

dr hab. Anna Rakowska-Trela, prof. UŁ
Katedra Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Łódzkiego

Łódź, 14 lutego 2020 r.

RECENZJA

DOROBKU NAUKOWEGO PANA DRA PIOTRA BENEDYKTA ZIENTARSKIEGO

w postępowaniu habilitacyjnym

1. Uwagi wstępne

Niniejszą recenzję sporządziłam w związku z postępowaniem habilitacyjnym, prowadzonym na wniosek Pana Doktora Piotra Benedykta Zientarskiego, na podstawie przepisów ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (wniosek z 24 kwietnia 2019 r.). Przywołana ustawa w art. 16 ust. 1 i 2 stanowi, że *„do postępowania habilitacyjnego może zostać dopuszczona osoba, która posiada stopień doktora oraz osiągnięcia naukowe lub artystyczne, uzyskane po otrzymaniu stopnia doktora, stanowiące znaczny wkład autora w rozwój określonej dyscypliny naukowej lub artystycznej oraz wykazuje się istotną aktywnością naukową lub artystyczną”* (ust. 1). *„Osiągnięcie, o którym mowa w ust. 1, może stanowić:*

- 1) dzieło opublikowane w całości lub w zasadniczej części, albo cykl publikacji powiązanych tematycznie;*
- 2) zrealizowane oryginalne osiągnięcie projektowe, konstrukcyjne, technologiczne lub artystyczne;*
- 3) część pracy zbiorowej, jeżeli opracowanie wydzielonego zagadnienia jest indywidualnym wkładem osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego”* (ust. 2).

Dr Piotr Benedykt Zientarski jako dzieło, mające w myśl art. 16 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki stanowić podstawę złożonego wniosku wskazał monografię zatytułowaną *Sytuacja prawna mniejszości narodowych w systemie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, Poznań 2019, liczącą 268 stron, opublikowaną w 2019 r. przez Wydawnictwo Silva Rerum.

2. Charakterystyka drogi naukowej Habilitanta i jego zainteresowań

Oceny dorobku naukowego doktora Piotra Benedykta Zientarskiego dokonałam na podstawie dokumentów załączonych do wniosku o wszczęcie postępowania habilitacyjnego, w szczególności sporządzonego przez Habilitanta autoreferatu, przedstawiającego jego dorobek naukowy oraz wykazu opublikowanych prac naukowych wraz z informacją o osiągnięciach dydaktycznych i współpracy naukowej oraz przedstawionych przezeń publikacji i pozostałych udostępnionych informacji, a także w oparciu o przesłane publikacje.

Pan Doktor Piotr Benedykt Zientarski magisterskie studia prawnicze ukończył w 1975 r., na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. W 1977 r. złożył dwa egzaminy zawodowe: sędziowski i radcowski, zaś w 1981 r. zdał nadto egzamin adwokacki i został wpisany na listę adwokatów. W 2010 r. Habilitantowi nadano stopień naukowy doktora nauk prawnych, na podstawie rozprawy doktorskiej zatytułowanej *Organizacja wewnętrzna Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*.

Następnie dr Piotr Benedykt Zientarski w latach 2011-2017 pracował jako adiunkt w Koszalińskiej Wyższej Szkole Nauk Humanistycznych, zaś w 2018 r. – w Wyższej Szkole Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie. Habilitant – jak wskazuje w autoreferacie – prowadził zajęcia o Konstytucji w koszalińskich szkołach średnich

Nie bez znaczenia jest także okoliczność, że habilitant był senatorem VI, VII, VIII i IX kadencji oraz posłem na Sejm IX kadencji. Był przewodniczącym Komisji Ustawodawczej VII i VIII kadencji Senatu, przewodniczącym Podkomisji do Spraw Zmian Konstytucji, powołanej 17 listopada 2010 r. oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej IX kadencji, zaś w latach 2007-2015 wchodził w skład Krajowej Rady Sądownictwa. Te doświadczenia z pewnością pomogły i ułatwiły przygotowywanie opracowań naukowych oraz je wzbogaciły.

Habilitant prowadził zajęcia dla aplikantów adwokackich, a także zajęcia dla słuchaczy uniwersytetu trzeciego wieku.

