

Prof. dr hab. Cezary Mik
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
Warszawa

Recenzja
dorobku w ramach postępowania habilitacyjnego
Pani dr Natalii Kohtamäki

Uwagi ogólne

1. Postępowanie habilitacyjne dotyczące Pani dr Natalii Kohtamäki wszczęto dnia 28 marca 2019 r. Zgodnie z art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. 2018 r., poz. 1669, z 2019 r., poz. 39 i 534; dalej: ustawa – Przepisy wprowadzające),

W okresie od dnia wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, do dnia 30 kwietnia 2019 r. przewoły doktorskie, postępowania habilitacyjne i postępowania o nadanie tytułu profesora wszczyna się na podstawie przepisów dotychczasowych.

Przepis nie wyjaśnia, czy postępowania te się tylko wszczyna, czy również prowadzi według przepisów dotychczasowych. Wobec jednak braku innego rozwiązania należy przyjąć, że, z zastrzeżeniem ust. 3 art. 179, postępowanie takie również prowadzi się na zasadach dotychczasowych. Oznacza to, że do weryfikacji spełnienia kryteriów nadania stopnia naukowego doktora habilitowanego stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. t.j. z 2017 r., poz. 1789), zwanej dalej ustawą. Ona ma zastosowanie w sprawie Pani dr Natalii Kohtamäki.

2. Ustawa stanowi w art. 16 ust. 1 i 2, że

1. Do postępowania habilitacyjnego może zostać dopuszczona osoba, która posiada stopień doktora oraz osiągnięcia naukowe lub artystyczne, uzyskane po otrzymaniu stopnia doktora, stanowiące **znaczný wkład autora w rozwój określonej dyscypliny naukowej** lub artystycznej **oraz wykazuje się istotną aktywnością naukową** lub artystyczną.

2. Osiągnięcie, o którym mowa w ust. 1, może stanowić m.in.: 1) dzieło opublikowane w całości lub w zasadniczej części, albo cykl publikacji powiązanych tematycznie [...]; 3) część pracy zbiorowej, jeżeli opracowanie wydzielonego zagadnienia jest indywidualnym wkładem osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego.

Ponadto w art. 16 ust. 4 ustawa zobowiązuje Ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego do określenia w drodze rozporządzenia kryteriów osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego, biorąc

pod uwagę osiągnięcia naukowo-badawcze, współpracę międzynarodową, dorobek dydaktyczny i popularyzatorski oraz uzyskane nagrody (ust. 4).

Spełnieniem tego upoważnienia stało się rozporządzenie z dnia 1 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego (Dz. U. Nr 196, poz. 1165; dalej: rozporządzenie). Wynika z niego, że ocenie podlegają następujące zakresy aktywności Habilitanta: 1) osiągnięcia naukowo-badawcze; 2) współpraca międzynarodowa; 3) działalność dydaktyczna i popularyzatorska; 4) uzyskane nagrody.

W odniesieniu do osiągnięć naukowo-badawczych rozporządzenie rozróżnia kryteria ogólne (dotyczące wszystkich obszarów wiedzy [obecnie dziedzin nauki] - § 4) i specyficzne (dla poszczególnych obszarów wiedzy [obecnie dziedzin nauki] - § 3). Zarazem łączy ono trzy ostatnie kryteria w stosunku do wszystkich obszarów wiedzy (dziedzin nauki) w jedną kategorię, mówiąc o kryteriach w zakresie oceny dorobku dydaktycznego i popularyzatorskiego oraz współpracy międzynarodowej (§ 5).

Habilitantka występuje o nadanie stopnia naukowego doktora habilitowanego w obszarze nauk społecznych, w dziedzinie nauk prawnych, w dyscyplinie naukowej prawo. Należy jednak pamiętać, że zgodnie z art. 179 ust. 3 pkt 1 ustawy – Przepisy wprowadzające w związku z rozporządzeniem Ministra nauki i szkolnictwa wyższego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1818), mimo że procedura habilitacyjna toczy się na dotychczasowych zasadach, nadanie stopnia po 30 kwietnia 2019 r. następuje według zasad nowych, tj. w przypadku Pani dr Natalii Kohtamäki w dyscyplinie naukowej nauki prawne, które należą do dziedziny nauk społecznych.

Uwzględniając wymogi wynikające z przepisów prawnych, niniejsza recenzja zostanie podzielona na dwie zasadnicze części, nawiązując w ten sposób do dwóch grup kryteriów oceny: oceny osiągnięć naukowych i aktywności naukowej oraz oceny działalności dydaktycznej, popularyzatorskiej, w zakresie współpracy naukowej i uzyskanych nagród. Całość zostanie poprzedzona krótką weryfikacją dotyczącą formalnego kryterium posiadania stopnia naukowego doktora nauk prawnych. Należy przy tym podkreślić, że aby móc zakończyć recenzję konkluzją pozytywną, przepisy prawne wymagają łącznego spełnienia wszystkich kryteriów.

I. Wymóg uzyskania stopnia naukowego doktora

Pani dr Natalia Kohtamäki uzyskała trzy tytuły magistra po odbyciu studiów stacjonarnych: 1) na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 2005 r., magistra prawa z wynikiem bardzo dobrym; 2) na Wydziale Nauk o Prawie i Państwie Reńskiego Uniwersytetu Fryderyka Wilhelma w Bonn, Republika Federalna Niemiec (niem. Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, Rheinische-Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn), 2006 r., tytuł *magister legum* (LL.M.) z oceną *magna cum laude*; 3) w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, 2007 r., magistra w zakresie stosunków międzynarodowych, ocena z wyróżnieniem.

W 2011 r. Habilitantka uzyskała stopień doktora nauk prawnych w zakresie prawa (łac. *doctor iuris*), nadany przez Wydział Prawa Uniwersytetu Friedricha Schillera w Jenie, Republika Federalna Niemiec (niem. Rechtswissenschaftliche Fakultät, Friedrich-Schiller-Universität Jena), na podstawie rozprawy pt. *Die Reform der Bankenaufsicht in der Europäischen Union* (pol. *Reforma nadzoru bankowego w Unii Europejskiej*). Została ona przygotowana pod opieką naukową prof. dr. hab. Matthiasa Rufferta (recenzentami byli: prof. dr. hab. Matthias Ruffert i prof. dr. hab. Christoph Ohler). Rozprawa uzyskała ocenę *magna cum laude*. Stopień doktora prawa nadawany przez niemieckie wydziały prawa jest równoważny polskiemu stopniom naukowemu doktora nauk prawnych w zakresie prawa (umowa Polska – RFN z 23 lipca 1997 r. o uznaniu równoważności w szkolnictwie wyższym; Dz. U. 1998 r., Nr 92, poz. 584).

W świetle tych ustaleń niewątpliwie **spełniony został pierwszy z ustawowych wymogów** uzyskania stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych, tj. posiadanie stopnia naukowego doktora.

II. Ocena osiągnięć naukowo-badawczych i aktywności naukowej Habilitantki

1. Ocena osiągnięć naukowo-badawczych

Zgodnie z art. 16 ustawy, do postępowania habilitacyjnego może być dopuszczona osoba, która spełnia dwa zasadnicze kryteria. Po pierwsze, **po uzyskaniu stopnia doktora** ma ona **osiągnięcia naukowe**, które stanowią **znaczny wkład** w rozwój określonej dyscypliny naukowej. Osiągnięciem naukowym może być – biorąc pod uwagę nauki prawne – w szczególności „**dzieło opublikowane** w całości lub w zasadniczej części, albo cykl publikacji powiązanych tematycznie” (pkt 1). W swoim wniosku o wszczęcie postępowania

habilitacyjnego Pani dr Natalia Kohtamäki uznaje za swoje podstawowe osiągnięcie naukowe we wniosku i w autoreferacie prezentującym dorobek naukowy monografię wydaną w języku angielskim pt. *Theorising the Legitimacy of EU Regulatory Agencies*, Berlin: Peter Lang Publishing 2019, ss. 429 (Wyd. Naukowe UMK, rec. wyd. dr hab. Adam Łazowski, profesor University of Westminster), a zatem nie cykl publikacji powiązanych tematycznie.

Po drugie, ustawa wymaga, aby Habilitant wykazał się **istotną działalnością naukową**. Przy tym ustawa nie precyzuje ostatniego z kryteriów. Jednak w zakresie oceny istotności działalności naukowej znaczenie precyzujące zachowuje w pewnym stopniu rozporządzenie (§ 3 pkt 3 i § 4).

