

Olsztyn, dnia ..6. lutego 2020 r.

Dr hab. Marcin Dąbrowski
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski
w Olsztynie

Recenzja
w przewodzie habilitacyjnym Pana doktora Piotra Benedykta Zientarskiego
(Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w
Olsztynie)

W nawiązaniu do pisma dziekana Wydziału Prawa i Administracji UWM w Olsztynie Pana dr. hab. Jarosława Dobkowskiego dotyczącego decyzji Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów (nr BCK-I-L-9779/19) o powołaniu mnie na recenzenta w postępowaniu habilitacyjnym Pana dr Piotra Benedykta Zientarskiego ubiegającego się o nadanie stopnia naukowego doktora habilitowanego w dziedzinie nauki prawne, w dyscyplinie prawo przedkładam niniejszą recenzję.

1. Ogólna charakterystyka habilitanta

Pan dr Piotr Zientarski ukończył studia prawnicze w 1975 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Pracę magisterską zatytułowaną „Przestępstwo niegospodarności /art. 217 K. K/ w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego” Habilitant napisał pod kierunkiem prof. dr. hab. Krystyny Daszkiewicz. W 1977 r. Habilitant zdał egzamin sędziowski oraz radcowski, natomiast w 1981 r. adwokacki. Zawód adwokata wykonywał do 2010 r. Był też członkiem Okręgowej Rady Adwokackiej. Pan Piotr Zientarski 29 września 2010 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych z zakresu prawa konstytucyjnego. Praca doktorska zatytułowana „Organizacja wewnętrzna Senatu Rzeczypospolitej Polskiej” została napisana pod kierunkiem prof. dr. hab. Marka Chmaja. Recenzentami w przewodzie doktorskim byli prof. dr hab. Zbigniew Witkowski, prof. dr hab. Andrzej Sylwestrzak, dr hab. Bogumił Szmulik.

UNIWERSYTET WARMIŃSKO-MAZURSKI
w Olsztynie
SEKRETARIAT WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI

Wpłynęło dnia 6 marca 2020
Nr 1717-202 5.4.2020 zał. 1

Course

W latach 2011-2017 Habilitant pracował w Koszalińskiej Wyższej Szkole Nauk Humanistycznych, gdzie prowadził zajęcia m.in. z przedmiotów: prawo konstytucyjne, prawo administracyjne, prawo gospodarcze. Od 2018 r. jest zatrudniony na stanowisku adiunkta w Wyższej Szkole Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie.

W latach 2005-2019 Piotr Zientarski był wybierany do Senatu, gdzie pełnił m.in. funkcje przewodniczącego Komisji Ustawodawczej, Podkomisji do spraw zmian Konstytucji, wiceprzewodniczącego Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich i Komisji Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą. W 2019 r. uzyskał mandat posła IX kadencji. W latach 2007–15 reprezentował Senat w Krajowej Radzie Sądownictwa.

2. Ocena osiągnięcia naukowego

Jako osiągnięcie naukowe, o którym mowa w art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki i które stanowi podstawę do ubiegania się o stopień doktora habilitowanego, Pan Piotr Benedykt Zientarski przedstawił monografię zatytułowaną „Sytuacja prawna mniejszości narodowych w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej”. Wydana ona została nakładem Wydawnictwa Naukowego SILVA RERUM, (ISBN 978-8365697-68-4, Poznań 2019, ss. 268). Recenzentami wydawniczymi byli prof. dr hab. Marek Chmaj oraz prof. dr hab. Marek Sobczak. Opracowanie składa się z 4 rozdziałów, które poprzedzone są wstępem i wykazem skrótów oraz z zakończenia i bibliografii.

Na wstępie pragnę wskazać, że pozytywnie oceniam przedłożone mi do recenzji opracowanie. Jest to dzieło cenne pod względem naukowym i poznawczym. Nie zawiera ono błędów, które rzutowałyby na jego ogólną ocenę.

Wybór tematu dysertacji uważam za bardzo trafny. Przeanalizowana problematyka jest wartościowa i bardzo interesująca. Zagadnienie konstytucyjnego statusu mniejszości narodowych (w tym praw i wolności podmiotów zbiorowych) jak do tej pory nie było przedmiotem szerokich analiz w nauce prawa ustrojowego w Polsce. Już samo to przesądza o zasadności podjęcia badań nad tym tematem. Sytuacja prawna i polityczna mniejszości narodowych i etnicznych stanowi bowiem ważny element życia społecznego w tak dużym państwie jakim jest Rzeczypospolita.

Funkcjonowanie ww. wspólnot stanowi przedmiot regulacji konstytucyjnych i ustawowych oraz istotny element prowadzenia polityki wewnętrznej (w mniejszym stopniu również międzynarodowej). Ponadto mniejszości często stanowią ważny składnik wspólnot lokalnych w tym samorządowych i oddziałują na ich funkcjonowanie. W tym zakresie wpływają one na kształtowanie polityki lokalnych władz. Stanowią one również ważny element kształtujący kulturę. Recenzowana monografia jest bardzo wartościowa z uwagi na zjawisko masowego przemieszczania i osiedlania się osób zarówno w ramach zintegrowanej Europy i Układu z Schengen oraz imigracji i emigracji osób spoza Unii Europejskiej. Fakty te dostrzegł ustrojodawca i zdecydował się umieścić w postanowieniach II rozdziału Konstytucji RP przepisy prawne, które bezpośrednio odnoszą się do statusu prawnego mniejszości narodowych (por. m.in. art. 35).