Piotr Benedykt Zientarski jest autorem licznych opracowań naukowych. Swoimi zainteresowaniami obejmuje m.in. zagadnienia dotyczące kwestii ustrojowych w samorządzie, w tym przede wszystkim funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego i jego efektywność. Tym zagadnieniom poświęcił cztery rozdziały w monografii. Pozostając w kręgu zagadnień samorządowych, jest jednym z redaktorów opracowania poświęconego obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej, a także autorem rozdziału dotyczącego tej instytucji. Zajmował się także tematyką prawa miejscowego (był redaktorem opracowania i współautorem fragmentów). Interesował się także zasadą zrównoważonego rozwoju, czego wyrazem jest współautorstwo

tekstów (w tym też w języku angielskim) i redakcja monografii. Publikował także opracowania na temat jednostek pomocniczych, a nadto z zakresu szeroko rozumianego prawa administracyjnego: np. nt. kontroli i nadzoru. W dorobku Piotra Benedykta Zientarskiego znajdziemy też opracowania o charakterze historycznoprawnym.

Co nie powinno dziwić, znaczną część swojej pracy naukowej Habilitant poświęcił drugiej izbie polskiego parlamentu, czyli Senatowi, czego wyrazem jest rozprawa doktorska (zagadnienie ochrony praw mniejszości narodowych pozostaje w sferze zainteresowań Senatu), ale także i inne publikacje. Piotr Benedykt Zientarski jest także autorem opracowań dotyczących funkcjonowania parlamentu z szerszej, nie tylko senackiej, perspektywy, w tym także w ujęciu porównawczym.

Wymienione tematy nie wyczerpują wszystkich zainteresowań habilitanta. Można ocenić, że *en masse* dotyczą one prawa publicznego, funkcjonowania organów państwa, obowiązujących procedur (przede wszystkim tworzenia prawa, ale także np. kontroli i nadzoru).

„Punktowe” podsumowanie działalności naukowej Habilitanta znajduje się na s. 12 autoreferatu i należy je ocenić jako zadowalające.

Jak wskazuje Habilitant, brał on udział w 91 konferencjach naukowych, w tym podczas 23 konferencji wygłaszał referaty. Nadto przewodniczył 23 komitetom organizacyjnym i naukowym krajowych konferencji naukowych oraz brał udział w 7 innych komitetach naukowych konferencji.

Habilitant był także recenzentem prac naukowych.

3. Ocena monografii pt. *Sytuacja prawna mniejszości narodowych w systemie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*

3.1. Wybór tematu monografii

Dr Piotr Benedykt Zientarski swoją „książkę habilitacyjną” poświęcił zagadnieniu sytuacji prawnej mniejszości narodowych. Z pewnością wybór ten należy ocenić jako trafny, przede wszystkim z uwagi na aktualność i ważkość podjętego tematu, ale także jego interdyscyplinarność. Jak zauważa sam Autor, zagadnienie mniejszości narodowych i ich sytuacji pozostaje w kręgu zainteresowania nie tylko przedstawicieli nauk prawnych, ale także socjologów, politologów, kulturoznawców, demografów i historyków. Warto też zaznaczyć, że sytuacja mniejszości narodowych jest też niezmiennie przedmiotem dyskusji w sferze publicznej.

Można jednocześnie zaobserwować, że wspomniane przez Habilitanta zachodzące i proponowane zmiany w zakresie regulacji prawnej omawianego

zagadnienia nie zawsze zdają się być wynikiem przemyślanej analizy dotychczasowych, bogatych przecież doświadczeń, czy rozwiązań przyjmowanych w płaszczyźnie międzynarodowej albo też w innych państwach. Dlatego też całościowe przedstawienie sytuacji prawnej mniejszości narodowych, ze wskazaniem ewolucji regulacji, a także „słabych stron” obecnych rozwiązań jest ważnym głosem w dyskusji.

Trzeba też podkreślić, że - jak dotychczas - brak jest prawniczego kompleksowego i szerokiego opracowania podjętego przez Habilitanta tematu, przygotowanego w sposób zbliżony do sposobu przyjętego w recenzowanej monografii.