2. Ocena monografii habilitacyjnej

2.1. Wybór problematyki badawczej

Osiągnięciem naukowym wskazanym przez Panią dr Natalię Kohtamäki jako dzieło, które wnosi znaczny wkład w rozwój nauk prawnych i ma stanowić podstawę nadania stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych w zakresie prawa jest monografia pt. *Theorising the Legitimacy of EU Regulatory Agencies*, Berlin: Peter Lang Publishing 2019. Dokonując oceny tej książki, należy w pierwszym rzędzie odnieść się do wyboru tematyki w niej rozważanej.

W tym kontekście można zauważyć, że chociaż niektóre agencje, określane w Unii Europejskiej jako zdecentralizowane, funkcjonują od dość dawna w procesie integracji europejskiej, to jednak ich szczególny rozwój następuje wraz z ustanowieniem Unii Europejskiej w Maastricht i w okresie późniejszym, zwłaszcza po roku 2001, kiedy to nastąpiła głębsza zmiana koncepcji zarządzania strukturą integracyjną. Agencje rozwijały się nie tylko wraz z poszerzaniem zwłaszcza głównego nurtu integracji na nowe dziedziny (m.in. przez poszerzanie zakresu działania EWG, potem Wspólnoty Europejskiej, wreszcie Unii Europejskiej), ale również w związku z jej pogłębianiem i wynikającą z tego koniecznością delegowania wyspecjalizowanych zadań na struktury nienależące do kręgu instytucji Unii Europejskiej w rozumieniu art. 13 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej. W toku ostatnich 30 lat zmieniały się charakter agencji, zakres i tryb ich działania, formy prawne działania, zdolność do działania w stosunkach zewnątrzunijnych. Można zatem powiedzieć, że agencje stanowią relatywnie nowe rozwiązania organizacyjne, które wyzwalają szereg problemów koncepcyjnych, prawno-instytucjonalnych, a także – w pewnym stopniu – w sferze prawa materialnego Unii Europejskiej, w zakresie którego działają. Przy tym problemy koncepcyjne i prawno-instytucjonalne łączą się m.in. z

uzasadnieniem ich istnienia i działania. Dostrzega je Habilitantka i czyni przedmiotem głównego zainteresowania (s. 22). Są one wystarczająco poważnymi wyzwaniami badawczymi, godnymi rozprawy habilitacyjnej.

Warto przy tym zauważyć, że o ile w literaturze międzynarodowej – tak prawniczej, jak i politologicznej, różne aspekty tworzenia i działania agencji były już przedmiotem bardziej lub mniej drobiazgowych analiz (s. 24-25; wystarczy zajrzeć w tej materii do wykazu literatury zawartego w monografii), o tyle w literaturze polskiej badania w tej materii są wciąż dość ograniczone i powierzchowne. Ponadto w literaturze zagranicznej i polskiej zazwyczaj analizuje się generalnie problematykę legitymacji Unii Europejskiej. Tymczasem zasługą Autorki jest zastosowanie ogólnych teorii legitymacyjnych do przypadku agencji unijnych w ramach nie przyczynku, lecz monografii. Zastosowanie to wymagało zresztą jednoczesnego dostosowania tych teorii do specyfiki instytucjonalnej agencji.

2.2. Cel, hipotezy badawcze i zakres badań

W swojej monografii Autorka pochyla się nad teoriami legitymizującymi agencje unijne. Nie precyzuje jednak głównej tezy badawczej. Natomiast na s. 25-26 deklaruje, że głównym celem badań jest pogłębiona analiza statusu prawnego i miejsca agencji w strukturze instytucjonalnej Unii w kontekście legitymacji tych organów. Nie jest to wszakże teza badawcza, lecz jedynie wskazanie badanego zagadnienia (choć wspomina m.in. o autonomii agencji, co można było wykorzystać przy jej formułowaniu – s. 22). Zamiast też badawczych Autorka formułuje szereg pytań (s. 23). Odpowiedź na te pytania ma wyznaczyć cele badań. Szkoda, że Habilitantka zaniechała określenia tezy badawczej. Ustalenie takiej tezy pozwala bowiem wskazać myśl przewodnią pracy, kierunek rozważań i ułatwia logiczne ułożenie rozpatrywanych treści. Wskazanie szeregu równorzędnych pytań powoduje, że rozważania zawarte w pracy mogą się rozpraszać.

W monografii Habilitantka zamierza udzielić odpowiedzi na następujące szczegółowe pytania: 1) czy można w stosunku do agencji regulacyjnych stosować klasyczne rozumienie legitymizacji demokratycznej, czy raczej należy poszukiwać innych metod legitymizowania działań gremiów tego typu; 2) gdzie jest ich miejsce w europejskiej przestrzeni regulacyjnej (jak uszczegóławia w autoreferacie: czy są jednym z tzw. miękkich instrumentów współpracy międzyrządowej, czy raczej stanowią dominujący mechanizm w procesach harmonizacji prawa i praktyk w konkretnych sektorach rynku wewnętrznego); 3)

jaką rolę odgrywają w procesach kształtowania europejskiego porządku wykonawczego (w autoreferacie dodaje, że chodzi o wyjaśnienie, jak ewoluują ich zadania w kontekście implementacji prawa europejskiego do narodowych porządków prawnych oraz jak rośnie ich znaczenie w kontekście sektorowej europeizacji prawa administracyjnego); 4) jak dalece agencje mogą pozostawać autonomiczne w stosunku do instytucji Unii Europejskiej; 5) jak wygląda kwestia ich odpowiedzialności przed Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim i Radą; 6) czy zaangażowanie agencji regulacyjnych w kształtowanie uwarunkowanych politycznie rozwiązań dla wielu sektorów rynku wewnętrznego nie pogłębia deficytu demokracji, o którym mowa w kontekście funkcjonowania Unii Europejskiej.

Pytania te, w tym ich kolejność, nie narzucają wyraźnie logiki rozważań w monografii, nie determinują bezpośrednio jej struktury. Natomiast znajdują w znacznym stopniu odpowiedzi we wnioskach końcowych.

2.3. Struktura rozważań

Recenzowana książka zawiera wykaz skrótów, wstęp, osiem rozdziałów, uwagi końcowe oraz bibliografię i indeks. Na rozprawę składają się trzy części, podzielone dalej na rozdziały. Część pierwsza, o charakterze wprowadzającym i definicyjnym, obejmuje trzy rozdziały. Pierwszy z nich dotyczy generalnie agencji Unii Europejskiej, drugi, będący egzemplifikacją poprzednika, pokazuje cztery wybrane agencje działające w sferze rynku wewnętrznego (EFSA – bezpieczeństwo żywności, ECHA – obrót chemikaliami, Frontex – kontrola granic zewnętrznych, EBA – nadzór bankowy), wreszcie trzeci agencji w świetle zasady równowagi instytucjonalnej. Część druga, która dotyczy zasadniczej treści pracy, tj. teorii legitymizujących agencje unijne, zawiera również trzy rozdziały. Poświęcone są one kolejno następującym zagadnieniom: terminologii (legitymizacja, autonomia, odpowiedzialność), tradycyjnym teoriom legitymizacji demokratycznej oraz alternatywnym teoriom legitymizacyjnym. Wreszcie część trzecia odnosi się do weryfikacji teorii legitymizacyjnych w praktyce funkcjonowania agencji unijnych. W jej ramach umieszczono dwa rozdziały. Pierwszy z nich dotyczy udziału obywateli w kształtowaniu agencji i jej zadań, drugi oceny legitymacji technokratycznej i proceduralnej. Całość rozważań wieńczy konkluzje.

Z punktu widzenia objętości, największy fragment (niemal 200 stron) stanowi część pierwsza. Na pozostałe dwie poświęcono prawie odpowiednio 100 stron i 50 stron. Biorąc pod uwagę, że teoretyzacja agencji stanowi kluczowy problem

rozprawy, można podnieść, że treść monografii nie jest w pełni wyważona (nawet jeśli traktować część drugą i trzecią jako całość). Tymczasem np. zamiast omawiać wybrane agencje w części pierwszej (tutaj można było dokonać ich szerszego przeglądu), gdzie zresztą Autorka odnosi się już do ich legitymacji, można było odnieść ustalenia teoretyczne do poszczególnych agencji lub ich grup w ramach części drugiej i trzeciej. Należy też podnieść, że poszczególne części i rozdziały w większości nie kończą się podsumowaniami.