Głównym celem pracy jest prezentacja szczegółowej analizy odnoszących się do mniejszości narodowych oraz etnicznych regulacji prawnych, które wynikają z prawa międzynarodowego, europejskiego oraz krajowego. Zasadniczą tezą badawczą, która ostatecznie została pozytywnie zweryfikowana, była odpowiedź na pytanie - czy polskie rozwiązania prawne odnoszące się do mniejszości narodowych i etnicznych realizują ogólne (przyjęte w prawie międzynarodowym i europejskim) standardy. Udzielona odpowiedź sprowadza się do twierdzenia, że „odnoszące się do mniejszości narodowych i etnicznych regulacje są w generalnych założeniach są zbieżne i zgodne z regulacjami zapisanymi w dokumentach o wolnościach i prawach człowieka” (s. 15). Tak sformułowanej tezie Habilitant przypisał pięć hipotez badawczych: 1) wyznaczenie zakresu wolności mniejszości narodowych jest procesem dyskursyjnym, w którym biorą udział w szczególności organy władzy publicznej oraz instytucje społeczeństwa obywatelskiego; 2) podmioty tworzące normy prawa międzynarodowego tworzące standardy normatywne nie badają jak one funkcjonują w praktyce; 3) prawa i wolności mniejszości narodowych i etnicznych, pojmowane są mimo istnienia ogólnych, międzynarodowych standardów różnie w różnych państwach, zależne jest to od doświadczeń historycznych i postawy obywateli; 4) istniejący w Polsce system prawny zabezpiecza interesy tych mniejszości, które taksatywnie zostały wymienione w ustawie z 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, natomiast prawa innych mniejszości, (w szczególności, których przedstawiciele nie są obywatelami polskimi) -

nie są w sposób należyty chronione; 5) poza systemem prawnym, ważnym czynnikiem stymulującym zakres praw mniejszości w państwie jest kultura polityczna klasy rządzącej i uwarunkowania psychologiczne zarówno elit jak i całego społeczeństwa. Uznaję, że Autor w należyty sposób określił podstawowe tezy i cele badawcze swojego opracowania. Wyznaczają one kierunek narracji, analizy i charakter zaprezentowanych argumentów. W zasadniczy sposób determinują treść monografii. Zarówno teza główna jak i szczegółowe hipotezy zostały w monografii należycie uzasadnione. Równocześnie za pewien mankament poczytuje, że Autor poza wstępem, wyraźnie w opracowaniu nie akcentuje tez i związanych z nimi argumentów. W konsekwencji dopiero uważna lektura całości opracowania umożliwia potwierdzenie jego wstępnych założeń.

Habilitant we wstępie opracowania (s. 16) wskazał że podczas badań posłużył się kilkoma metodami. W pierwszej kolejności wykorzystał metody charakterystyczne dla nauk prawnych w szczególności derywacyjną wykładnię prawa, której towarzyszyła analiza topiczno-retoryczna, proceduralna a także hermeneutyka prawnicza i metoda leksykalna. Autor stosował je dokonując analizy tekstów prawnych w szczególności Konstytucji i aktów prawa międzynarodowego. Ponadto w opracowaniu Habilitant posłużył się metodą porównawczą, która odegrała kluczowe znaczenie podczas analizy wzorców wynikających z prawa ponadkrajowego i ich konfrontacji z rodzimymi rozwiązaniami.

Dobór metod należy uznać za poprawny i adekwatny do założeń i celu pracy w odniesieniu do problematyki poddanej badaniom w monografii. Umożliwiły one autorowi sprawną i skuteczną analizę aktów normatywnych oraz przedstawienie ogólnego, systemowego modelu wyznaczającego status mniejszości narodowych zarówno w kontekście rozwiązań międzynarodowych jak i krajowych. Wykorzystanie niektórych metod nie zostało wyraźnie zaakcentowane w pracy (np. derywacyjnej). Jednakże nie poczytuję tego jako błąd, albowiem wykorzystywane metody w przypadku tego typu prac są środkiem do osiągnięcia celu pracy i prezentacji argumentów. Podstawowa trudność związana z metodologią badań wiązała się z dużą interdyscyplinarnością pracy. Zagadnienia podjęte w opracowaniu dotyczyły bowiem kilku dziedzin m.in. prawa, socjologii, politologii, nauki o polityce i historii. W dziedzinach tych stosuje się różne metody badawcze i te stosowane w naukach prawnych nie zawsze są adekwatne i mogą być skutecznie wykorzystane. Autor

doskonale sobie poradził z powyższym problemem, wykazał się umiejętnością przeprowadzenia analiz charakterze interdyscyplinarnym i z powodzeniem (choć w mniejszym zakresie) wykorzystywał metody stosowane w innych dziedzinach niż prawo.

