawiające Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy, zmieniające i uchylające decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 466/2014/UE oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1601 i rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 480/2009, ani do reformy funduszy przeznaczonych dla państw trzecich w obecnej perspektywie finansowej. Nie wskazuje także na odrębność źródeł finansowania różnych wymienianych przez siebie instrumentów finansowych (s. 131). Nie pisze o umowach międzynarodowych łączących Unię z większością tych państw, ani ich nie analizuje. Trudno za taką analizę uznać stwierdzenie „Podstawę EPS stanowią umowy prawne zawarte między Unią a jej partnerami – umowy o partnerstwie i współpracy lub układy o stowarzyszeniu.”. Trudno też zweryfikować co Autor konkretnie miał na myśli gdyż ani jeden przykład takiej umowy nie został podany.

Podrozdział 3.6 kończy natomiast stwierdzenie, że „Rada (UE) przyznała Ukrainie 23 czerwca 2020 roku status państwa kandydującego”. Nawet jeśli przyjąć, że jest to literówka i chodziło o 23 czerwca 2023 r organem, który przyznał wówczas Ukrainie status państw kandydującego była Rada Europejska w konkluzjach. Wymaganą na mocy art 49 TUE decyzję o otwarciu negocjacji akcesyjnych podjęła natomiast Rada, ale dopiero 25 czerwca 2024 r.

Pisząc o kompetencjach Parlamentu Europejskiego (ss. 177 i 178) Autor wymienia obszary za które odpowiadają w zakresie planowania Komisja Rozwoju Regionalnego oraz Komisja

Rozwoju Parlamentu. Nie precyzuje jednak, że poprzez „odpowiadanie za” należy rozumieć, że jeśli projekt aktu prawnego zaproponowanego przez Komisję należy do wymienionych obszarów będzie on rozpatrywany przez te właśnie komisje. Trudno to uznać za planowanie czy programowanie polityki rozwoju. Sprawozdania, o których pisze Habilitant dotyczą zaś uwag i poprawek przyjętych w toku procesu legislacyjnego.

W odniesieniu do Rady Habilitant pisze (s. 179) o jej wielowarstwowej strukturze, by następnie stwierdzić, że w jej skład wchodzi Komitet Stałych Przedstawicieli złożony z ministrów państw członkowskich. Pomijając już wewnętrzną sprzeczność tego stwierdzenia, jest ono zwyczajnie nieprawdziwe. Jednocześnie zaledwie dwie linijki niżej ten sam Komitet Stałych Przedstawicieli został zaliczony do komitetów traktatowych, obok równego typu ciał doradczych ustanowionych na mocy TFUE takich jak Komitet Ekonomiczno-Finansowy czy Komitet ds. Zatrudnienia. Ponieważ 12 różnych komitetów zostało tu tylko wymienione brak jest jakiegokolwiek wskazówki dotyczącej tego dlaczego Autor uważa je za organy Rady.

Na tej samej stronie Autor pisze, że Rada „realizuje polityki w ramach II i III filaru”, pomijając zupełnie fakt, że nie istnieją one od niemal 15 lat. Nie odnosi się także do faktu, że polityka w zakresie byłego III filaru jest obecnie prowadzona przez wszystkie instytucje zgodnie z Traktatami tak jak inne polityki UE. Autor wśród kompetencji Rady wymienia także opracowywanie budżetu, chociaż w innym miejscu twierdzi (zgodnie zresztą z art. 314 TFUE), że jest to kompetencja Komisji. Przypisuje Radzie także inicjatywę prawodawczą.

Na stronie 183 do instytucji doradczych został zaliczony Europejski System Analizy Strategii i Polityki. Nie jest to w ogóle instytucja ani organ, ale raczej proces czy forma współpracy.