Warto też zaznaczyć, że zagadnienia podejmowane przez Piotra Benedykta Zientarskiego w książce nie były wcześniej bezpośrednio przedmiotem opracowań jego autorstwa, dzięki czemu z pewnością praca nie ma charakteru odtwórczego, nie stanowi jedynie zebrania i odtworzenia dotychczasowych publikacji Habilitanta. Monografia, choć w swej zasadniczej części prawnicza, ma jednak także charakter interdyscyplinarny, Habilitant podejmuje bowiem również rozważania o charakterze historycznym, socjologicznym, czy politologicznym, co stanowi wartościowe tło dla głównego, prawniczego wątku książki.

3.2. Ocena strony formalnej monografii

W tym aspekcie przedstawiona monografia zasługuje na jednoznacznie pozytywną ocenę. Książka napisana jest prawidłowym prawniczym językiem, w sposób atrakcyjny i zrozumiały dla czytelnika. Niedociągnięcia językowe lub formalne są tak nieliczne, że wręcz pomijalne (tzw. „literówki”) i powinny być usunięte w procesie korekty.

Przypisy Habilitant sporządził w prawidłowy sposób, są one często obszerne, uzupełniają treść rozważań.

Całość rozprawy dzieli się na cztery rozdziały, poprzedzone wstępem i zamknięte zakończeniem. Pierwszy z rozdziałów, poświęcony zagadnieniom definicyjnym i metodologicznym, liczy 37 stron, drugi rozdział, w którym Habilitant omawia pojmowanie mniejszości narodowych i ich definiowanie w prawie międzynarodowym, zajmuje 79 stron, trzeci rozdział, dotyczący mniejszości narodowych w polskim porządku prawnym liczy 53 strony, zaś na ostatni, czwarty rozdział, odnoszący się do polityki etnicznej, składa się jedynie 9 stron.

Należy zaznaczyć, że z uwagi na tytuł książki zrozumiałe są dysproporcje między 1 rozdziałem (najkrótszym), a np. drugim (dwa razy dłuższym). Tym niemniej wątpliwości budzić musi wyodrębnienie ostatniego, czwartego rozdziału, liczącego jedynie 9 stron, a więc niemal 10 razy mniej niż rozdział

drugi. Być może, dla zachowania proporcji, zagadnienia polityki etnicznej należało wpleść w inne jednostki redakcyjne. Wydaje się tym samym, że proporcje objętościowe pomiędzy poszczególnymi rozdziałami nie zostały zachwane (poza ostatnim), ale podział treści jest logiczny i czytelny.

Rozdziały od 1 do 3 dzielą się na podrozdziały (od 2 do 6), te zaś w rozdziale 2 dodatkowo na mniejsze jeszcze jednostki redakcyjne, co ocenić należy jako potrzebne, a zarazem wystarczające dla przejrzystości treści monografii. Rozdział czwarty, najkrótszy, nie jest podzielony na jakiegokolwiek mniejsze jednostki, co jest zrozumiałe, z uwagi na jego zwięzłość.

Jednoznacznie pozytywnie należy ocenić wstęp do monografii, gdzie Habilitant w sposób atrakcyjny dla czytelnika wyjaśnił przyczyny wyboru tematu, jego znaczenie, a także wyraźnie nakreślił cel i tezę pracy, uzupełniając je czterema hipotezami. Wymienił też i zwięźle objaśnił metody badawcze, które stosował następnie w analizie podjętych zagadnień.

Po rozbudowanym zakończeniu Habilitant umieścił obszerną Bibliografię wykorzystaną przy pisaniu monografii, która szacunkowo liczy na pewno ponad 300 pozycji literatury. Habilitant szeroko wykorzystywał także orzeczenia, w tym przede wszystkim sądów międzynarodowych. Posiłkował się wieloma aktami prawnymi: polskimi, jak i w znacznej części obcymi, tak obowiązującymi, jak i o znaczeniu historycznym, czy mającymi charakter tzw. miękkiego prawa międzynarodowego. W Bibliografii wymienione są dość liczne prace w języku angielskim, ale też np. francuskojęzyczne.

Wśród usterek formalnych można, tytułem przykładu, wymienić:

- sformułowania: „zakres do ochrony”, „pokazało się przekonanie” – s. 77;
- „wyda specjalnego postanowienia” – s. 90,
- „w [...] Cypru, Czarnogóry...” - przyp. 244, s. 101;
- „w prawie Unii Europejskich – tytuł podrozdziału, s. 107;
- „narzucanie go w całej ludności” – s. 123;
- „w stanach Zjednoczonych, mocarstwa” (powinno być: mocarstwie) – s. 125;
- na s. 155 brak numeru artykułu przy przypisie 364;
- „próbę określenia ich określenia” – s. 170

Te i inne są to jednak usterki niewielkie, które powinny zostać wychwycone i usunięte w czasie obróbki wydawniczej, które w żadnym razie nie wpływają na wysoką pozytywną ocenę formalnoprawną recenzowanej pracy.