2.4. Ocena treści rozprawy

Rozprawa habilitacyjna Pani dr Natalii Kohtamäki jest niewątpliwie wielowątkowa. Uwagi merytoryczne rozpoczniemy od używanej już w tytule pracy terminologii. Autorka posługuje się terminem „agencje regulacyjne”, a nie jak to przyjęte jest w praktyce instytucjonalnej Unii, „agencje zdecentralizowane”, chociaż sama dostrzega, że ten ostatni termin występuje w praktyce unijnej (np. na s. 21). W rozdz. 1 Habilitantka wyjaśnia, że przymiotnik „regulacyjny” będzie rozumiała jako „jakąkolwiek działalność władz publicznych, która wpływa na postępowanie obywateli” (s. 33). Wskazuje też, że będzie używała określenia „agencja regulacyjna” ze względu na jego upowszechnienie w literaturze, ale także z uwagi na to, że Komisja powierzyła agencjom pewną liczbę zadań normotwórczych (s. 49). Czyni tak, mimo, że – jak sama przyznaje – większość z agencji nie ma kompetencji regulacyjnych w tym rozumieniu. Uznaje, że regulacyjną funkcję agencji należy pojmować elastycznie (zob. też s. 311). Dodaje, że wszystkie agencje „aktywnie uczestniczą w kształtowaniu europejskiego systemu prawnego”, szerzej, jak zauważa doktryna, w tworzeniu unijnego dorobku regulacyjnego (s. 50). To prawda. Nie wszystkie jednak agencje przyczyniają się do regulacji sektora, w którym działają, nawet w znaczeniu pośrednim (przygotowywania projektów aktów wiążących lub niewiążących dla Komisji).

Podstawowe znaczenie wprowadzające w monografię ma rozdz. 1. W nim dokonuje się ustalenie istoty prawnej agencji, w tym zwłaszcza podstaw i zasad ich ustanawiania oraz zakresu ich zadań w świetle rozwiązań krajowych dotyczących agencji regulacyjnych oraz rozwoju historycznego agencji europejskich. W tym kontekście można zauważyć, że kiedy definiujemy jakieś obiekty, metodycznie poprawne jest czynienie tego przez wskazanie tego, co jest dla nich wspólne i tego, co odróżnia je od innych, zwłaszcza zbliżonych obiektów. Wyraża to klasyczna formuła arystotelesowska: *Definitio fit per genus proximum et differentiam specificam*. Mimo uznania, że mogą istnieć również inne sposoby definiowania (definicja równościowa nieklasyczna, definicja

nierównościowa), to wydaje się, iż formuła Arystotelesa wciąż zachowuje aktualność przy definiowaniu wielu pojęć prawnych i prawniczych.

W odniesieniu do recenzowanej monografii oznacza to, że należałoby od niej oczekiwać, że pojęcie „agencji regulacyjnych” zostanie scharakteryzowane przez odwołanie się do tego, co łączy lub powinno łączyć określone struktury organizacyjne zwane w Unii Europejskiej agencjami i co je odróżnia od innych struktur organizacyjnych (traktaty ustanawiające Unię, a także Karta praw podstawowych, używają określenia „instytucje, organy, urzędy i/lub agencje”, które nie mają jednakowego statusu, ani charakteru prawnego). Poszerzonych rozważań definicyjnych zabrakło mi w rozprawie (w monografii znajduje się w zasadzie jedynie krótki, aczkolwiek interesujący, fragment na ten temat – s. 50-53; od s. 44 pewne uwagi raczej terminologiczne). Oprócz scharakteryzowania agencji jako takich, tutaj było też miejsce dla wyjaśnienia ich regulacyjnej natury (ewentualnie wyróżnienia kręgu agencji, które wykazują właściwości regulacyjne).

W rozdz. 1 Autorka przedstawia też rozwój historyczny agencji. Pokazuje ich początki, znaczenie Białej księgi o zarządzaniu europejskim z 2001 r. dla tworzenia nowych agencji, podkreśla wagę „Wspólnego podejścia” międzyinstytucjonalnego z 2012 r., wyróżnia cztery generacje agencji, a także charakteryzuje motywy tworzenia agencji (funkcjonalność, izomorfizm instytucjonalny, względy polityczne). Są to rozważania ważne dla rozumienia agencji i dobrze, że zostały uwzględnione i rzetelnie zaprezentowane w monografii. W drugim fragmencie tego rozdziału akcent zostaje przeniesiony na kwestie prawne, tj. podstawy prawne, zadania (tu także ma miejsce klasyfikacja agencji) oraz analizę struktur organizacyjnych. W kontekście podstaw prawnych Autorka omawia art. 352 TfUE oraz art. 114 TfUE. Trafnie podkreśla nieadekwatność stosowania art. 352 do większości przypadków, kiedy istnieje potrzeba ustanowienia agencji. Dostrzega też zasadne kontrowersje związane z użyciem art. 114 TfUE. Zauważa, że sytuacja nie jest satysfakcjonująca. Uznaje (za Sölterem), że z uwagi na długotrwałą i ustabilizowaną praktykę tworzenia agencji można mówić o „zwyczajowej dopuszczalności funkcjonowania takich ciał” czy o milczącej akceptacji. Wspomina też o postulacie Söltera dodania nowego postanowienia do Traktatu funkcjonowaniu o Unii Europejskiej (por. s. 88-89). Zabrakło mi tutaj wyraźniejszej artykulacji własnego stanowiska Autorki w tej ważnej prawniczo kwestii.

Habilitationka rozróżnia też, zasadniczo w ślad za Komisją Europejską i doktryną, różne kategorie agencji, kierując się kryterium zadań i kompetencji (Autorka nie zawsze rozróżnia te pojęcia; podkreślmy, że nie są one tożsame) im

powierzonych. W tym względzie nie podejmuje zagadnienia zdolności agencji do działania w sferze zewnętrznej i wewnętrznej. Wspomina natomiast o krytyce klasyfikacji agencji (s. 94-96). Generalnie wszakże klasyfikacji agencji nie uważa za sprawę istotną.

Tymczasem w moim przekonaniu można było skorzystać z niej w odniesieniu do formułowania teorii legitymizujących agencje unijne. Interesujące jest bowiem zwłaszcza, czy legitymizacja demokratyczna powinna być kojarzona z zakresem zadań i intensywnością kompetencji agencji. Bardziej konkretnie mówić, w rozprawie można było w kontekście zróżnicowania agencji przeprowadzić analizę i dokonać ocen zależności między pozycją agencji a jej legitymacją (w różnych płaszczyznach). Można bowiem np. twierdzić, że im bardziej samodzielna (w aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym, wewnątrzunijnym i zewnątrzunijnym) i zdolna do regulacji jest agencja, tym powinna mieć mocniejszą (bardziej wszechstronną) legitymację, im bardziej ekskluzywna jest pozycja agencji (jej działalność opiera się na wiedzy dostępnej dla wąskiego kręgu osób, lecz zarazem oddziaływanie agencji jest szerokie), tym bardziej rygorystyczna legitymacja powinna być wymagana.

W rozdz. 1 Habilitantka ponadto prawidłowo rekonstruuje organizację wewnętrzną agencji, pokazując ich zróżnicowanie w tym względzie. Szkoda, że również w tym kontekście nie rozwinięto wątku legitymacji demokratycznej, która przecież wiąże się z ukonstytuowaniem i trybem działania oraz zadaniami i kompetencjami poszczególnych agencji.

Rozdz. 2 monografii habilitacyjnej został poświęcony transformacji klasycznego modelu agencji regulacyjnej UE. Autorka skupiła tutaj uwagę na czterech z nich: Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Żywności, Europejskiej Agencji Chemikaliów, Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz Europejskim Urzędzie Nadzoru Bankowego (inaczej niż twierdzi Autorka – s. 112, nie wszystkie działają w sferze rynku wewnętrznego – *vide* Frontex). Swój wybór uzasadnia mocną pozycją tych organów w systemie agencji (jeśli założyć, że taki istnieje), co rozumie zwłaszcza jako powierzenie im szerokich kompetencji, łącznie z kompetencjami decyzyjnymi bądź autorytetem wynikającym z wykonywania funkcji informacyjnych, doradczych i wsparcia operacyjnego (s. 111), ale także dysponowanie legitymacją technokratyczną (s. 115; jednak koncepcję legitymacji technokratycznej Habilitantka wyjaśnia dopiero w rozdz. 6, s. 278 i n.). Każda z tych agencji została omówiona według konsekwentnie przyjętego schematu obejmującego ustanowienie, strukturę, zadania oraz legitymację. Nie mam poważniejszych zastrzeżeń do treści ujętych

w poszczególnych fragmentach rozważań. Są one rzetelne i merytorycznie poprawne. Mam natomiast wątpliwości koncepcyjne i metodyczne.