Wyżej wskazałem, że praca składa się z 4 rozdziałów. Pierwsze dwa rozdziały mają głównie charakter deskryptywny. Autor prezentuje w nich podstawowe definicje i zagadnienia, które stanowią przedmiot jego badań. Stanowią one punkt wyjścia dla badań i analiz zaprezentowanych w dalszej części pracy. Habilitant przedstawia w nich definicje takich pojęć jak: naród, tożsamość narodowa, świadomość narodowa, grupa etniczna (I r.), mniejszość narodowa, mniejszość etniczna (II r.). Przygotowanie tej części pracy było bardzo wymagające pod względem merytorycznym i metodologicznym. W nauce ww. pojęcia są bardzo niejednolicie rozumiane, poszczególne definicje częściowo, albo nawet całkowicie wykluczają się wzajemnie. Utrudnia to bądź wręcz uniemożliwia przyjęcie jednej uniwersalnej definicji, czy też nawet przyjęcie i przytoczenie uogólnionych i uniwersalnych uwag. Autor poradził sobie z tym problemem. Mimo znacznej rozpiętości (i często sprzeczności) poglądów prezentowanych w nauce jego wywód jest spójny i logiczny. Autor wyczerpująco przedstawia możliwe definicje analizowanych pojęć. Momentami nawet wydaje się, że wywody w tej materii są zbyt obszerne. Jednakże uznaję, że zabieg taki jest metodologicznie poprawny i uzasadniony. W tej części pracy zabrakło mi natomiast podkreślenia własnego stanowiska autora wobec prezentowanych definicji, w szczególności, który z możliwych wariantów jest autorowi najbliższy i który jest najbardziej adekwatny do polskich realiów, rozwiązań ustrojowych i prawnych. Utrudnia to nieco odbiór i zrozumienie pracy. Czytelnik nie uzyskuje bowiem informacji, która z wielu zaprezentowanych definicji poszczególnych pojęć ma dla autora wiodące znaczenie. W konsekwencji zmusza to odbiorcę do poszukiwania własnego najbardziej adekwatnego wzorca. Świadczy to, że Autor zakłada dużą świadomość i samodzielność czytelników. Uważam jednak, że przeprowadzone przez Habilitanta badania i uzyskana w ten sposób wiedza predestynują go to dokonania wyboru najbardziej adekwatnej i przystającej do polskich realiów definicji. W tej części pracy zabrakło mi również prezentacji dorobku polskiej nauki prawa konstytucyjnego w odniesieniu do pojęcia naród. Ustalenia doktryny prawa ustrojowego są bardzo interesujące, w szczególności, że w preambule

Konstytucji RP z 1997 r. ustrojodawca zawarł legalną definicję pojęcia naród, która to została zakwestionowana na gruncie nauki prawa konstytucyjnego jako nieprzystająca do realiów, wartości ustrojowych i rzeczywistego (genetycznego) znaczenia tego pojęcia. W mojej ocenie znacząco wzbogaciły to prezentowane poglądy. Równocześnie w II rozdziale bardzo podobały mi się rozważania, w których autor odwołuje się do zdarzeń i dokumentów historycznych (por. s. 87 i n.) przykładowo do tzw. Małego Traktatu Wersalskiego, czy do dokumentów, które powstały w 20-leciu międzywojennym. Autor prezentuje odważną i celną krytykę tych dokumentów. Świadczy to o jego dojrzałości naukowej ale i przede wszystkim o rozległej wiedzy historycznej.

W drugiej części II rozdziału Pan Piotr Zientarski prezentuje autorskie przemyślenia i wyniki swoich badań. Zamieszczone tam rozważania nie mają już charakteru sprawozdawczego. Są to analizy, które dotyczą języka jako wyznacznika tożsamości mniejszości narodowej. Autor przedstawia regulacje prawne odnoszące się do języków mniejszości, ich wpływ na zachowanie ich odrębności, samodzielności. W tym ujęciu odrębny język stanowi jeden z bardzo ważnych czynników kształtujących tożsamość danego społeczeństwa i wyróżników mniejszości narodowych lub etnicznych. Podzielałam poglądy zaprezentowane w tej części monografii. Są one logiczną kontynuacją pierwszego rozdziału i początkowej treści drugiego rozdziału i zarazem stanowią doskonały punkt wyjścia dla przemyśleń zawartych w trzecim rozdziale.

W opracowaniu zabrakło mi natomiast rozważań odnoszących się do statusu kościołów i związków wyznaniowych. Autor w monografii kilkrotnie wskazuje, że język oraz religia są ważnymi kryteriami umożliwiającymi wyróżnienie mniejszości. W pracy bardzo słusznie przedstawia status i rolę języka mniejszości jako ważnego elementu, wokół którego ogniskuje się tożsamość mniejszości narodowych i etnicznych. W mojej ocenie bardzo podobną rolę może pełnić i często pełni religia. Autor sam zwraca na to uwagę (por. np. s. 56, 57). Wynika to również z treści art. 35 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości r e l i g i j n e j oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej. Wyznawana religia pełni zbliżone funkcje jak język. Przesądza ona o odrębności kulturowej, wyznaniowej danej grupy społecznej,

która może być traktowana jako mniejszość. Stanowi istotny czynnik integracyjny oraz kształtuje poczucie odrębności. W tym ujęciu istotne znaczenia ma art. 25 Konstytucji i akty normatywne wydane na jego podstawie oraz ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Zagadnienia te zostały w pracy pominięte. Pewne usprawiedliwienie takiej koncepcji pracy stanowi treść ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, która pomija zagadnienie wyznanej religii jako szczególnego wyróżnika tego typu grup społecznych.