W rozdziale dotyczącym źródeł prawa Autor posługuje się pojęciem pozatraktatowym „aktu ustawowego” oraz traktatowymi pojęciami aktu nieustawodawczego i procedury ustawodawczej. Jednak już w rozdziale 9, kiedy opisuje procedury stanowienia prawa UE pisze o procedurze prawodawczej i aktach prawodawczych. Takie tłumaczenie było stosowane przez bardzo krótki okres jeszcze przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony, co jednak nie tłumaczy używania go (zwłaszcza bez wyjaśnienia) w książce napisanej kilkanaście lat później.

Do procedury ustawodawczej Autor błędnie zalicza akty prawne przyjmowane na podstawie art. 31 TFUE, który mówi o określeniu wysokości ceł przez Radę i art. 75 TFUE, który mówi o „wdrożeniu środków”. W obu przypadkach mowa jest o aktach „bezprzymiotnikowych” o charakterze wykonawczym. W tym samym akapicie (s. 416)

wymieniono także art. 56, błędnie podając, że na jego podstawie Rada samodzielnie może wydać decyzję, podczas gdy na tej podstawie wydawane są akty w zwykłej procedurze ustawodawczej.

Powyższe wyliczenie ma charakter przykładowy i może nie być wyczerpujące. Wskazuje jednak na to, że Autor nie zawsze starannie sprawdzał prawdziwość swoich stwierdzeń. Warto w tym miejscu przywołać pogląd, że brak błędów merytorycznych w przedstawionej pracy habilitacyjnej jest uznawana za warunek jej pozytywnej oceny (por. P. Grzebyk, Warunki uzyskania stopnia doktora habilitowanego w dyscyplinie nauki prawne, Państwo i Prawo, 5/2022, s. 71).

### **1.6. Dobór źródeł**

W odniesieniu do źródeł, które były podstawą rozprawy niewątpliwie należy docenić fakt, że jest ich imponująca ilość. Bibliografia zawiera aż 734 pozycje z literatury. Jest to zarówno literatura polska, jak i zagraniczna. Wśród przywołanych prac z doktryny znajduje się wiele dzieł uznanych autorów. Można jednak zauważyć, że o ile w odniesieniu do teorii prawa Autor oparł swoje rozważania na różnorodnej literaturze polskiej i zagranicznej, nie można tego stwierdzić w stosunku do literatury odnoszącej się do prawa Unii Europejskiej. W przeważającej większości odwołuje się tutaj bowiem do doktryny krajowej, w której temat funduszy jest podejmowany stosunkowo rzadko (wyjątek stanowią prace J. Łacny czy R. Poździka).

Dodatkowym problemem w doborze literatury jest także to, że Autor bardzo często posługuje się literaturą z innych dyscyplin niż nauki prawne. Są to być może nauki w pewnym sensie pokrewne, takie jak nauki ekonomiczne czy nauki o polityce, jednak osoby prowadzące badania w tych dyscyplinach posługują się innym aparatem narzędziowym, a przede wszystkim pojęciowym. Na przykład pojęcie „zasada” czy „polityka” może mieć w tych naukach inne znaczenie i być stosowane z inną precyzją niż w przypadku nauk prawnych. Jest to szczególnie widoczne przy cytowaniu literatury dotyczącej „polityki rozwojowej”, gdzie Autor odnosi się między innymi do prac ekonomistów takich jak E. Kawecka-Wyrzykowska, P. Bagiński, E. Latoszek. Chociaż piszą oni o prawie i politykach UE, nie są związani metodą prawniczą i wymogami języka prawniczego.



Wśród źródeł użytych w pracy widać zdecydowaną przewagę literatur nad źródłami pierwotnymi. W bibliografii przywołano wprawdzie 40 aktów prawa UE, jednak jak na pracę dotyczącą obszaru opartego w zasadzie wyłącznie na aktach stanowiących, w dodatku wydawanych na czas określony nie jest to dużo.