3.3. Ocena strony merytorycznej monografii

Przechodząc do oceny merytorycznej przedstawionej do recenzji pracy, należy w pierwszej kolejności podkreślić jej liczne zalety, do których należą:

1. konsekwentny i logiczny dla czytelnika układ treści;
2. kompletne ujęcie podjętego tematu, z uwzględnieniem zagadnień z pogranicza innych nauk (historia, socjologia, politologia), ale przede wszystkim konstytucyjno-ustrojowych, administracyjnych, a nawet - tam, gdzie potrzeba - praktyki funkcjonowania mniejszości narodowych i innych, które statusu mniejszości narodowych nie mają;
3. sprawne i właściwe posługiwanie się przez Habilitanta aktami prawnymi i literaturą fachową;
4. doskonałe łączenie analizy rozwiązań prawnych z ich tłem społecznym, politycznym czy historycznym;
5. celność wniosków wyciąganych z prowadzonych rozważań, a także ich racjonalne uzasadnianie.

Dostrzeżone przez recenzentkę w tym zakresie wady są nieliczne. Trzeba wśród nich jednak wskazać na zbyt ubogą analizę znaczenia zasad, a także wolności i praw człowieka wyrażonych w polskiej Konstytucji dla prawnej regulacji i faktycznej sytuacji mniejszości narodowych w Rzeczypospolitej Polskiej. O ile wątki dotyczące regulacji prawnomiędzynarodowych są szeroko omówione, o tyle regulacjom konstytucyjnoprawnym, ich ocenie i funkcjonowaniu Autor, zdaniem recenzentki, poświęcił za mało miejsca i uwagi. Analiza całości rozprawy stawia także, zdaniem recenzentki, pod znakiem zapytania trafność sformułowania tytułu pracy; w istocie bowiem książka nie dotyczy tylko mniejszości narodowych, ale także choćby jeszcze mniejszości etnicznych (a nadto innych grup) i to nie tylko w prawie polskim, ale także międzynarodowym (ze szczególnym uwzględnieniem regulacji europejskich). Pod rozważę należałoby więc poddać takie sformułowanie tytułu, aby oddawał w pełni zakres treściowy monografii.

Przechodząc do oceny merytorycznej poszczególnych rozdziałów podnieść należy, że pierwszy z nich, poświęcony problemom definicyjnym i metodologicznym, jest niezwykle ciekawy. Ma on niejako charakter wstępny, a Habilitant prezentuje w nim spór o pojęcie narodu, znaczenie pojęcia tożsamości narodowej, świadomości narodowej, a także grupy etnicznej. Rozdział ten ma głównie charakter opisowy, co jest zrozumiałe. Stanowi dla czytelnika ciekawe wprowadzenie i tło dla rozważań o aktualnym stanie prawnym w ujęciu międzynarodowym i polskim.

Rozdział II, zatytułowany *Pojmowanie mniejszości narodowych i ich definiowanie w prawie międzynarodowym* prezentuje - zgodnie ze swoim tytułem - sposób ujęcia mniejszości narodowych w prawie międzynarodowym w oparciu o różnorodne akty prawne, m.in. Europejską kartę języków regionalnych lub mniejszościowych, Konwencję ramową o ochronie mniejszości narodowych. Autor szeroko podejmuje w tym rozdziale problem mniejszości narodowych i wielokulturowości w prawie Unii Europejskiej. Rozdział ten jest szerokim i ciekawym tłem i punktem odniesienia dla rozważań na temat mniejszości narodowych w prawie polskim.

Przy ocenie tego rozdziału warto jednak postawić pytanie, czy istniała potrzeba tak szerokiego omówienia zagadnień proceduralnych, dotyczących postępowania przed ETS (s. 135) nie jest to bowiem zagadnienie bezpośrednio związane z tematem monografii. Podobnie, kwestie problemów wykładni językowej (od s. 138 książki) wydają się być zbyt szeroko omówione. Nie jest to także bowiem problem wprost odnoszący się do mniejszości narodowych, a raczej do zagadnienia języków urzędowych państw członkowskich UE, które są zazwyczaj językami urzędowymi państw członkowskich.