Autor w pracy słusznie zauważa, że rozwiązania prawne odnoszące się do mniejszości, przyjęte zarówno na poziomie europejskim, jak również na poziomie krajowym mają charakter dyskryminacyjny (por. s. 101-103). Przepisy wynikające z tych systemów wyróżniają grupy języków i tym samym mniejszości, przy równoczesnym pominięciu języków i mniejszości azjatycko-afrykańskich. W tym ujęciu zasadne jest postawienie pytania, czy przyjęte regulacje, w szczególności wynikające z ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, są zgodne z treścią art. 35 ust. 1 i 2 w zw. z art. 32 Konstytucji RP. Definicje ustawowe mniejszości narodowych i etnicznych (por. art. 2 ww. ustawy) wskazują bardzo wąskie definicje tych pojęć.

W trzecim rozdziale pracy Autor prezentuje treść polskich rozwiązań prawnych odnoszących się do mniejszości narodowych i etnicznych. Szczegółowej analizie poddane są postanowienia ustawy zasadniczej i ich historycznych poprzedników, ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym i procesie legislacyjnym. Bardzo interesujący jest ostatni rozdział, w którym Autor przedstawia zagadnienie polityki etnicznej. Habilitant wskazuje, że ramy i cele tej sfery działalności państwa zakreślone zostały w ww. ustawie. Autor równocześnie słusznie poddaje krytyce faktyczną aktywność Państwa w tej dziedzinie (np. s. 211 i n.).

Język, którym posługuje się w swojej pracy Autor jest na bardzo wysokim poziomie. Formułowane przez Pana doktora zdania są jasne i zrozumiałe. Ciąg wywodu ma charakter przyczynowo - skutkowy. Jedne myśli, twierdzenia i tezy jasno wynikają z poprzedzających je rozważań. Habilitant konsekwentnie unika zdań wielokrotnie złożonych, co zwiększa czytelność i klarowność tekstu. Skutkuje to, że opracowanie jest łatwe w odbiorze.

Autor przygotowując monografię wykorzystał około 600 pozycji bibliograficznych oraz stosunkowo liczny zbiór orzeczeń i dokumentów źródłowych. W większości przypadków Habilitant posługiwał się polskojęzyczną literaturą, jednakże w przypisach i w bibliografii przywołał liczne publikacje powstałe w innych państwach. W mojej ocenie wykorzystana literatura oraz inne źródła są w zupełności wystarczające. Prezentowane tezy i argumenty są należycie uzasadnione i wsparte poglądami zaprezentowanymi w nauce prawa. Autor bardzo sprawnie posługuje się orzecznictwem organów władzy sądowniczej, międzynarodowych trybunałów i trafnie podkreśla i uzasadnia nimi swoje tezy, co zresztą nie dziwi w świetle bardzo bogatej praktyki zawodowej.

Podsumowując, uważam, że Habilitant podjął się trudnego zadania opisu statusu prawnego mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce i temu zadaniu w zupełności podołał. Autor wykazał się samodzielnością, wiedzą i doświadczeniem. Przygotowana monografia jest bardzo wartościowa zarówno pod względem naukowym jak i poznawczym. W konsekwencji stanowi ona znaczący wkład w rozwój nauki i dyscypliny. Właściwy dobór argumentacji, logika i konsekwencja wywodu, staranność uzasadnienia tez i twierdzeń, a także doniosłość uwag *de lege ferenda* jednoznacznie wskazują, że przygotowana przez Pana Piotra Benedykta Zientarskiego monografia spełnia wymogi określone w art. 12 ust. 2 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki.

3. Ocena pozostałych osiągnięć naukowych i badawczych

Dorobek naukowy Habilitanta jest bardzo bogaty. Jest on autorem 2 monografii, redaktorem (współredaktorem) 21 naukowych prac zbiorowych, autorem 34 artykułów lub rozdziałów monografiach (w tym w 18 jest współautorem). Spośród ww. opracowań 3 napisane są w języku angielskim. Po uzyskaniu stopnia dr. nauk prawnych Pan Piotr Zientarski uczestniczył w 91 polskich i zagranicznych konferencjach w tym na 23 wygłosił referaty naukowe. Działalność naukowa Pana Piotra Benedykta Zientarskiego koncentrowała się wokół 4 węzłowych zagadnień badawczych: a) funkcjonowanie samorządu terytorialnego; b) funkcjonowanie organów konstytucyjnych ze szczególnym uwzględnieniem Senatu Rzeczypospolitej Polskiej; c) funkcjonowanie administracji publicznej; d) porównawcze prawo

ustrojowe. Kilka publikacji nie da się zakwalifikować do głównych nurtów badawczych i stanowią one oddzielny zbiór opracowań naukowych.

ad a) funkcjonowanie samorządu terytorialnego

W tym obszarze badawczym Habilitant wskazał kilkanaście publikacji. Działalność naukowa koncentrował się głównie wokół zasad i mechanizmów prawa do dobrej administracji samorządowej. Część publikacji dotyczyła praw i wolności człowieka i obywatela w płaszczyźnie funkcjonowania samorządów (Zientarski P. B., Gołębiowska A., *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej*, [w:] Zientarski P. B., Gołębiowska A. (red.), *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2016, s. 11 i n.; Zientarski P. B., Gołębiowska A., *Konstytucyjne i ustawowe podstawy prawa obywatela do informacji o działalności organów samorządu terytorialnego*, [w:] Zientarski P. B., Gołębiowska A. (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, Warszawa 2016, s. 45 i n.). Pośród wskazanych publikacji szczególnie interesujące jest opracowanie zatytułowane „Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej”. Porusza ono wielopłaszczyznowe zagadnienie prawa do dobrej administracji. Opracowanie łączy w sobie zagadnienia o charakterze ustrojowym, administracyjnym oraz odnosi się do statusu jednostki w państwie i jej praw i wolności. W drugim przytoczonym opracowaniu autorzy prezentują zagadnienie jawności funkcjonowania jednostek samorządowych w świetle treści art. 54 i 61 Konstytucji RP.