Ta różnica jest jeszcze bardziej widoczna gdy patrzy się na przypisy stosowane w toku rozważań. Autor przywołuje bardzo dużo literatury, jednak w zasadzie nie odwołuje się do aktów prawnych. Nie podaje konkretnych przykładów na poparcie stawianych przez siebie tez czy podawanych stwierdzeń. Jako przykład można podać ss. 254-255, gdzie opisywana są Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne. Autor wprawdzie podaje przykłady tych funduszy (także w formie listy), ale nie podaje rozporządzeń na podstawie których zostały utworzone. Z kolei np. w rozdziale 7.5.2.1 podaje numery rozporządzeń, ale nie podaje ich pełnych nazw ani publikatorów. Powoduje to, że często trudno jest ocenić na ile faktycznie źródłem opisu i analizy są materiały pierwotne.

W kilku miejscach Autor opiera się wyłącznie na źródłach wtórnych, nie prowadzi własnej analizy (czego można by oczekiwać od Habilitanta). Formułuje wnioski dotyczące np. charakteru normatywnego umowy partnerstwa (ss. 321-323) na podstawie prac nad Traktatem Konstytucyjnym nie odnosząc się do materiałów z prac Konwentu (które są łatwo dostępne w Internecie) albo odnosi się do tego na co wskazują badania i analizy dotyczące stosowania soft law, ale ich nie podaje (s. 342).

W efekcie doceniając ogromny wysiłek włożony w przywołanie bardzo szerokiej literatury, nie mogę tej części ocenić jednoznacznie pozytywnie.

### **1.7. Pozostałe uwagi**

Na zakończenie chciałabym przedstawić kilka uwag ogólnych do przedstawionej rozprawy. Po pierwsze pomimo tego, że Autor deklaruje odczytanie polityki rozwoju przez w kontekście polityki prawa L. Petrażyckiego, w toku wywodu, poza nielicznymi wyjątkami nie ma odniesień do teorii Petrażyckiego ani teorii prawa w ogóle. Wyjątkiem jest w tym zakresie omówienie zasad sprawiedliwości w rozdziale 8.

Każdy niemal rozdział zaczyna się od przedstawienia pewnych uwag teoretycznych. Jest to co do zasady zamysł słuszny, który powinien w założeniu precyzować ramy analizy. Nie znajduje to jednak potwierdzenia w stosowanej w pracy praktyce. Dalsze części rozdziałów

w zasadzie w ogóle nie odnoszą się do ram czy klasyfikacji teoretycznych przedstawianych na początku każdego rozdziału czy nawet podrozdziału.

Całkowicie niezrozumiały jest dla mnie dobór szczegółowych zagadnień do analizy w poszczególnych rozdziałach. Narracja jest to prowadzona w sposób nierówny, bez żadnej dającej się odkodować systematyki. W jednych rozdziałach znajdziemy odniesienia jedynie do polityki spójności, w innych także do wspólnej polityki rolnej lub do polityki wobec państw trzecich, a w jeszcze innych w ogóle do prawa UE.

Niekiedy można odnieść wrażenie, że wybór tego co zostanie szczegółowo opisany w pracy odbywa się na zasadzie pełnej dowolności. Jeśli coś wydało się Autorowi ciekawe bądź szczególnie aktualne odnosi się do tego szerzej. Przykładami takich opisów są te dotyczące przestrzegania praworządności, procedury notyfikacji przepisów technicznych, procedury w której przyjmowany był w Polsce Krajowy Plan Odbudowy.

W pracy w zasadzie całkowicie pominięto aspekt czasowy. Akty prawa UE dotyczące funduszy charakteryzuje epizodyczność. Są one odzwierciedleniem danej perspektywy finansowej przewidzianej na konkretne lata. Obecnie są to lata 2021-2027. Sposób podzielenia funduszy, zarządzania nimi czy wydatkowania zazwyczaj w pewnym zakresie się zmienia w każdym okresie programowania. Autor wprawdzie odwołuje się do aktów z obecnego i poprzedniego okresu, robi to jednak w sposób płynny. Czytelnik nie do końca wie czy mowa jest o konkretnej perspektywie (i jakiej) czy jakiś instrument ma charakter ogólny. Uwaga ta dotyczy także, chociaż w mniejszym zakresie, także wdrożenie prawa UE w prawie polskim. Problem braku oddzielenia tego co obowiązuje obecnie jest też widoczny przy omawianiu unijnych strategii (rozdział 4).

