

Prof. zw. dr hab. Zbigniew Witkowski
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Recenzja rozprawy doktorskiej p. mgr Olgi Kazalskiej nt. „Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego”, Warszawa 2019, ss.560.

1. Uwagi wstępne

Recenzja sporządzana jest w oparciu o przepisy ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. 2018, poz. 1669). To oznacza, że , przewody doktorskie wszczęte przed 30 kwietnia 2019 r. prowadzone są „na zasadach dotychczasowych” (art. 179 ust. 1) a więc w oparciu o art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t. jedn. – Dz. U. z 2017 r., poz. 1789, z późn. zm.). W ich świetle dysertacja doktorska ma stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną Kandydata/ki w danej dyscyplinie naukowej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. W oparciu o § 6 ust. 4 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzenia czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadaniu tytułu profesora (Dz. U., poz. 261) - recenzja ma stanowić szczegółowo uzasadnioną ocenę co do tego , czy rozprawa spełnia warunki określone w/w akcie.

Ocenie w niniejszej recenzji podlegać będzie dysertacja doktorska autorstwa mgr Olgi Kazalskiej nt. „Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego” (Warszawa 2019, ss. 560) przygotowana pod opieką naukową p. prof. dra hab. Ryszarda Piotrowskiego z UW.

2. Temat rozprawy

Tematem swojej pracy doktorskiej Autorka uczyniła funkcję sygnalizacyjną polskiego Trybunału Konstytucyjnego (dalej TK) oraz jej roli w procesie prawotwórczym. Tak postawiony problem zasługuje na uwagę badacza nawet jeśli stopień wykorzystania środków postawionych do dyspozycji w ramach w/w funkcji TK nigdy nie był znaczący a obecnie w praktyce jest prawie śladowy. Problem ma znaczenie teoretyczne ale i praktyczne, bo wpisuje się w wykonywaną przez TK na styku z parlamentem i z innymi organami prawotwórczymi szczebla centralnego, szeroko rozumianą funkcję kontrolną i nade wszystko funkcję dbania o odpowiedni poziom prawotwórstwa w państwie demokratycznym rozumiany nie tylko jako dbałość o poziom tworzonego prawa, ale i o zdolność do reagowania na ujawnione w toku stosowania już obowiązującego prawa jego słabości, a więc na jego luki, niedoskonałości, uchybienia, sprzeczności norm czy ewidentne jego niespójności systemowe albo nawet zaniechania legislacyjne. Autorce należy się ostatecznie uznanie za zajęcie się problemem i dlatego, że w dotychczasowej polskiej literaturze konstytucyjnej pomijano raczej zagadnienie uznając je za drugoplanowe i wobec tego brakuje tu ewidentnie spójnej, całościowej i monograficznej analizy tego zagadnienia, a recenzowana praca stanowi z pewnością dopełnienie analiz podejmowanych nad polskim TK w dotychczasowej literaturze prawno-konstytucyjnej.

3. Cel i hipotezy badawcze rozprawy

Autorka deklaruje chęć podjęcia próby „kompleksowego ujęcia i uporządkowania zagadnień dotyczących kompetencji sygnalizacyjnej TK, określenia charakteru ustrojowego kompetencji sygnalizacyjnej, wyróżnienia i usystematyzowania poszczególnych kompetencji sygnalizacyjnych, scharakteryzowania ich, zbadania ich genezy oraz dokonania analizy sposobu korzystania z nich przez Trybunał, przede wszystkim w formie postanowień sygnalizacyjnych” (s.2).