Rozdział III, najobszerniejszy (co zrozumiałe z punktu widzenia tematu pracy), dotyczy mniejszości narodowych w polskim porządku prawnym. Dzieli się on na dwa podrozdziały, z których drugi podzielony jest na 10 mniejszych jednostek redakcyjnych. Rozdział ten jest ciekawy, a rozważania są w nim prowadzone w sposób spójny i logiczny. Jedyne niedosyt, jaki pozostawia, dotyczy podrozdziału 1. i wspomnianego już bardzo ograniczonego omówienia regulacji konstytucyjnej, mającej znaczenie dla sytuacji prawnej mniejszości. Autor poświęcił tej kwestii jedynie 15 stron, na których omawia historię polskiej regulacji konstytucyjnej w tym zakresie. Obowiązującym unormowaniom poświęcono jedynie 7 stron. Brakuje bliższego omówienia konsekwencji, jakie płyną z zasad ogólnych Konstytucji dla sytuacji prawnej i regulacji ustawowej mniejszości narodowych.

Najkrótszym rozdziałem monografii – jak już wspomniano - jest rozdział IV, który dotyczy polityki etnicznej. Tutaj także Autor jedynie wspomina na s. 209 o uwarunkowaniach konstytucyjnoprawnych, nie rozwijając tego wątku. Należy zaś ocenić, że zasady te (ale i inne zawarte w rozdziale I Konstytucji RP) mają istotne znaczenie dla dookreślenia sytuacji mniejszości narodowych i polityki etnicznej, warto by więc było poświęcić im w monografii więcej uwagi (w rozdziale IV albo lepiej wcześniej).

Rozdział ten, choć ciekawy, wydaje się nazbyt niesymetryczny w stosunku do pozostałych.

Istotną wartością monografii jest Podsumowanie i zawarte w nim sprecyzowane i konkretne wnioski *de lege ferenda*. Powinny one stać się

podstawą szerszej debaty eksperckiej i publicznej. Drugą niekwestionowaną zaletą książki jest jej interdyscyplinarność i godna pozazdroszczenia umiejętność Autora nakładania na siebie rozważań z różnych dyscyplin, co z pewnością istotnie wzbogaca monografię i pozwala czytelnikowi spojrzeć na podejmowane zagadnienia z szerszej perspektywy.

* * *

Konkludując, należy uznać, że tzw. „książka habilitacyjna” Piotra Benedykta Zientarskiego, z uwagi na swój poziom formalny i merytoryczny, spełnia warunki stawiane tego typu publikacjom. Jest to monografia oparta na dobrym warsztacie naukowym, oczywistej i dostrzegalnej znajomości przedstawianych zagadnień, w których Wnioskodawca porusza się swobodnie i wyciąga z prowadzonych rozważań wyciąga prawidłowe i logiczne wnioski. Zarówno baza źródłowa i bibliograficzna, przytoczane stanowiska przedstawicieli doktryny, jak i samodzielna analiza stanu prawnego i faktycznego dokonana przez Autora powodują, że czytelnik dostaje do ręki wartościową i ciekawą publikację, która - co istotne - może stanowić podstawę do dyskusji nad reformą ustrojową sytuacji mniejszości narodowych (i etnicznych), a także nad wadami i zaletami polityki prowadzonej w tym zakresie przez organy państwa.

Podsumowując należy stwierdzić, że dorobek naukowy Piotra Benedykta Zientarskiego, wypracowany po otrzymaniu przez niego stopnia naukowego doktora, stanowi znaczny wkład Habilitanta w rozwój określonej dyscypliny naukowej. Piotr Benedykt Zientarski wykazuje się ponadto znaczną aktywnością naukową, co odpowiada wymogom określonym w art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki.

Nie bez znaczenia jest także działalność polityczna, dydaktyczna, zawodowa i „popularyzatorsko-społeczna” Habilitanta, która także zasługuje na pozytywną ocenę.

Opowiadam się tym samym za dopuszczeniem Pana Doktora Piotra Benedykta Zientarskiego do dalszych czynności przewodu habilitacyjnego, a w konsekwencji za nadaniem stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych w zakresie prawa.