Ustroju i funkcjonowania samorządów terytorialnych dotyczy m.in. 10 opracowań (Zientarski P. B., Gołębiowska A., *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych przez Naczelny Sąd Administracyjny*, [w:] Zientarski P. B., Gołębiowska A. (red.), *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2016, s. 31 i n.; Zientarski P. B., Gołębiowska A., *Podstawy prawne działania gminnych jednostek pomocniczych*, [w:] Zientarski P. B., Gołębiowska A. (red.), *Sołectwo – stadium prawnoustrojowe*, Warszawa 2017, s. 7 i n.; Zientarski P. B., Gołębiowska A., Stępień E., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny*, [w:] Zientarski P. B., Gołębiowska A. (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, Warszawa 2016, s. 13; Zientarski P. B., *Aspekty aksjologiczne partycypacji społecznej a obywatelska*

inicjatywa uchwałodawcza, [w:] Zientarski P. B., Mreńca E. (red.), *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, Warszawa 2018, s. 23 i n.; Zientarski P. B., *Zrównoważony rozwój samorządu terytorialnego z perspektywy polityki państwa*, [w:] Zientarski P. B., Sitek M. (red.), *Wybrane aspekty realizacji zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 7 i n.). Pierwsze ze wskazanych opracowań dotyczy rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych, ma charakter procesowo-sprawozdawczy i nie zawiera doniosłych uwag o naukowym charakterze. Interesująca jest natomiast publikacja odnosząca się do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Autor porusza w niej problematykę demokracji partycypacyjnej oraz aktywności społeczności lokalnych. W konkluzjach natomiast wskazuje, że mimo istnienia rozbudowanych mechanizmów samorządowej demokracji bezpośredniej, to nadal w tej płaszczyźnie istnieje duży deficyt i konieczność wzmocnienia idei samorządności.

Stanowienia prawa na poziomie municypalnym dotyczą kolejne dwie publikacje: Zientarski P. B., Mreńca E., *Czynniki wpływające na jakość aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Zientarski P. B., Izdebski H., Mreńca E. (red.), *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 71 i n.; Zientarski P. B., Mreńca E., *Kompetencja prawotwórcza organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie współkształtowania powszechnie obowiązującego prawa*, [w:] Zientarski P. B., Izdebski H., Mreńca E. (red.), *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 9 i n.

W powyższej płaszczyźnie badawczej habilitant wyróżnił również publikację, która ogólnie dotyczy funkcjonowania administracji publicznej (Zientarski P. B., Gołębiowska A., *Prawne uwarunkowania skuteczności działań administracji publicznej* [w:] Zientarski P. B., Gołębiowska A. (red.), *Koncepcje i instrumenty zarządzania w administracji publicznej*, Warszawa 2017, s. 73 i .). Publikacja ta dotyczy sprawności, legalności i skuteczności funkcjonowania administracji publicznej. Autorzy podkreślili, że dążenie do zwiększenia skuteczności i efektywności funkcjonowania administracji nie może wpływać na realizację zasady praworządności.

ad b) funkcjonowanie organów konstytucyjnych ze szczególnym uwzględnieniem Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

W drugim obszarze badawczym Habilitant kontynuował swoje badania z okresu sprzed uzyskania stopnia doktora nauk prawnych i zajmował się kwestiami funkcjonowania parlamentu w szczególności Senatu. Przedmiotem analiz była pozycja ustrojowa i funkcje II izby parlamentu w systemie organów władzy. Tego obszaru badawczego dotyczyły w szczególności opracowania: Zientarski P. B., *Funkcje Senatu. Podstawy konstytucyjne a praktyka*, [w:] Zientarski P. B. (red.), *Konstytucja jako fundament państwa prawa w 15. rocznicę uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013; Zientarski P. B., Chmaj M., *Wolność tworzenia i działania partii politycznych w Polsce*, [w:] Rogalski M. (red.), *Wymiar wolności w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018, Zientarski P. B., Mreńca E., *Koncepcja „aktu ustawodawczego” w ustawie konstytucyjnej z 23.04.1935 r.*, [w:] Makiła D., Wilczek-Karczewska M. (red.), *Z historii ustroju i konstytucjonalizmu w Polsce*, Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna, Warszawa 2018, Zientarski P. B., *Kierunki zmian funkcji Senatu*, [w:] Zientarski P. B., Bisztyga A. (red.), *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, Warszawa 2014, s. 65-85; Zientarski P. B., *Organizacja wewnętrzna Senatu. Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 2011, Warszawa 2012, s. 224. Trybunału konstytucyjnego dotyczyło opracowanie napisane w języku angielskim: Zientarski P. B., *International Experience of Interaction of Constitutional Courts and Parliaments in Guaranteeing the Supremacy of the Constitution*, [w:] *International Almanac 'Constitutional Justice in the New Millennium*, Erewań, s. 52-60.