Główne hipotezy badawcze weryfikowane w pracy zostały przedstawione, jak powiedziano wyżej, w rozdziale II rozprawy. Doktorantka deklaruje przede wszystkim zamiar określenia charakteru ustrojowego kompetencji sygnalizacji (s.20) i stawia hipotezę, że oto kompetencja sygnalizacyjna jest elementem systemu równowagi i hamowania się władz. Po wtóre stawia hipotezę, że kompetencja sygnalizowania spełnia rolę hamulca ustrojowego udzielonego organom władzy publicznej w państwach demokratycznych, w ramach wykonywanych przez nie funkcji kontrolnej w państwie. Autorka stwierdza, że będzie starała się dowieść i uzasadnić, iż sygnalizacja jest także mechanizmem prawnym służącym idei współdziałania władz, zapewniając im możliwość harmonijnego działania i wzajemnego oddziaływania na siebie (s.20). Realizacja tak sformułowanego zamiaru badawczego ma umożliwić Autorce dowiedzenie tezy po myśli której „upoważnienie TK do przedstawiania informacji o problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa, a także sygnalizowania uchybień i luk w systemie prawa, stanowią powiązane funkcjonalnie kompetencje, którym przyświeca tożsamy cel – poprawa jakości polskiego prawa. Ich konstrukcja jest podobna i opiera się na zobligowaniu organu władzy publicznej do alarmowania o dostrzeżonych nieprawidłowościach, a cechą wspólną – niewiążący adresata charakter sygnalizacji” (s.20-21). Autorka na tej podstawie uważa, że jest to wystarczająca przesłanka do wyodrębnienia funkcji sygnalizacyjnej TK, będącej elementem a nawet dopełnieniem funkcji kontrolnej, do realizacji której Trybunał uzyskał dostateczne umocowanie w Konstytucji z1997 r.(s.21).

Dla osiągnięcia zakładanych celów Autorka doktoratu wyróżnia i systematyzuje kompetencje sygnalizacyjne i usiłuje dokonać ich charakterystyki. Docieka genezy kompetencji sygnalizacyjnej TK i próbuje ustalić czy i jak dalece funkcja ta ulegała przemianom. Ponadto Doktorantka próbuje dociec sposobów wykorzystywania kompetencji sygnalizacyjnych

przez Trybunał, biorąc pod lupę badacza tzw. postanowienia sygnalizacyjne i próbuje ustalić w jakim stopniu te działania i wykorzystywanie w/w instrumentacji wpływało na poprawę stanu prawa w naszym kraju. Wszystko to ma służyć udzieleniu odpowiedzi na pytanie o rzeczywistą rolę funkcji i kompetencji TK w omawianym zakresie ale także ma być zacznem dyskusji nad potrzebą przemodelowania normatywnego sfery sygnalizacyjnej oraz powinno posłużyć nie tylko oglądowi status quo (stanowi de lege lata) ale i umożliwić przedstawienie postulatów de lege ferenda przydatnych dla udoskonalenia mechanizmów sygnalizacji , które winny w rękach Trybunału Konstytucyjnego jednak pozostać na przyszłość.

Osiągnięciu w/w celów ma służyć pięć szczegółowo zaprojektowanych rozdziałów, równie szczegółowo rozpisanych przedmiotowo (nawet za bardzo i czasem aż zbędnie tak bardzo szczegółowo rozpisanych) plus wstęp i wnioski. Godząc się na taką koncepcję, której pewnie będzie bronić Doktorantka, nie mogę nie zauważyć, że koncepcja taka doprowadziła do zupełnie zbędnego rozděcia pracy do tzw. „ monstualnych” rozmiarów, co w pewnym zakresie może stanowić podstawę uzasadnionego zarzutu słabości warsztatu Doktorantki. Osobiście jestem zawsze zwolennikiem zasady „ lepiej mniej, ale lepiej”. Jednak na ten temat pozwolę sobie dorzucić jeszcze parę uwag w dalszej części recenzji.

Ta końcowa nieco w tym miejscu usadowiona krytyczna uwaga bynajmniej nie oznacza, że zakładane i przybliżone wyżej cele badawcze nie zostały jednak zrealizowane. Zostały, chociaż przy zbędnie nadmiernym nakładzie czasu i pracy Autorki.

4. Metoda pracy i źródła

Doktorantka trafnie do sfery zagadnień podlegających badaniom zaimplementowała kilka typowych zresztą w naukach prawnych metod

badawczych. Są to metody: dogmatyczno-prawna czyli formalna, historyczno – prawna, prawno-porównawcza oraz systemowa. Oprócz tego dopatrujemy się poprawnie wykorzystanych reguł wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej głównie, jak mi się wydaje, dla analiz ustaleń doktryny i orzecznictwa trybunałowego i sądowego. Poprawnie zostało zrekonstruowane i zinterpretowane, niezbyt zresztą bogate, orzecznictwo TK (łącznie ok. 140 sygnalizacji przez 33 lata co daje zaledwie 4 sygnalizacje rocznie) związane z e sferą sygnalizacji poczynając od 1985 r a potem od 1997 r. Założenia metodologiczne są dotrzymywane dość konsekwentnie w całej pracy, co w moim przekonaniu pozwoliło Doktorantce osiągnąć zakładane jej cele.