Można się zwłaszcza zastanawiać, czy wybór kilku agencji dokonany przez Habilitantkę jest zasadny i wystarczający, czy w obliczu dążenia do wypracowania ogólniejszej, jak rozumiem, teorii legitymacji agencji, wybrane agencje można uznać za reprezentatywne dla innych. Autorka stara się bowiem zbudować teoretyczne podstawy legitymacji demokratycznej, jak rozumiem, wszystkich agencji w ich dość bogatym zróżnicowaniu. W moim przekonaniu zasadne byłoby przeanalizowanie większej liczby agencji, o różnym poziomie nasycenia kompetencyjnego oraz zróżnicowanej aktywności i doświadczeniu. Sama Autorka wskazuje bowiem, że większość z nich nie ma kompetencji władczych, a nawet kompetencje operacyjne są ograniczone. Być może zabieg polegający na ograniczeniu liczby agencji jako pola badawczego przyjęty w pracy byłby uzasadniony, gdyby spośród różnych agencji Habilitantka wyodrębniła agencje, które osiągnęły pewien próg rozwoju kompetencyjnego (np. ustanawiają choćby projekty standardów dla Komisji lub same je tworzą) i które w związku z tym mogą być nazwane *par excellence* agencjami regulacyjnymi.

Ponadto na tle rozdz. 2 trzeba zwrócić uwagę, że Autorka użyła w tytule zwrotu „Przeobrażenia klasycznego modelu agencji...”. Nie wyjaśnia jednak, na czym ten model polega (w podrozdz. 1 mówi jedynie o specyfice wybranych agencji), na czym polega jego przeobrażenie (nie mówimy o przekształceniach poszczególnych agencji), jaki wyraz mają transformacje tego modelu. Nie jest też jasne, jak rozumieć legitymację, o której mowa w odniesieniu do poszczególnych agencji, zwłaszcza że dopiero w dalszych rozważaniach analizuje teoretyczne aspekty legitymacji.

Ostatni rozdział części pierwszej umieszcza agencje w perspektywie zasady równowagi instytucjonalnej. Autorka omawia wkład Trybunału Sprawiedliwości w sformułowanie i nadanie treści rozpatrywanej zasady, analizuje podstawowe postanowienia traktatowe. Uznaje, że umacnianie pozycji agencji i poszerzanie zakresu ich zadań i kompetencji spowodowało pewne zaburzenie równowagi w tym znaczeniu, że spowodowało sądową faktyczną (formalnie Trybunał nie odchodzi od swej linii orzeczniczej) reinterpretację klasycznej doktryny niedelegowania kompetencji przez Komisję (co do zasady) opartej na wyroku w sprawie *Meroni* (sprawy *ENISA* albo *Zjednoczone Królestwo v. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej* z 2 maja 2006 r., a zwłaszcza *ESMA* albo *Zjednoczone Królestwo v. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej* z 2014 r.) w kierunku ograniczonej zdolności do delegowania kompetencji na agencje (s. 189-190, 194 i

n.). Spostrzeżenia zawarte w tym rozdziale, w tym ocenę orzeczenia w sprawie *ESMA* w szerszym kontekście miejsca agencji w porządku instytucjonalnym Unii, łącznie z ustaleniem technokratycznej natury zarządzania w Unii (s. 201-205), uważam za trafne (niemniej, muszę stwierdzić autoplagiat fragmentu ze s. 194-201 z głosą dot. wyroku w sprawie *ESMA*). Nie podzielam jedynie przekonania o unikalnym charakterze systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej w tym zakresie (s. 205).

Dla oceny rozprawy habilitacyjnej podstawowe znaczenie mają części druga i trzecia książki. Korespondują one bowiem z zasadniczymi wyzwaniem badawczymi, jakie stawia sobie Autorka, tj. konceptualizacją legitymacji agencji unijnych. W skład części drugiej, pt. Konceptualizowanie legitymacji agencji regulacyjnych UE, wchodzi trzy rozdziały poświęcone odpowiednio zdefiniowaniu koncepcji legitymacji i jej teoretyzacji, tradycyjnym koncepcjom legitymizacyjnym oraz alternatywnym koncepcjom legitymizacyjnym.

W odniesieniu do koncepcji legitymacji Autorka wyjaśnia rozumienie legitymacji w sferze nauk społecznych (tzw. teorie empiryczne), zwłaszcza socjologii i filozofii polityki, ulegając teorii Maxa Webera legitymacji administracyjnej (wewnętrznej). Nie jest to jedyna teoria w tym zakresie (por. m.in. teorie S. M. Lipseta czy D. Eastona – do tego autora Habilitantka nawiązuje w szczegółowych rozważaniach). Na tym tle rozważa legitymację administracji publicznej w ogólności i zagadnienie legitymacji na poziomie międzynarodowym (rozdziela trzy wymiary legitymacji, wskazując, że legitymacja obejmuje takie elementy, jak legalność, uzasadnienie normatywne i konkretną formę aprobaty dla władzy; podkreśla, że dla prawnika znaczenie ma zwłaszcza to, czy władza jest legalna, tzn. uzyskana i wykonywana zgodnie z pewnymi regułami postępowania; trafnie zastrzega, że demokratyczne procedury ustanowienia władz nie są *per se* wystarczające do uznania, że jest ona dostatecznie legitymowana. Prócz uzasadnienia prawnego niezbędne jest dysponowanie uzasadnieniem aksjologicznym, co jest ważne w ramach Unii Europejskiej jako wspólnoty wartości; s. 215-217).

Pani dr Natalia Kohtamäki zwraca też uwagę na trudności w sformułowaniu dojrzałej teorii legitymacji, wreszcie w celu przybliżenia jej istoty zestawia legitymację z pojęciem autonomii/niezależności. Trafnie m.in. uznaje, że autonomia jest stopniowalna i mierzalna, a także zasadnie twierdzi, że autonomia agencji jest źródłem ich wiarygodności (mniej zasadne jest m. zd. ustalenie, że stopniowalna jest też niezależność; każdy bowiem stopień niepełnej zależności jest już bowiem zależnością, a nie niezależnością w mniejszym stopniu – s. 228-229). Autorka dokonuje też klasyfikacji agencji z perspektywy

ich autonomii). Ponadto zajmuje się relacją legitymacji i rozliczalności (accountability). Autorka omawia wewnętrzne i zewnętrzne aspekty rozliczalności, wskazując na różne instrumenty ją zapewniające, jak przejrzystość, efektywność, odpowiedzialność, otwartość, spójność, uczestnictwo, kontrolę, nadzór, ocenę czy monitoring (s. 240-243) i odnosi to zestawienie do agencji unijnych. Autorka opowiada się za odróżnieniem legitymacji oraz autonomii i rozliczalności w tym znaczeniu, że żadne tych mechanizmów nie stanowią wystarczającego argumentu uprawomocniającego agencje. Rozważania te są ciekawe i doniosłe dla koncepcji rozprawy. Nie mam do nich istotnych zastrzeżeń merytorycznych.

Rozdz. 5 dotyczy tradycyjnych koncepcji legitymacji agencji unijnych. Swoją analizę Habilitantka rozpoczyna od omówienia legitymacji organizacji międzynarodowych, a następnie omawia koncepcję legitymacji instytucji unijnych F. Scharpfa. Jest konsekwentna co do tego, że autor ten nawiązuje z kolei do idei M. Webera. Na tym tle podkreśla trafność ustalenia Scharpfa, że legitymacja instytucji Unii nie może być taka sama, jak legitymacja organów w państwach narodowych (s. 250-251), a ponadto doprecyzowuje te ustalenia w kontekście krytyki poglądów Scharpfa dokonanej przez D. Gausa. Autorka krytycznie postrzega wyjaśnienia legitymacji w odniesieniu do instytucji czy agencji Unii (s. 252-253).

W dalszej kolejności rozważań Habilitantka przechodzi do analizy deficytu demokratycznego w UE i teorii legitymacji opartej na reprezentacji. Dostrzega dualną naturę legitymacji demokratycznej wpisaną do Traktatu o Unii Europejskiej, lecz w gruncie rzeczy powraca do idei właściwej systemom państwowym, tj. legitymacji demokratycznej rozumianej jako udział obywateli w rządzeniu (reprezentacja i uczestnictwo – s. 255-256). Nie podzielam w pełni zdania Autorki (akceptującej pogląd J. Kranza), że posługiwanie się koncepcją deficytu demokracji w odniesieniu do Unii Europejskiej jest mylące, ponieważ nie przystaje ona do struktur międzynarodowych czy ponadnarodowych (s. 257). O deficycie demokracji można bowiem mówić w kontekście zasadniczej zmiany, jak dokonała się w procesie integracyjnym, a która polega na odebraniu parlamentom narodowym znaczących kompetencji do swobodnego prawodawstwa w sprawach państwowych i powierzenie stosownej władzy Radzie jako organowi międzyrządowemu (aczkolwiek rządy mają formalną legitymację demokratyczną) z częściowym udziałem Parlamentu Europejskiego jako organowi o słabej legitymacji demokratycznej i bardzo słabą kontrolą ze strony parlamentów narodowych. Podobnie, jak Autorka, nie zachwycam się też

teoriami demokracji europejskiej jako rządów ludu europejskiego (s. 258-259). Koncepcję takiego ludu uważam za zdecydowanie przedwczesną.