c) funkcjonowanie administracji publicznej

Habilitant co prawda w autoreferacie wyróżnił dwie płaszczyzny badawcze (informatyzacja oraz zarządzanie w administracji). Uznaję natomiast, że ze względu na stosunkowo niewielką liczbę opracowań naukowych, które zostały przypisane przez autora do poszczególnych dziedzin należy zaliczyć te opracowania do jednej dziedziny badawczej odnoszącej się do funkcjonowania administracji publicznej. Do tego obszaru badawczego można swobodnie włączyć pracowania, które odnoszą się do samorządu terytorialnego. Informatyzacji dotyczą dwie publikacje - w tym jedna to redakcja monografii - *Prace legislacyjne w polskim Parlamencie nad informatyzacją*

w samorządach (stan prawny na dzień 1 marca 2018 r.), [w:] Zientarski P. B., Sitek M. (red.), *Wybrane aspekty informatyzacji w samorządach a zasada dobrej administracji*, Warszawa 2019. Opracowanie porusza problematykę relacji administracji centralnej z samorządami oraz dostępności systemów informatycznych w samorządach i ich wpływu na zarządzanie.

Do zarządzania w administracji odnoszą się dwa opracowania zbiorowe, których Habilitant był współredaktorem Zientarski P. B., Gołębiowska A. (red.), *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w administracji*, Warszawa 2017; Zientarski P. B., Gołębiowska A. (red.), *Administracja publiczna w systemie bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2017 oraz dwa rozdziały w pracach zbiorowych: Gołębiowska A., Zientarski P. B., *Aspekty prawne ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego w administracji*, [w:] Zientarski P. B., Gołębiowska A. (red.), *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w administracji*, Warszawa 2017 oraz Zientarski P. B., Gołębiowska A., *Organy administracji rządowej i samorządowej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] Zientarski P. B., Gołębiowska A. (red.), *Administracja publiczna w systemie bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2017. Przedmiotem ww. opracowań naukowych była prezentacja badań odnoszących się do problematyki wytwarzania, gromadzenia i przechowywania informacji oraz analiza problemów związanych z bezpieczeństwem państwa oraz miejscem i rolą administracji publicznej w tym zakresie.

d) porównawcze prawo ustrojowe

Habilitant w swojej działalności naukowej zajmował się również prawem porównawczym. W tej płaszczyźnie badawczej poddał analizie komparatystycznej porządku prawne głównie Kazachstanu (Zientarski P. B., Bisztyga A., *Uwagi o Senacie i Mazilisie Parlamentu Republiki Kazachstanu oraz o wyborach deputowanych tych izb*, [w:] Zientarski P. B., Bisztyga A. (red.), *Kazachstan – Polska. Wybrane zagadnienia ustrojowe, społeczne i edukacyjne*, Toruń 2017), Łotwy (Zientarski P. B., *Konstytucja Łotwy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] Kleina K., Świętecki P. (red.), *Odzyskiwanie niepodległości przez kraje bałtyckie, Kancelaria Senatu*, Warszawa 2017). Habilitant w tej dziedzinie swojej działalności naukowej jest również współredaktorem monografii Zientarski P. B., Bisztyga A. (red.),

Doświadczenia ustawodawcze Polski i Kazachstanu w zakresie polityki samorządowej i mniejszości narodowych, Toruń 2015. Interesujące są szczególnie opracowania dotyczące Kazachstanu, albowiem w nauce polskiego prawa ustrojowego brakuje prac naukowych dotyczących tego państwa i badania Habilitanta wypełniają lukę w powyższej materii.

e) zagadnienia pozostałe

Habilitant przygotował i napisał jeszcze kilkanaście opracowań naukowych, których nie da się przypisać do jego podstawowych płaszczyzn badawczych. Niektóre stanowiły swoiste cykle naukowe obejmujące dwa lub więcej opracowań, które dotyczyły jednego zagadnienia. Przykładowo można wskazać tutaj opracowania dotyczące prawa kosmicznego (Zientarski P. B., Mreńca E., Myszone-Kostrzewa K (red.), *Aspekty prawne działalności kosmicznej*, Warszawa 2019; Zientarski P. B., *Parlamentarna Grupa ds. Przestrzeni Kosmicznej jako forma aktywności parlamentarnej*, [w:] Zientarski P. B., Mreńca E., Myszone-Kostrzewa K. (red.), *Aspekty prawne działalności kosmicznej*, Warszawa 2019) lub funkcjonowania zawodów prawniczych (Zientarski P. B. (red.), *Model dojścia do urzędu sędziego*, Warszawa 2015, Zientarski P. B. (red.), *Model nadzoru nad działalnością sądów i pracą orzeczniczą sędziów*, Warszawa 2015; Zientarski P. B. (red.), *Rola notariatu w zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami z perspektywy prawa wybranych państw Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 2014).