W pracy na s.7 pojawia się zasadnie wykaz ważniejszych skrótów i skrótowców, który winien zostać nazwany po prostu wykazem częścię stosowanych skrótów. Jednak zupełnie nie rozumiem dlaczego w tym wykazie pojawiły się takie powszechnie dla prawnika znane skróty jak : Dz.U., kpk ,kk, kpc, kp, Konstytucja PRL, KRRiT, KRS, M.P., NBP, NIK, NSA. Wyobrażenie Autorki o czytelniku jej pracy i jego poziomie inteligencji jest ... delikatnie rzecz ujmując, więcej niż skromne. To nie miało prawa się w tej pracy zdarzyć ! Jednak bibliografia realnie wykorzystana w rozprawie jest obfita i imponująca i zawiera ok.260 pozycji prac naukowych (nie da się niestety powiedzieć, że nie brakuje tam niektórych znaczących w literaturze prac), ok.65 źródeł, ok.150 pozycji projektów i uchwalonych aktów normatywnych, ok.170 pozycji orzecznictwa trybunałowego oraz ponad 30 stron ilustrujących różne omawiane i analizowane w pracy wątki rozmaitych tabel i wykresów (łącznie ok.35). Na pochwałę recenzenta zasługuje poziom językowy rozprawy, który jest klarowny i wystarczająco ścisły prawniczo tam wszędzie gdzie to jest potrzebne.

5. Struktura, systematyka i meritum dysertacji

Praca składa się z wprowadzenia, wniosków na końcu oraz z pięciu rozdziałów w części zasadniczej. Rozdział I - „sądownictwo konstytucyjne w

systemie podziału i równoważenia się władz”, rozdział II - „kompetencje sygnalizacyjnych jako element hamowania i równoważenia się władz”, rozdział III - „ukształtowanie kompetencji sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego w latach 1985-2018”, rozdział IV - „informowanie o problemach wynikających z działalności i orzecznictwa” i rozdział V - „sygnalizowanie uchybień i luk w prawie”.

Tę systematykę ogólną wyznaczoną tytułami rozdziałów należy uznać za uzasadnioną merytorycznie i udaną formalnie. Koncepcja porządku czy kolejności analiz poszczególnych problemów jest trafna. Stara, poczciwa metoda „od ogółu do szczegółu” sprawdza się tu zupełnie dobrze i w konsekwencji mamy do czynienia z pracą o strukturze przejrzystej i harmonijnie rozwiniętej. W zasadzie zachowane zostały proporcje ilościowe pomiędzy rozdziałami. W zasadzie, bo wyjątek stanowi rozdział V nieco bardziej rozbudowany, ale tę odmienność da się, jak mierniam, stosunkowo łatwo obronić. Bardzo ułatwia percepcję pracy istnienie wyodrębnionych części pod koniec poszczególnych rozdziałów, zawierających autorskie podsumowanie treści i wskazanie istotnych, udowodnionych tez.

Rozdział I poświęcony został sądownictwu konstytucyjnemu w systemie podziału i równoważenia się władz. Odnajdujemy tu analizę zasady podziału i równoważenia się władz w warunkach demokracji, rozważania nad genezą sądowej kontroli konstytucyjności prawa, omówienie modeli sądownictwa konstytucyjnego, rekonstrukcje podejścia do idei sądownictwa konstytucyjnego w II Rzeczypospolitej, odniesienie do rozwiązań polskich z 1976-1979 r. w sferze kontroli konstytucyjności prawa (słynny art.30 ust.1 pkt. 3 Konstytucji PRL), oraz genezę instytucji TK w Polsce. Odnajdujemy omówienie przemian instytucji TK okresie po 1989 r. oraz nowe podejście do zasady prymatu Konstytucji w świetle rozwiązań nowej Konstytucji RP z 1997 r. w hierarchicznym systemie źródeł prawa, rolę ustrojową Trybunału