W dalszym ciągu rozważań Habilitantka omawia niemieckie teorie legitymacji demokratycznej, łączące się z m.in. z kanałem (ciągim) legitymizacyjnym i minimalnym poziomem umocowania oraz legitymacją instytucjonalną i funkcjonalną. Na tym tle rozpatruje legitymację regulacyjną, którą uważa za modyfikację legitymacji demokratycznej, a także reprezentację funkcjonalną. Omawia poglądy dotyczące tego, na ile prezentowane teorie legitymacyjne dotyczą agencji unijnych. Uważa, że demokratyczny ciąg legitymizacyjny jest zbyt odległy czy też słaby jako podstawa uprawomocnienia agencji. Większe znaczenie zdaje się mieć ciąg wyraźniej i dorozumianej normatywności, aczkolwiek Autorka nie zajmuje jednoznacznie własnego stanowiska w tej kwestii (s. 266-269).

W rozdz. 6 monografii zostały przedstawione alternatywne koncepcje legitymacyjne. Znalazło się tutaj miejsce dla koncepcji legitymacji socjologicznej i aksjologicznej (opartej na uznaniu ze strony obywateli/w istocie środowiska opiniotwórcze/ sposobu sprawowania władzy w powiązaniu z ideami i wartościami), zwanej też empiryczną i uważaną za komplementarną względem normatywnej, dla koncepcji legitymacji technokratycznej, jak również dla mechanizmów legitymizacyjnych (efektywności/wydajności – efficacy, inkluzywności – udział agencji w systemie instytucjonalnym Unii, obywateli w działalności agencji, i przejrzystości – w nawiązaniu także do art. 15 TfUE), wreszcie dla koncepcji legitymacji normatywnej.

Autorka łączy legitymację socjologiczno-aksjologiczną agencji z reputacją (wewnątrz- i zewnątrzinstytucjonalną percepcją agencji, s. 277). Autorka podziela wszakże pogląd, że dla agencji znaczenie kluczowe mają sieci grup odbiorców (networks of audiences; s. 278). W jej przypadku można było powiązać ją z legitymacją demokratyczną w tym znaczeniu, że istnieje ona na dwóch poziomach: obywateli i państw członkowskich. Legitymacja technokratyczna opiera się także na uznaniu, tyle że chodzi o wyniki działania agencji (technokracja to władza oparta na wiedzy, umiejętnościach i doświadczeniu – wyjaśnienie koncepcji technokracji: s. 282-285). Autorka kojarzy ją trafnie z szerszym procesem odpolitycznienia i profesjonalizacji administracji europejskiej (s. 281, 282). W kontekście legitymacji normatywnej (dotyczącej związania prawem lub szerzej normami; Autorka raz jeszcze podkreśla jej słabość na poziomie prawa traktatowego) niejasne jest dla mnie ostatecznie zdanie Habilitantki w odniesieniu do tego, czy agencje są podmiotami

uprawnionymi do stanowienia aktów delegowanych, czy nie (por. s. 203 oraz s. 297).

Ostatni fragment rozprawy (część trzecia) dotyczy empirycznych implikacji modeli teoretycznych wypracowanych w części drugiej. Mieszczą się tutaj rozważania dotyczące bezpośredniej legitymacji demokratycznej oraz legitymacji technokratycznej i proceduralnej. Habilitantka zastanawia się tutaj, czy ustalenia dotyczące różnych uzasadnień teoretycznych znajdują potwierdzenie w praktyce funkcjonowania agencji. Część tę współtworzą dwa rozdziały poświęcone odpowiednio legitymacji input-oriented (w zasadzie legitymacji demokratycznej) oraz legitymacji output-oriented (w zasadzie legitymacji technokratycznej). W pierwszym przypadku Pani dr Natalia Kohtamäki podkreśla, że klasyczna teoria legitymacji demokratycznej nie ma zastosowania do technokratycznych form rządzenia w Unii Europejskiej (s. 303). Nie oznacza to jednak, jak słusznie zauważa w innych słowach Habilitantka (s. 304 i n.), że zwłaszcza w traktatach założycielskich nie widać dążenia do wprowadzenia różnych (relatywnie licznych) rozwiązań i instrumentów demokratycznych, nawiązujących do tych znanych z praktyki państwowej, chociaż z pewną modyfikacją uwzględniającą właściwości organizacyjne Unii. Wszelako opowiada się za legitymacją funkcjonalną, którą uważa za szczególną modyfikację tradycyjnej legitymacji demokratycznej (s. 306-307).

Na tym tle Autorka rozważa mechanizmy legitymizacyjne w praktyce, które mają zapewnić, że agencje działają w sposób demokratyczny: 1) upoważnienie w aspektach instytucjonalnym i – zwłaszcza – instrumentalnym (rozpatruje krąg kompetencji agencji, nie zadań, jak poprzednio – por. rozdz. 1 i 2 pracy); 2) zabezpieczenia (dotyczące głównie ustanawiania i działania agencji, ochrony przed arbitralnością, w tym poszanowanie zasady pomocniczości czy wykonywanie kontroli przez Komisję Europejską); 3) horyzontalną i wertykalną rozliczalność (łącznie z odpowiedzialnością; wobec Parlamentu Europejskiego – jego postawę wobec agencji uznaje zresztą za najbardziej racjonalną i pragmatyczną spośród wszystkich instytucji – s. 327, i państw członkowskich, czy Rady, co nie jest zupełnie tożsame; wszelako za trafny uznaje pogląd, że oddzielenie agencji od państw członkowskich i pozostawienie ich jedynie pod kontrolą instytucji Unii mogłoby poważnie osłabić ich pozycję i podważyć akceptację ze strony krajowych władz regulacyjnych, s. 331-332). Mechanizmy te odnosi do wcześniej opisanych czterech agencji unijnych.

Habilitantka przyjmuje, że niemożliwe jest określenie wyraźnego łańcucha legitymizacyjnego w organizacji międzynarodowej, który pokazywałby zależności między mocodawcą a agentem. Alternatywnym wariantem jest

utworzenie instrumentów kontrolnych i nadzorczych, które czyniłyby instytucje UE rozliczalnymi (s. 308). Mam pewne wątpliwości tak co do czysto międzynarodowej natury Unii, jak i braku możliwości określenia owego łańcucha. Natomiast podzielam pogląd, że istotne są mechanizmy kontrolne i nadzorcze, aczkolwiek nie uważam ich za alternatywne. W odniesieniu do instrumentów legitymacyjnych Autorka dotyka ciekawego wątku przemian natury prawa w kierunku świata hybryd, szerzej prawa miękkiego. Wątek ten rozwija w swej książce o prawie hybrydowym w porządku normatywnym Unii Europejskiej (zob. też pkt 3.2.2 opinii). Instrumenty kontrolne są dostrzeżone i omówione w sposób niebudzący moich zastrzeżeń.

Ostatni rozdział dotyczy legitymacji technokratycznej agencji. Habilitantka rozpatruje tutaj relacje między demokracją i technokracją, aby następnie skupić się na legitymacji technokratycznej rozumianej zwłaszcza jako rozliczalność wobec Komisji Europejskiej. Niezbyt jasne jest jednak dla mnie stanowisko Autorki w stosunku do relacji agencje – Komisja, co do którego twierdzi z jednej strony, że są to relacje zgoła niepartnerskie, a z drugiej, że Komisja niemal bezkrytycznie akceptuje projekty przedkładane jej przez agencje (s. 344-348; nieco bardziej jednoznacznie na s. 356). Rozważania swoje w tym rozdziale Habilitantka wieńczy interesującymi uwagami na temat kultury administracyjnej powstałej przy udziale agencji Unii jako legitymacji proceduralnej, jak to określa Autorka w autoreferacie, *throughput* legitymacji (s. 348-352).

Podsumowaniem całości monografii są uwagi końcowe, łącznie z dziesięcioma wnioskami końcowymi. Tutaj niekiedy dopiero odnajdujemy jasne ostateczne oceny i ustalenia Autorki (s. 353-361).