Autor bardzo szeroko określił zakres analizy (czy też w żaden sposób go nie ograniczył). W efekcie tam gdzie opisywane są instytucje, źródła prawa UE czy procedury opis dotyczy wszystkiego. Obejmuje więc ogólny opis przyjęcia aktów prawnych, kompetencji instytucji i organów itp. W konsekwencji opis ten jest bardzo powierzchowny, sprowadzający się jedynie do wyliczenia jakichś uprawnień, organów czy procedur, nie zawsze w sposób poprawny i wyczerpujący. Dodatkowo te same kwestie opisywane są kilka razy (np. akty prawne czy kompetencje Komisji).

## **1.8. Podsumowanie**

Podsumowując należy odpowiedzieć na pytanie czy przedstawiona rozprawa stanowi „znaczący wkład w rozwój dyscypliny” nauki prawne. Nie ulega wątpliwości, że Habilitant przedstawił dość obszerne i oryginalne dzieło. Problem badawczy należy uznać za ciekawy, chociaż ryzykowny. Przy tak ryzykownym temacie, tym większego znaczenia nabiera bardzo dobre określenie zakresu analizy, jego ram oraz prawidłowe jego wykonanie. W tych aspektach niestety należy uznać, że praca ma poważne mankamenty. Po pierwsze brak w niej określonego zakresu analizy. To z kolei przekłada się na fakt, że nie ma ona pogłębionego charakteru, przez co umniejszany jest wkład rozprawy w rozwój nauki prawa. Dodatkowym obciążeniem są niedostatki merytoryczne – liczne błędy, uproszczenia czy przekłamania.

Jak słusznie zauważa P. Grzebyk w cytowanym już powyżej artykule „[j]eżeli publikacja zawiera rażąco błędne merytoryczne, posługuje się błędną terminologią, to nie może wnieść wkładu do rozwoju dyscypliny (chyba że negatywny). Brak znajomości odpowiednich pojęć w języku, w którym napisane jest osiągnięcie, wskazuje również, że habilitant nie jest w stanie kierować kolejnymi pokoleniami kandydatów na członków kadry naukowej”, a takie właśnie błędy zawiera niniejsza praca.

W efekcie w mojej ocenie przedstawiona praca nie spełnia ustawowego wymogu pracy o znacznym wkładzie w rozwój dyscypliny.

## **2. Analiza dorobku naukowego Habilitanta**

Celem tej części recenzji jest ocena czy Habilitant spełnia wymogi dotyczące istotnej aktywności naukowej realizowanej w więcej niż jednej uczelni.

### **2.1. Publikacje Habilitanta poza osiągnięciem**

Przedstawiony przez Habilitanta dorobek naukowy uzyskany po nadaniu stopnia naukowego doktora należy uznać za dość znaczny. Po omówioną wyżej monografią jest on autorem dwóch innych monografii, z czego jedna – „Poznanie faktów w postępowaniu cywilnym” stanowi wersję jego rozprawy doktorskiej. Ponadto opublikował on 17 rozdziałów w monografiach wieloautorskich, współredagował 3 monografie oraz opublikował 12 artykułów w czasopiśmie.

Habilitant pogrupował swoje publikacje poza osiągnięciem na sześć obszarów. Po pierwsze wskazał publikacje których obszar tematyczny jest zbieżny tematem monografii przedstawionej jako osiągnięcie. Trudno w tym miejscu jednoznacznie oceniać te prace. Z założenia omawiane są w nich wyrywkowe zagadnienia. Nawet jeśli powtarzają się nich pewne nieścisłości terminologiczne (np. polityka sąsiedzka) czy nawet merytoryczne, widoczne też w monografii, nie mają one takiej doniosłości.