Konstytucyjnego w Konstytucji RP z 1997 r. Przyznam, że w najmniejszym stopniu rozumiem obecność tego rozdziału w pracy. Jest napisany dość sprawnie ale nic nie wnosi do pracy, stanowi rekonstrukcję spraw dobrze znanych i znacznie lepiej opisanych w literaturze aniżeli uczyniła to Autorka. Problem konstrukcji kompetencji Rady Państwa z 1976 r. i niekonstytucyjne rozszerzenie regulacji uchwałą samej Rady Państwa w lipcu 1979 r. (niedostrzeżone jednak o dziwo przez Autorkę samookreślenie kompetencji konstytucyjnej przez Radę Państwa) zrobiony jest po przysłowiowych łebkach, chaotycznie i bez pogłębionej analizy prawnej. Tak się składa, że jestem autorem bardzo krytycznych opracowań na ten temat opublikowanych w Państwie i Prawie (nr 7/77 i w RPEiS z.1/1981) i nie dostrzegam na stronach 45-49 (ani na stronach 168-181) cech innowacyjności w podejściu, chociaż na s. 49 Autorka trafnie odnotowała, że w zakresie kompetencji do czuwania nad prawą zgodnością z Konstytucją Rada Państwa nie podjęła ani razu jakiegokolwiek działania. Nie odnajduję też żadnych cech innowacyjności w odniesieniu do pozostałych aspektów, którym poświęcony został ten rozdział liczący aż 66 stron. Stosunkowo wiele miejsca poświęciła Doktorantka w tym rozdziale problemowi ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Rekonstrukcja historii tej kompetencji jest dobrze znana, ale ciekaw jestem opinii Doktorantki co do decyzji o odebraniu tej kompetencji w 1997 r. TK i oceny jej przydatności po 1997 r.

Znacznie lepiej, na szczęście, prezentuje się natomiast rozdział II rozprawy. Analiza dotyczy tutaj kompetencji sygnalizacyjnych, które pojmowane są przez Autorkę zasadnie jako czynniki umożliwiające hamowanie i równoważenie się władz publicznych. Mamy tu trafnie i sprawnie omówiony system podziału i równoważenia się władz na gruncie art.10 Konstytucji RP z 1997 r. Mamy poczynione trafnie uwagi nt. funkcji kontrolnej w systemie hamowania i równoważenia się władz, mamy wyodrębnienie funkcji

sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego, trafne postrzeganie jej jako dopełnienie funkcji kontrolnej, mamy szerszą i sprawnie zrobioną analizę kompetencji sygnalizacyjnych w naszym modelu ustrojowym, mamy odniesienie kompetencji sygnalizacyjnych jako aspektu obecnej w Konstytucji zasady współdziałania władz (Preambuła), a wreszcie uzyskujemy dobre rozeznanie (chociaż nie do końca jestem przekonany czy potrzebnie w tej pracy) co do kompetencji sygnalizacyjnych na styku z innymi organami władzy publicznej (Sądem Najwyższym, NSA, RPO, RPDz, KRS, NIK itd.). Troszkę od „sasa do lasa” wypada pkt.8 tego rozdziału, gdy Doktorantka wprowadza na bardzo dużym stopniu ogólności rekonstrukcję rozwiązań dotyczących kompetencji sygnalizacyjnych niektórych sądów konstytucyjnych w Europie (nawet na Białorusi i w Rosji – sic!) i na świecie. Praca nie ma charakteru prawno-porównawczego i ten wątek jest bez znaczenia dla rozwiązania tytułowego zagadnienia a jego szczupłość i powierzchowność nie sprzyja pozytywnemu odbiorowi pracy.

Rozdział III rozprawy – poświęcony został genezie i ewolucji normatywnego ukształtowania kompetencji sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego w latach 1985-2018. Mamy tu krytycznie ocenianą przeze mnie (bo bez należytego krytycyzmu badawczego – vide wielce kontrowersyjna konkluzja na s. 255 – „ Pozwala także upatrywać genezy kompetencji sygnalizacyjnych polskiego sądu konstytucyjnego w uprawnieniach sygnalizacyjnych przyznanych Radzie Państwa na gruncie uchwały z 1979 r.” (sic!)) analizę kompetencji sygnalizacyjnych w jeszcze wcześniejszych okresach służących Radzie Państwa, i lepiej wypadającą analizę regulacji następnych ustaw o TK (1985,1977, kontrowersyjnej z 2015 r. i dwóch ustaw z 2016 r.) . Autorka zapomina o znanej od starożytności zasadzie wg. której z bezprawia nie rodzi się prawo !