W monografii Habilitantka zrekonstruowała teorie tradycyjne i alternatywne tak, jak są one opisywane w doktrynie. Szkoda, że Autorka nie oderwała się od nich przynajmniej w pewnym stopniu i nie zaproponowała własnego spojrzenia (w nauce o to w dużym stopniu chodzi, aby uwolnić się od zniewolenia cudzymi poglądami, zarazem bez ich łatwego odrzucania, znajdować i proponować własne, nowatorskie, twórcze ustalenia, które pokazywałyby nowe horyzonty, niedostrzegane wymiary wiedzy, nawet wiedzy *prima facie* już dobrze opisanej i znanej). W szczególności, bez zupełnego zrywania z rekonstruowanymi koncepcjami, można było odwołać się do unijnej/europejskiej (a może już nawet globalnie już uznanej) triady wartości, tj. demokracji – rządów prawa – praw człowieka (i standardów szczegółowych z nimi powiązanych) i wywodzić, że generują one trzy ściśle powiązane z sobą płaszczyzny legitymacji: demokratyczną, prawną i wiążącą się z poszanowaniem praw jednostek (w szczególności dostrzegam brak głębszych rozważań dotyczących poszanowania

standardów praw podstawowych w ustanawianiu, a zwłaszcza działaniu agencji), nawet jeśli następnie przyszedłoby do ich modyfikacji wskutek uwzględnienia specyficznego położenia agencji. Więcej, można było odwołać się do pełnego katalogu wartości z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej i standardów powiązanych przynajmniej z niektórymi z nich, aby poszukiwać jeszcze ciekawszych ustaleń.

Poza tym na legitymację agencji unijnych można również spojrzeć jeszcze inaczej, ponieważ pełniej, także bez porzucenia szeregu wątków poruszanych w monografii. Analiza legitymacji mogłaby wiązać się wówczas z analizą następujących elementów: podmiotu ustanawiającego, podmiotu wspieranego, podstaw prawnych ustanawiania, zasad i kryteriów ustanawiania agencji, procedury ustanawiania, zadań i kompetencji, relacji wsparcia, zasad i procedury działania, środków weryfikacji działania (kontrola, nadzór), odpowiedzialnością pozasądową i sądową (także przed kim, a nie tylko za co).

Z punktu widzenia oceny treści monografię Pani dr Natalii Kohtamäki uważam pracę za wartościową, wnoszącą znaczący wkład w rozwój nauki w zakresie tworzenia i funkcjonowania agencji w Unii Europejskiej, a nawet szerzej prawnych i politycznych aspektów funkcjonowania administracji unijnej. Moje wątpliwości dotyczą natomiast w pewnym zakresie struktury rozprawy, zasadności ograniczenia zakresu analizowanych agencji i niektórych szczegółowych rozwiązań koncepcyjnych. Mam też niedosyt poznawczy dotyczący własnych poglądów i konkluzyjnych ocen Habilitantki w toku czytania monografii, aczkolwiek zostaje on w znaczącym stopniu i zakresie skompensowany w części trzeciej książki oraz w ramach wniosków końcowych.

2.5. Metodyka, warsztat naukowy i technika pracy

Jak deklaruje Pani dr Natalia Kohtamäki, jej rozprawa została osadzona w „prawie europejskim”, z naciskiem na rozważania teoretyczne, oraz pomocniczo teorii i filozofii prawa, nauce administracji i prawie administracyjnym (co sama słabo podkreśla), a także teorii polityki i stosunków międzynarodowych (s. 26). Ponadto, mimo braku wyraźnej deklaracji, dostrzegam też, że rozważania dotyczą również teorii zarządzania i nauki administracji. Stanowi to wartość pracy, ale też świadczy o trudnościach w opanowaniu materii, ponieważ tak siatka pojęciowa, jak i metodyka analizy w każdej z tych dziedzin nie są tożsame. W każdym razie uwzględnienie wymienionych perspektyw badawczych było trafne i potrzebne. Habilitantka łączy różnorodne podejścia umiejętnie (choćby niekiedy wyraźny jest przechył w kierunku analiz pozaprawnych, a w każdym

razie niedogmatycznych), wykazując znaczącą kompetencję. Dobrze wykorzystuje własne wykształcenie w zakresie prawa i stosunków międzynarodowych.

Natomiast nie w pełni jasna jest dla mnie ogólna metoda konstrukcji monografii. Tytuł sugerowałby metodę indukcyjną, co oznaczałoby ustalenie pojęcia legitymacji (wskaźników, elementów), potem analizę istniejących agencji i na tej podstawie opracowanie uzasadnienia teoretycznego albo krytyka niedostatków. W pracy raczej metoda dedukcyjna: rekonstrukcja teorii, potem ich praktyczna weryfikacja.

Ponadto z punktu widzenia metodyki badań należy zauważyć, że w ocenianej książce widoczne jest mocne piętno doktryny niemieckiej i koncepcji przez nią promowanych. Jest zasadne o tyle, że istotnie doktryna niemiecka ma znaczące osiągnięcia tak w sferze prawa Unii Europejskiej, jak i prawa administracyjnego, w tym porównawczego, jak również w takich dziedzinach, jak nauka administracji czy zarządzanie. Nie jest to jednak jedyna tradycja i metodyka. Inne podejście prezentuje np. nauka francuska i angielska. Inaczej też rozkłada akcenty (zwłaszcza w sferze prawa administracyjnego i nauki administracji).

Autorka wykorzystwała bardzo bogatą literaturę, w kilku językach, co należy pochwalić. Jest w niej obyta, odczytana, umie z niej korzystać, chociaż czasami daje się też jej uwieść. W bogatej palecie powoływanych prac zabrakło mi kilku doniosłych prac autorów polskich, jak np. R. Grzeszczaka, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, 2011, J. Glastera, *Równowaga instytucjonalna jako kategoria doktrynalna, orzecznicza i normatywna. Studium zasady prawnej*, 2008, czy A. Wróbla (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t.1-3, Warszawa 2012.

Język prawniczy monografii jest co do zasady poprawny.

2.6. Ocena końcowa monografii

W monografii habilitacyjnej Autorka umiejętnie i trafnie łączy podejście prawne i pozaprawne, potwierdzając stykową naturę badanego problemu. W interesujący sposób przedstawia rozważaną problematykę, rzetelnie i obszernie prezentuje poglądy doktryny, prawidłowo omawia prawne i pozaprawne aspekty tworzenia i działania agencji unijnych. Całość rozważań zasadnie lokuje w kontekście najnowszych teorii politycznych i prawnych (wielopoziomowego zarządzania, prawa transnarodowego i hybrydowego, prawa globalnego).

Ostatecznie uznaje, że oceniana monografia naukowa wskazana przez Panią dr Natalia Kohtamäki jako podstawowe osiągnięcie naukowe **może być uznana za osiągnięcie naukowe stanowiące znaczny wkład w rozwój nauk prawnych** w rozumieniu art. 16 ustawy. Tym samym Habilitantka **spełnia** ustawowe kryterium posiadania osiągnięcia naukowego stanowiącego znaczny wkład w rozwój nauk prawnych w zakresie prawa.

3. Ocena aktywności naukowej

3.1. Uwaga ogólna

Ustawa wymaga również w art. 16 ust. 1, aby Habilitant wykazywał się istotną aktywnością naukową. Ustawa nie definiuje pojęcia istotności, pozostawiając je pojęciem niedookreślonym. Z kolei w rozporządzeniu wykonawczym wskazuje się, że ocenie podlegają autorstwo/współautorstwo różnego typu publikacji naukowych, w tym jeśli chodzi o artykuły – zwłaszcza w czasopismach włączonych do bazy web of science czy ERIH (§ 3 pkt 2), autorstwo/współautorstwo opracowań zbiorowych, zbiorów dokumentów czy orzecznictwa, ekspertyz, dysponowanie IF, liczba cytowań, kierowanie międzynarodowymi lub krajowymi projektami badawczymi lub udział w takich projektach, międzynarodowe i krajowe nagrody naukowe, wygłaszanie referatów na międzynarodowych lub krajowych konferencjach naukowych.

3.2. Ocena osiągnięć naukowo-badawczych (z wyłączeniem rozprawy habilitacyjnej)

3.2.1. Ocena ilościowa

Przedłożone do oceny opracowania naukowe obejmują jedną monografię podoktorską na temat prawa hybrydowego w porządku normatywnym Unii Europejskiej (pomijam rozprawę doktorską dotyczącą nadzoru bankowego w Unii Europejskiej, która co do zasady była już oceniana), cztery rozdziały w pracach zbiorowych, 15 artykułów wydanych w czasopismach naukowych (ewentualnie przyjętych do druku), jedną glosę oraz dwie recenzje. Wszystkie prace mają charakter indywidualny i powstały po obronie rozprawy doktorskiej. Oceniane prace, z wyjątkiem dwóch artykułów i jednej recenzji, zostały napisane w j. polskim. Wszystkie opracowania zostały przedłożone do recenzji.

Artykuły naukowe i glosę wydano w czasopismach o zróżnicowanej randze i profilu. Znajdują się wśród nich „Przegląd Zachodni” (2), „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” (2), „Polski Przegląd Stosunków

Międzynarodowych" (3), „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" (1 plus glosa), a ponadto „Europarecht", „Przegląd Sejmowy", „Ius Novum", „Kultura i Polityka", „Folia Iuridica Wratislaviensis", „Annales Universitatis Pedagogicae Cracoviensis", „Zeszyty Naukowe SGGW. Problemy Rolnictwa Światowego. Problems of World Agriculture" (po jednym opracowaniu).