Do tej grupy publikacji zaliczam jeszcze: Zientarski P., *The principle of social justice implemented in Poland*, [w:] *Verejná Správa V Súčasnom Demokratickom A Právnom Štáte Verejná Správa V Súčasnom Demokratickom A Právnom Štáte Časť Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*, Kosice 2018; Zientarski P. B., *Myśl polityczna i prawa XVII i XVIII* [w:] Szmulik B., Poglódek A. (red.), *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2014, Zientarski P. B., Chmaj M., *Ochrona słusznych interesów ubezpieczonych a prawa ubezpieczycieli*, „Wiadomości ubezpieczeniowe” 1/2015, s. 39-51.

Analiza publikacji których autorem, współautorem, redaktorem lub współredaktorem jest Habilitant, prowadzi do kilku istotnych wniosków. Wszystkie opracowania mają merytoryczny i naukowy charakter. Duży ich odsetek napisany jest

przez Habilitanta we współautorstwie. Okoliczność ta w mojej ocenie wcale nie stanowi mankamentu. Świadczy raczej o dużych umiejętnościach współpracy autora z innymi naukowcami, natomiast w żadnym stopniu nie przekreśla walorów naukowych i wartości tych prac. Wszystkie opracowania spełniają wymogi twórczych prac naukowych i przygotowane zostały w oparciu o bogatą literaturę i orzecznictwo. Statuują Habilitanta jako osobę posiadającą rozległą, ponadprzeciętną wiedzę z zakresu nauk prawnych w tym w szczególności szeroko rozumianego prawa konstytucyjnego. W działalności naukowej Pana dr. Piotra B. Zientarskiego wyróżniają się wyraźnie pewne nurty, wokół których koncentrował on swoją pracę badawczą. Świadczy to o pewnej stateczności badawczej i sprecyzowanym przedmiocie zainteresowań. Autor posiada wyraźnie ukierunkowane upodobania naukowe, na których się koncentruje. Równocześnie Habilitant posiada publikacje spoza swoich głównych nurtów, co również należy ocenić pozytywnie. Świadczą one o szerokich horyzontach intelektualnych i naukowych, poszukiwaniu nowych perspektyw badawczych oraz o elastyczności autora. Podsumowując, wszystkie te okoliczności świadczą o dużej dojrzałości naukowej Habilitanta.

Pisemna działalność naukowa dr. P.B. Zientarskiego uzupełniona jest poprzez jego aktywny udział w szeregu konferencjach naukowych. Wziął on łącznie udział w 93 konferencjach na których wygłosił 23 referaty naukowe. Przedmiotem referatów były zagadnienia, które dotyczą głównych obszarów badawczych Habilitanta.

Ponadto Habilitant w ramach swojej działalności naukowej sporządził ekspertyzy prawnicze m.in. na zlecenie jednostek samorządu terytorialnego w przedmiocie niepołączalności funkcji radnego powiatowego i dyrektora jednostki organizacyjnej podległej organom samorządu oraz był recenzentem naukowym kilku artykułów naukowych opublikowanych w Journal of Modern Science. Obecnie dr P.B. Zientarski jest promotorem pomocniczym w przewodzie doktorskim Pani mgr Zofii Jachimowicz na podstawie uchwały nr I/12/2019 Senatu WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej z dnia 1 lutego 2019 r. w sprawie wyznaczenia promotora pomocniczego w przewodzie doktorskim Pani mgr Zofii Jachimowicz.

Biorąc wszystko powyższe pod uwagę uznaję ogólną działalność naukową jako bogatą i wystarczającą do nadania stopnia naukowego doktora habilitowanego.

4. Ocena dorobku zawodowego i dydaktycznego

Habilitant od 2011 r. jest zatrudniony na stanowiskach naukowo-dydaktycznych w szkołach wyższych. Jak wyżej wskazałem dr P.B. Zientarski pracował w Koszalińskiej Wyższej Szkole Nauk Humanistycznych w Koszalinie a obecnie zatrudniony jest Wyższej Szkole Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie. W uczelniach tych Pan dr. P.B. Zientarski był recenzentem 36 prac dyplomowych oraz 3 prac licencjackich. Ponadto Habilitant jest promotorem pomocniczym w przewodzie doktorskim Pani mgr Zofii Jachimowicz. Dorobek dydaktyczny Habilitanta uznaję za w zupełności wystarczający.

Natomiast dorobek i doświadczenie zawodowe Habilitanta uznaję wręcz za imponujący. Za bardzo cenne, w szczególności w odniesieniu do prawa ustrojowego, jest doświadczenie dr. P.B. Zientarskiego zdobyte w dwóch dziedzinach. Chodzi o funkcje pełnione w parlamencie zarówno jako posła i senatora oraz długoletnie wykonywanie zawodu adwokata. Pan Piotr Benedykt Zientarski nieprzerwanie od 2005 r. do chwili obecnej jest parlamentarzystą W latach 2007-2015 był członkiem Krajowej Rady Sądownictwa, w latach 2009-2015 był Przewodniczącym Komisji Ustawodawczej Senatu RP, w latach 2015-2019 był Przewodniczącym Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP. Doświadczenie zdobyte w parlamencie w mojej ocenie jest bezcenne dla nauki prawa ustrojowego. Daje ono bowiem możliwość przedstawienia funkcjonowania izb parlamentarnych z wewnętrznej perspektywy, która nie jest dostępna dla innych naukowców i w konsekwencji stanowi ważne źródło wiedzy i informacji o praktycznym aspekcie działania władzy prawodawczej. Równocześnie wiedza i doświadczenie prawnicze oraz naukowe stanowią ważne instrumenty badawcze. Podobnie oceniam doświadczenie habilitanta zdobyte podczas bogatej praktyki adwokackiej. Prawo - jako zjawisko społeczne podlega badaniu zarówno z punktu widzenia teorii jak i praktyki jego stosowania. Uznaję, że dla prawidłowego rozwoju poszczególnych dyscyplin w naukach prawnych - niezbędne jest by były przedmiotem analiz również dokonywanych przez praktyków. Udział w procesie stosowania prawa, ochrony statusu jednostki, obsługi samorządów terytorialnych itp. umożliwia spojrzenie na prawo z perspektywy, która niedostępna jest dla osób zajmujących się prawem wyłącznie w ujęciu teoretycznym. Habilitant z powodzeniem łączy naukę i praktykę.