W rozdziale IV Autorka odniosła się do kwestii informowania o problemach wynikających z działalności i orzecznictwa. Wychodząc od pojęcia sygnalizacji w szerokim tego słowa znaczeniu -sensu largo - omówiła charakter prawny wystąpienia z sygnalizacją odnosząc się do jej adresatów i omawiając jej formę. Poza tym odnajdujemy tam trafne tym razem rozważania dotyczące systematyki i treści pisemnych informacji TK a więc sprawom sygnalizowanym w ramach dorocznych Zgromadzeń Ogólnych TK, sprawom prezentowanych w czasie wystąpień Prezesa TK w obu izbach parlamentu a także procedurze zapoznania się przez Sejm i Senat z takimi informacjami. Rozdział ten uważam za udany , interesujący i konstruktywny.

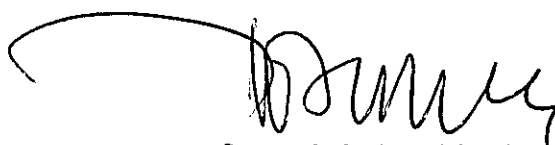
W ostatnim rozdziale V mamy do czynienia z analizami sygnalizowania uchybień i luk w prawie. Tutaj punktem wyjścia jest sygnalizacja w ścisłym tego słowa znaczeniu (sensu stricto), jej przedmiot, postanowienia sygnalizacyjne, tzw. sygnalizacyjne punktowe oraz praktyka orzecznicza w zakresie stosowania czy wydawania postanowień sygnalizacyjnych w latach wyznaczanych istnieniem kolejnych ustaw o TK tj. 1985,1997,2016. Mamy tu dobrą i krytyczną (gdy trzeba) analizę orzeczniczej aktywności sygnalizacyjnej sensu stricto TK przy wykorzystaniu rozmaitych i sprawnie wyodrębnionych środków , a podsumowaniem tych relacji i badań stała się analiza stanu realizacji postanowień sygnalizacyjnych przez organy prawotwórcze (a więc skuteczność sygnalizacji, inicjatorzy zmian normatywnych, ocena stanu realizacji postanowień sygnalizacyjnych czy doniosły i raczej bolesny problem stanu zaległości organów państwa w realizacji postanowień sygnalizacyjnych). Z tymi ustaleniami, które uważam za ciekawe i owocne w pełni się zgadzam.

6. Konkluzje

Należy żałować , że praca na ten temat powstała tak późno. Dzisiaj , w warunkach jedynie formalnego istnienia instytucji TK, boję się, że może mieć wyłącznie historyczny walor. Nawet jeśli w mojej recenzji pojawiły się wątki

krytyczne, to uważam, że Doktorantka sprawnie, zwłaszcza w rozdziałach III-V i w wystarczającym stopniu, dotknęła istoty problemu i materii wyznaczonych dla jej analiz. Cieszy zdolność połączenia sfery normatywnej z praktyką orzeczniczą, cieszy zdolność do krytycznego myślenia i ocen ale i zdolność kreatywnego myślenia kategoriami de lege ferenda. Takie postulaty są potrzebne, bo realna zdolność kontroli konstytucyjności prawa w Polsce odrodzi się, tak jak odrodzi się idea demokratycznego państwa prawa. O ile tezy finalne rozprawy należy uznać za rzetelnie i trafnie merytorycznie dowiedzione, o tyle trochę pretensji zgłaszam pod adresem ocen i analiz doby PRL po 1976 r., o czym była wyżej mowa oraz pod adresem warsztatu. Praca jest nieadekwatnie (do w sumie dość wąskiego przecież problemu będącego przedmiotem analizy) obszerna i niektóre jej wątki (zwłaszcza cały rozdział pierwszy), w takim jak przedstawiono ujęciu, są po prostu zbędne. Gdyby praca miała ujrzeć światło dzienne przez jej publikację doradzałbym Doktorantce stanowcze jej samokrytyczne przejrzenie i ponowną selekcję zagadnień objętych analizami.

Pomimo, uwag krytycznych i dotyczących (na szczęście) tylko niektórych wątków rozprawy uznaję, że dysertacja doktorska mgr Olgi Kazalskiej nt. „Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego” (Warszawa 2019, ss. 560) odpowiada kryteriom wymaganym przez obowiązujące przepisy prawa i wnoszę o jej przyjęcie oraz dopuszczenie do publicznej obrony.



prof. zw. dr hab. Zbigniew Witkowski

Toruń, 28 sierpnia 2019 r.