Cztery rozdziały w pracach zbiorowych dotyczą rosyjskiej kultury w procesach globalizacji, wpływu kryzysu finansowego na kształtowanie się tożsamości europejskiej (na przykładzie procedur decyzyjnych w nadzorczych agencjach regulacyjnych Unii Europejskiej), agencji regulacyjnych Unii Europejskiej w europejskim procesie decyzyjnym – o technokratycznym wymiarze europejskiej przestrzeni administracyjnej, mocy prawnej wytycznych Europejskiej Agencji Leków.

Słabymi stronami tej „polityki" publikacyjnej Autorki jest wydawanie dzieł w znacznym zakresie w nieprawniczych czasopismach lub pracach zbiorowych (nawet jeśli merytorycznie dotyczyły one prawa), co ograniczało prawniczą ocenę ich jakości, a ponadto w stosunkowo niewielkim zakresie w czasopismach o wysokiej randze naukowej (jak „Przegląd Sejmowy" czy „Europarecht") bądź wyspecjalizowanych w dziedzinie specjalizacji Habilitantki (jak „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny").

3.2.2. Ocena jakościowa

W ramach oceny jakościowej należy podnieść, że dorobek naukowy Pani Natalii Kohtamäki znajduje się w znacznym zakresie na pograniczu prawa instytucjonalnego Unii Europejskiej i europeistyki (nauk politycznych), co nie jest bez znaczenia, biorąc pod uwagę, że Habilitantka stara się o stopień naukowy w dyscyplinie nauk prawnych. Odstępstwem od tej reguły jest niewielka monografia pt. *Prawo hybrydowe w porządku normatywnym Unii Europejskiej*, wydana w 2019 r. (ss. 177). Odnotować również trzeba, że niemal cały dorobek wyrażony w artykułach naukowych dotyczy agencji Unii Europejskiej, co wskazuje, iż jest on merytorycznie wąski. Nie zmienia tej oceny fakt, że agencje działają w różnych sektorach aktywności Unii Europejskiej i że ich działalność wyzwała niekiedy złożone problemy prawne.

W autoreferacie Habilitantka wymienia cztery zakresy swoich zainteresowań badawczych. Zalicza do nich: 1) teorię prawa europejskiego i administracyjnego; 2) europejskie prawo instytucjonalne; 3) europeizację prawa administracyjnego i administracji publicznej; 4) rolę narodowych kultur prawnych w kształtowaniu

prawa europejskiego. Niemniej, co najmniej 14 pozycji, nie licząc recenzji, dotyczy agencji unijnych rozpatrywanych w różnych kontekstach (także pozaprawnych). Ten nurt badań jest najbardziej dojrzały i wnoszący wkład w rozwój nauki. W jego ramach Habilitantka omawia różnorodne aspekty działania wybranych agencji unijnych (np. moc prawną aktów agencji, znaczenie interesu narodowego w funkcjonowaniu agencji, stanowiska grup państw, zwłaszcza państw nordyckich wobec europeizacji agencji). Niektóre problemy znajdują rozwinięcie lub zostają streszczone albo zostają odnotowane w monografii habilitacyjnej (np. kultury organizacyjnej w agencjach, roli europejskiego nadzoru bankowego w kształtowaniu rynku finansowego i bezpieczeństwa finansowego Unii, rola ekspertów w legitymizacji Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Żywności, zagadnienie technokratycznego wymiaru europejskiej przestrzeni administracyjnej). Nie ma potrzeby powracania do różnych wątków podnoszonych w tych opracowaniach, zwłaszcza tych, które w zasadzie zostały już ocenione w ramach monografii (często rozpatrywane są te same argumenty, podnoszone te same zarzuty, co w monografii). Natomiast uwagę można skupić na wybranych opracowaniach wykraczających materialnie poza rozprawę habilitacyjną. Ponadto można zauważyć, że niektóre z opracowań mają wyraźną dominantę politologiczną, a nie prawniczą. Z punktu widzenia wniosku habilitacyjnego trzeba wszakże położyć nacisk na te opracowania, w których dominują wątki prawnicze.

W tym zakresie poniekąd mieści się m.in. rozdział w książce z 2018 r. dotyczący europejskiej przestrzeni administracyjnej w jej technokratycznym wymiarze. Wprawdzie szereg wątków z tego opracowania znalazło się w monografii, ale pewne uogólnienia dotyczące przestrzeni administracyjnej ustalone w opracowaniu są ciekawe i twórcze. Tego rodzaju analizą jest również rozdział w książce dotyczący wytycznych Europejskiej Agencji Leków. Autorka poświęciła temu zagadnieniu kilkanaście stron. Szkoda, że tematowi odpowiadają w zasadzie tylko nieco ponad dwie strony. Zamiast analizować europeizację prawa administracyjnego, warto było skoncentrować się na zbadaniu natury prawnej aktów unijnych w ogólności i roli aktów niewiążących w praktyce unijnej, zwłaszcza agencyjnej. Autorka w ograniczonym zakresie analizuje konkretne podstawy prawne czy dokumenty zawierające wytyczne, lecz raczej opiera się na analizie doktryny. Nie ma tutaj mowy o procedurach ich zmiany czy kontroli (zaskarżania, uchylania).

Jeszcze innym opracowaniem niemieszczącym się wyraźnie w zakresie habilitacji jest artykuł dotyczący autonomii instytucjonalnej Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego („internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i

Regulacyjny” 2016, nr 2). Tytułowe zagadnienie zostaje przedstawione na tle genezy, organizacji wewnętrznej i kompetencji Agencji. Autorka dostrzega autonomię kompetencyjną, finansową i administracyjną urzędu, ale także jej uwarunkowania i ograniczenia.

Część opracowań (dotyczących nadzoru finansowego) stanowi kontynuację zainteresowań z okresu rozprawy doktorskiej. Mimo wszystko warto odnotować prace dotyczące rynku finansowego i unii bankowej (w powiązaniu z nadzorem bankowym: „Stosunki Międzynarodowe” z 2016 r., nr 1 oraz z 2012 r., nr 1, rozdział w pracy zbiorowej z 2015 r.) oraz unii rynków kapitałowych (w powiązaniu z Urzędem ds. Giełd i Papierów Wartościowych: „Ius Novum” z 2016 r., nr 3, glosa z „internetowego Kwartalnika Antymonopolowego i Regulacyjnego” 2014, nr 5, będącą jednak przedmiotem autoplagiatu).

Agencje unijne jako przedmiot badań umożliwił też Habilitantce powiązanie problematyki regulacji w Unii Europejskiej z zagadnieniem lepszego stanowienia prawa („Polski Przegląd Stosunków Międzynarodowych” z 2018 r.), jak również zapewniły kompetencję w sferze europejskiej przestrzeni administracyjnej i europejskiego prawa regulacyjnego. To z kolei stanowiło punkt wyjścia dla najnowszych badań Autorki zmierzających w kierunku globalnego prawa administracyjnego, bardziej generalnie styku globalizacji i prawa. Uważam ten kierunek badań za obiecujący, godny kontynuowania. W tym nurcie badawczym należy umieścić monografię dotyczącą prawa hybrydowego, czy jeden z najnowszych artykułów poświęcony (tytułowo niezbyt szczęśliwie) internacjonalizacji prawa jako instrumentowi zarządzania antykryzysowego („Przegląd Zachodni” 2019, złożony do druku), a poniekąd także dużo wcześniejszy artykuł dotyczący rosyjskiej kultury w procesach globalizacji (rozdział w monografii z 2013 r.; zasadniczo z zakresu stosunków międzynarodowych).