Ponadto w zakresie doświadczenia zawodowego Habilitant od roku 2016 jest ekspertem w zakresie prawa konstytucyjnego i administracyjnego przy Fundacji Państwo Prawa, w latach 2012-2016 był członkiem 6-osobowej Rady Powierniczej Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej, natomiast w latach 80. i 90. XX w. był doradcą prawnym Diecezji Koszalińsko-Kołoobrzeskiej.

Podsumowując, uznaję doświadczenie zawodowe Pana dr. P.B. Zientarskiego za wystarczające do nadania stopnia naukowego doktora habilitowanego.

5. Ocena dorobku organizatorskiego, popularyzatorskiego oraz współpracy międzynarodowej

Habilitant jest kierownikiem katedralnego projektu badawczego zatytułowanego „Oddziaływanie międzynarodowych i europejskich standardów ochrony wolności i praw jednostki na wewnętrzny porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej” w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Zielonogórskiego. Ponadto był członkiem Rady Programowej III. Obywatelskiego Kongresu Samorządowego organizowanego przez Wydział Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej, Stowarzyszenie Wolni Wyborcy, Uczelnię Łazarskiego i Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej przewodniczącym lub członkiem ponad trzydziestu komitetów organizacyjnych konferencji lub zjazdów naukowych. Jest członkiem kolegiów redakcyjnych trzech czasopism naukowych: Palestra, Studia Orientalne, Humanistyczne Zeszyty Naukowe „Prawa Człowieka”. Piotr Benedykt Zientarski jest również członkiem Komisji Nauk Kosmicznych – Zespołu Nauk PAN.

W ramach działalności popularyzatorskiej Habilitant prowadził lekcje dla koszalińskich szkół średnich oraz wykłady dla słuchaczy uniwersytetów III wieku w Koszalinie, Sianowie i Szczecinku z zakresu prawa konstytucyjnego

Natomiast w ramach współpracy międzynarodowej, oprócz udziału w międzynarodowych konferencjach naukowych i ich organizacji, Habilitant odbył dwa staże naukowe na Wydziale Prawa i Wydziale Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Mateja Bela w Bańskiej Bystrzycy (07-20.01.2019 r.) oraz na Wydziale Prawa na Uniwersytecie Al.-Farabi - Kazachstan (22-30.08.2014 r.).

Podsumowując, uznaję doświadczenie i dorobek zgromadzony przez Habilitanta w powyższej dziedzinie za wystarczające do nadania stopnia naukowego doktora habilitowanego.

6. Nagrody i wyróżnienia

Za swoją działalność naukową, zawodową i popularyzatorską Habilitant otrzymał szereg nagród, wyróżnień i odznaczeń. Pan Piotr Benedykt Zientarski uzyskał w szczególności: Jubileuszowy medal z okazji 80-lecia Kazachskiego Narodowego Uniwersytetu Al-Farabi w Ałmatach, tytuł doktora honoris causa Narodowego Uniwersytetu Kazachskiego Al-Farabi w Ałmatach (18.08.2014 r.), Medal pamiątkowy Ministra Sprawiedliwości „*Neminem captivabimus nisi iure victum*” za zasługi w realizacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz wkład w rozwój praworządności, Medal pamiątkowy Ministra Sprawiedliwości za zasługi dla polskiego wymiaru sprawiedliwości, Medal dla obrońcy praw człowieka nadany przez Naczelną Radę Adwokacką w 2014 r.; Medal pamiątkowy za 8-letnią działalność nadany przez Krajową Radę Sądownictwa (2015 r.), Srebrny Orzeł Senatu RP nadany przez Marszałka Senatu w 2011 r. za działalność naukową na forum senackim.

7. Ocena końcowa i podsumowanie

W związku z powyższym pragnę stwierdzić, że dorobek naukowy Pana doktora Piotra Benedykta Zientarskiego a także aktywność w sferze dydaktyczno-organizatorskiej uzasadnia ubieganie się o stopień naukowy doktora habilitowanego. Habilitant spełnia wymogi przewidziane przepisami prawa, w szczególności wnikające z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, niezbędne do dopuszczenia go do dalszych etapów postępowania i w konsekwencji nadania mu stopnia naukowego doktora habilitowanego w dziedzinie nauki prawne, w dyscyplinie prawo. Osiągnięcia uzyskane po otrzymaniu stopnia doktora stanowią znaczny wkład w rozwój dyscypliny prawo oraz Pan Piotr Benedykt Zientarski wykazał się istotną aktywnością naukową.

dr hab. Marcin Dąbrowski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski
Wydział Prawa i Administracji