Drugim obszar działalności naukowej stanowią publikacje dotyczące interpretacji prawa unijnego w praktyce polskiej. Publikacje te należy uznać za interesujące. Habilitant wykorzystał w nich jak sądzę swoje doświadczenie sędziego sądu administracyjnego, co pozwoliło na stworzenie tekstów chociaż krótkich, ale ciekawych, ze zdecydowanymi konkluzjami. Dodatkową zaletą tych publikacji jest ich potencjalne znaczenie dla praktyki, chociażby poprzez zachęty do stosowania wykładni funkcjonalnej.

Taki praktyczny wymiar ma także trzeci obszar określony jako dotyczący „proceduralnych aspektów stosowania prawa”. Bardzo ciekawy i w pewnym sensie nowatorski wydaje mi się na przykład artykuł na temat e-formalizmu i postulat jego ograniczenia. Podobnie pozytywnie należy ocenić publikacje należące do piątej grupy określonej jako „prace naukowe dedykowane praktyce”. Wydaje się, że ponieważ prawo jest nauką praktyczną, komentarze czy glosy stanowią wartościowe element dorobku naukowego. Dorobek uzupełnia cykl dotyczący aksjologii postępowań jurysdykcyjnych (obszar 4) i prace niemieszczące się w powyższych kategoriach.

Dorobek publikacyjny habilitanta oceniam bardzo pozytywnie zarówno pod względem jakościowym jak i ilościowym.

Uzupełnieniem dorobku publikacyjnego jest dość znaczna aktywność konferencyjna Habilitanta. W zasadzie co roku prezentował on swoje badania na konferencjach krajowych. W dorobku posiada także pięć konferencji zagranicznych, z czego trzy w Ukrainie i 2 w Serbii.

## **2.2. Współpraca z innymi uczelniami oraz międzynarodowa oraz pozostała działalność.**

Kryterium współpracy z innymi uczelniami jest powszechnie uznawane za nieostre. Trudno zatem stwierdzić, jakie konkretnie wymagania ma spełniać habilitant. W szczególności nie jest w sposób jednoznaczny określone czy taka współpraca powinna a wykraczać poza udział

w ogólnopolskich i międzynarodowych spotkaniach wydarzeniach naukowych i przybrać jakąś zinstytucjonalizowaną formę współpracy.

W przypadku Habilitanta za taką współpracę można uznać po pierwsze udział w konferencjach o zasięgu krajowym i międzynarodowym, jak również udział w konferencjach w Ukrainie i Serbii. Dodatkowo za zinstytucjonalizowaną w pewnym sensie formę współpracy można uznać udział w komitetach naukowych konferencji organizowanych w Rivne (Ukraina) oraz w Akademii Ostrogskiej (również Ukraina).

W związku z powyższym można stwierdzić, że spełniony został wymóg współpracy z innymi ośrodkami.

Z przedstawionego przez Habilitanta wykazu osiągnięć wynika, że w pozostałym zakresie prowadzi in raczej ograniczoną działalność naukową. Nie brał udziału w grantach i dopiero teraz (nie wiadomo czy nadal) jest wykonawcą w grantach ERASMUS\_LS). Ponadto jest jednak także członkiem jednego komitetu redakcyjnego oraz członkiem władz organizacji. Działalność ta nie jest może znaczna, ale jako uzupełnienie bogatego dorobku publikacyjnego oraz konferencyjnego może zostać uznana za wystarczającą.

### **3. Konkluzja**

W konkluzji stwierdzam, że monografia naukowa przedłożona do oceny nie stanowi w mojej ocenie znacznego wkładu do dyscypliny w rozumieniu przepisów ustawy. W konsekwencji zatem nie jest spełnione kryterium określone w art. 219 ust 1 pkt 2 ustawy o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U.2023.0.742 t.j.)

Pozostały dorobek naukowy można uznać za spełniający wymaganie określone w art. 219 ust 1 pkt. 3, pomimo pewnych jego słabości.

Ponieważ jednak z przepisu tego jednoznacznie wynika konieczność spełniania wszystkich wymogów z przykrością stwierdzam, że recenzowana rozprawa habilitacyjna i dorobek muszą być ocenione negatywnie.