Prace te traktowałbym wszakże bardziej jako zapowiedzi dalszych kroków badawczych, niż refleksy ukończonych już badań. Jeśli chodzi o monografię na temat prawa hybrydowego w porządku normatywnym UE, to należy podnieść, że Autorka omówiła w niej trzy zagadnienia: 1) stanowienie norm jako przejaw potęgi Unii Europejskiej; 2) złożoność procesów normotwórczych w UE; 3) relację między tzw. miękkim prawem a prawem hybrydowym. Praca ma charakter eseju. Monografia pozostaje w szerokim nurcie zainteresowań Habilitantki dotyczących agencji i legitymacji szeroko rozumianych procesów regulacyjnych w Unii Europejskiej, ale też zawiera elementy wykraczające poza te materie. Autorka wkracza bowiem nieco szerzej w teorię prawa integracyjnego i prawa międzynarodowego, a nawet w teorię prawa (przeobrażenia wewnątrz

porządków normatywnych, zmiany charakteru porządków prawnych). Zwraca uwagę na postępujące zjawisko odchodzenia od reguł sformalizowanych i rozpowszechniania się reguł niesformalizowanych lub nisko sformalizowanych (deformalizacja), niejednokrotnie o naturze hybrydowej, pozapaństwowej. Jest to związane z powstawaniem nowoczesnych form zarządzania publicznego czy z istnieniem wspólnot epistemicznych, głównie eksperckich. W ujęciu Autorki, prawo hybrydowe, jako forma pośrednia między hard i soft law, powstaje w sektorowych, wyspecjalizowanych przedmiotowo dziedzinach integracji, a jego współtwórcami są podmioty o różnym statusie (aczkolwiek raz uważa je Ona za kolejne stadium rozwoju soft law, także w wymiarze globalnym, innym razem za modyfikację prawa miękkiego, co niekoniecznie jest tożsame). Jest ono zabezpieczone mechanizmami miękkimi lub niesformalizowanymi. Procesy deformalizacji są widoczne w szczególności w Unii Europejskiej, osłabiając jej legitymację. Nie będąc entuzjastą rozmnażania regulacji niemających jasnego i pewnego umocowania prawnego w ramach struktur integracyjnych opartych wszakże na zasadzie kompetencji przyznanych (m. zd. taki rozwój prowadzi do nie tylko do delegitymizacji struktury, ale nawet do jej kwestionowania przez uczestników), uznaje esej za interesujący. Może stanowić podstawę bardziej pogłębionych dalszych prac.

W artykule z 2019 r. Habilitantka podkreśla słabości procesów, które obejmuje mianem internacjonalizacji (w moim przekonaniu są to różnorodne procesy internacjonalizacji, integracji i globalizacji, częściowo tylko splatające się; nie w pełni podzielam też diagnozę sytuacji – por. s. 15-17 maszynopisu), wskazując, że w obliczu zagrożeń kryzysowych być może zasadny jest powrót do tradycyjnych rozwiązań normatywnych, „rozwijanych na fundamencie narodowych tradycji i uwzględniających specyfikę regionalną konkretnych rynków” (s. 19 manuskryptu). Nie przybliży jednak o jakie narodowe tradycje i jaką specyfikę regionalną chodzi, nie podaje też stosownej argumentacji na rzecz tej tezy.

Na marginesie zauważam, że w różnych opracowaniach Habilitantka niekiedy zbyt swobodnie posługuje się niektórymi terminami (np. internacjonalizacja, europeizacja jako harmonizacja, prawo europejskie).

3.3. *Granty badawcze*

W latach 2014-2018 Habilitantka była kierownikiem projektu badawczego finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (NCN) Sonata 5 (Nr decyzji DEC-2013/09/D/HS5/01277). Jego rezultatem stała się monografia habilitacyjna.

Z kolei w ramach projektu pt. Wyzwania prawne innowacyjnych form zarządzania publicznego (Nr 2018/30/M/HS5/00296) powstała monografia pt. *Prawo hybrydowe w porządku normatywnym Unii Europejskiej*.

4. Konkluzja

Oceniany dorobek naukowy jest zróżnicowany ilościowo i jakościowo. W przedłożonym mi do oceny zbiorze publikacji można odnaleźć prace głębsze, analityczne, a także czysto popularyzatorskie, opracowania teoretyczne, krytyczne (recenzje) i mające znaczenie dla praktyki (glosa). Biorąc pod uwagę ich całokształt i dostrzegając przewagę opracowań o charakterze naukowo-badawczym, uważam, że dorobek Pani dr Natalii Kohtamäki jest istotny w rozumieniu przepisów prawnych, a tym samym **spełnia ustawowe kryterium istotnej aktywności naukowej**.

IV. Ocena dorobku dydaktycznego i popularyzatorskiego, współpracy międzynarodowej i uzyskanych nagród Habilitantki

Zgodnie z § 5 rozporządzenia, w zakresie dorobku dydaktycznego i popularyzatorskiego oraz współpracy międzynarodowej należy uwzględnić:

„1) uczestnictwo w programach europejskich i innych programach międzynarodowych lub krajowych; 2) udział w międzynarodowych lub krajowych konferencjach naukowych lub udział w komitetach organizacyjnych tych konferencji; 3) otrzymane nagrody i wyróżnienia; 4) udział w konsorcjach i sieciach badawczych; 5) kierowanie projektami realizowanymi we współpracy z naukowcami z innych ośrodków polskich i zagranicznych, a w przypadku badań stosowanych we współpracy z przedsiębiorcami; 6) udział w komitetach redakcyjnych i radach naukowych czasopism; 7) członkostwo w międzynarodowych lub krajowych organizacjach i towarzystwach naukowych; 8) osiągnięcia dydaktyczne i w zakresie popularyzacji nauki lub sztuki; 9) opiekę naukową nad studentami i lekarzami w toku specjalizacji; 10) opiekę naukową nad doktorantami w charakterze opiekuna naukowego lub promotora pomocniczego, z podaniem tytułów rozpraw doktorskich; 11) staże w zagranicznych lub krajowych ośrodkach naukowych lub akademickich; 12) wykonanie ekspertyz lub innych opracowań na zamówienie organów władzy publicznej, samorządu terytorialnego, podmiotów realizujących zadania publiczne lub przedsiębiorców; 13) udział w zespołach eksperckich i konkursowych; 14) recenzowanie projektów międzynarodowych lub krajowych oraz publikacji w czasopiśmie międzynarodowych i krajowych”.

Stan dorobku Pani dr Natalii Kohtamäki w stosunku do wymienionych wymogów rozporządzenia wygląda następująco:

1. **dorobek dydaktyczny** – w okresie podlegającym ocenie Wnioskodawczyni prowadziła zajęcia dydaktyczne (wykłady, ćwiczenia i

konwersatoria) na Wydziale Prawa i Administracji UKSW w Warszawie z różnych aspektów stosunków międzynarodowych, zarządzania projektami międzynarodowymi lub z udziałem podmiotów zagranicznych, rynku finansowego Unii Europejskiej, a także translatorium prawnicze z j. niemieckiego. Ponadto Zainteresowana wypromowała 9 prac magisterskich i była recenzentem w szeregu pracach magisterskich i licencjackich (ponad 50). Jest też opiekunem naukowym studentów wyjeżdżających lub przyjeżdżających w ramach programu Erasmus+, a także sprawowała opiekę nad dwoma doktorantami z Niemiec uczestniczącymi w wymianie Erasmus+;

2. **dorobek ekspercki** – brak;
3. **uzyskane nagrody i wyróżnienia** – brak;
4. **współpracy międzynarodowej i krajowej** – Habilitantka uczestniczyła w różnych konferencjach międzynarodowych, zagranicznych i krajowych, podczas których wygłosiła 10 referatów (trzy w j. niemieckim). Niektóre z nich stały się później publikacjami. Utrzymuje też aktywne kontakty z uczonymi z Niemiec i Wielkiej Brytanii. Efektem tej współpracy było złożenie projektu do NCN w ramach programu Harmonia 10 nt. zarządzania programami innowacyjnymi;
5. **działalność szkoleniowo-popularyzatorska o charakterze dydaktycznym** – Pani dr Natalia Kohtamäki przygotowywała spotkania dotyczące możliwości uzyskania stypendiów lub staży w RFN, jak również opracowała uczelniany przewodnik antyplagiatowy;
6. **podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez udział w szkoleniach** – Habilitantka brała udział w czterech stażach naukowych (Niemcy, Finlandia). W 2019 r. złożyła wnioski o takie staże w ramach Postdoc Fellowships/Guest Research Fellowships (Niemcy, kraje nordyckie).

W konkluzji stwierdzam, że dorobek dydaktyczny, w zakresie współpracy międzynarodowej i krajowej oraz uzyskanych stypendiów i nagród Pani dr Natalii Kohtamäki oceniany jako całość jest **wystarczający** z punktu widzenia wymogów habilitacyjnych.

Konkluzja recenzji

Mając na uwadze, że Pani dr Natalia Kohtamäki dysponuje osiągnięciem naukowym stanowiącym znaczny wkład w rozwój prawa instytucjonalnego (w zasadzie administracyjnego) Unii Europejskiej, a także że spełnia szczegółowe kryteria dotyczące oceny dorobku naukowego, dydaktycznego i w sferze współpracy naukowej oraz uzyskanych stypendiów i nagród, **opowiadam się za**

nadaniem Pani dr Natalii Kohtamäki stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych w dyscyplinie prawo, a tym samym za podjęciem dalszych kroków w procedurze habilitacyjnej. Zarówno monografia, jak i dorobek czynią z Habilitantki jedną z najlepszych specjalistek w dziedzinie teorii agencji Unii Europejskiej w Polsce.