

Recenzja rozprawy doktorskiej Pani mgr Olgi Kazalskiej p.t. „Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego”

(Warszawa 2019, ss.525+35)

## **1. Wymogi prawne**

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. 2018, poz. 1669), przewody doktorskie otwarte przed dniem 30 kwietnia 2019 r. toczą się „na zasadach dotychczasowych” (art. 179 ust. 1), co oznacza, że – zgodnie z 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.) – rozprawa doktorska, przygotowana pod opieką promotora, powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną Kandydata w danej dyscyplinie naukowej, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Oznacza to też, że – zgodnie z § 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 rozprawy doktorskiej ma zawierać szczegółowo uzasadnioną ocenę, czy rozprawa ta spełnia warunki określone w art. 13 przywołanej z 2003 r.; recenzja może też zawierać wnioski dotyczące ewentualnego uzupełnienia lub poprawienia rozprawy (§ 6 ust. 6 przywołanego rozporządzenia z 2018 r.).

## **2. Przedmiot recenzji**

Przedmiotem niniejszej recenzji jest rozprawa Pani mgr Olgi Kazalskiej p.t. „Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego” (Warszawa 2019, ss. 525+35) przygotowana na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego pod opieką naukową Pana Prof. UW dra hab. Ryszarda Piotrowskiego.

Przedstawiając już w tym miejscu – wstępnie – swoje stanowisko jako oceniającego wspomnianą rozprawę doktorską mogę stwierdzić jednoznacznie, że rozprawa Pani mgr Olgi Kazalskiej spełnia wymogi przewidziane w art. 13 przywołanej ustawy, jest bowiem oryginalnym rozwiązaniem problemu naukowego oraz wykazuje tak ogólną wiedzę Kandydatki w uprawianej dyscyplinie naukowej (tu - w zakresie nauki prawa konstytucyjnego), jak i umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Poziom merytoryczny i formalny rozprawy z całą pewnością pozwala na jej ocenę jako dobrej pracy naukowej. Zasadne jest więc przyjęcie rozprawy i dopuszczenia jej do publicznej obrony, o co wnoszę w nawiązaniu do art. 14 pkt 3 przywołanej ustawy i § 7 przywoływanego rozporządzenia.

## **3. Temat rozprawy (problem badawczy)**

Temat ocenianej rozprawy doktorskiej, rozumiany jako problem badawczy, z całą pewnością zasługuje na aprobatę. Poruszana problematyka ma istotny ciężar gatunkowy, wszak chodzi tu – ujmując w skrócie – o bardzo istotną funkcję organu państwa, relacje między Trybunałem Konstytucyjnym a zwłaszcza parlamentem, troskę o stan systemu prawa pod kątem luk i uchybień w prawie. Tymczasem tytułowa problematyka rozprawy nie była przedmiotem kompleksowej analizy, jako że dotychczasowe ujęcia miały charakter jedynie pośredni albo cząstkowy, w pewnym sensie przyczynkowski. Wagę rozprawy określa też stała aktualność problematyki w wymiarze praktyki ustrojowej. Analizowana materia wciąż wymaga aktualizacji

definiowania form kompetencyjnych , dookreślania istoty funkcji , ustalania zakresu i kształtu praktyki.

Rozprawa jest pierwszą próbą monograficznego opracowania przedmiotowej materii. Wypełnia więc lukę w analizie naukowej materii stanowiącej jej przedmiot.

#### **4. Cel naukowy rozprawy**

Doktorant *explicite* deklaruje, że praca stanowi próbę kompleksowego ujęcia i uporządkowania zagadnień dotyczących funkcji sygnalizacyjnej polskiego sądu konstytucyjnego. Podstawowym celem badawczym jest – jak stwierdza – określenie charakteru ustrojowego kompetencji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego, rozumianej jako zobowiązanie do przekazania jednostronnej informacji o zauważonych ( w toku wykonywania swoich konstytucyjnych zadań) uchybieniach w funkcjonowaniu innych organów władzy publicznej. Doktorantka dalej deklaruje też, że celem rozprawy jest także wyróżnienie i usystematyzowanie poszczególnych kompetencji sygnalizacyjnych i ich scharakteryzowanie. Jak podkreśla, istotne jest również zbadanie genezy kompetencji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego oraz zbadanie, czy wraz ze zmianą ustroju ewoluowała funkcja ustrojowa. Zamierzeniem było również – jak stwierdza – sprawdzenie, w jaki sposób Trybunał Konstytucyjny korzysta z kompetencji sygnalizacyjnych, zwłaszcza w formie postanowień sygnalizacyjnych , a także czy korzystanie z nich wywiera pozytywny wpływ na stan prawa w Polsce, bądź czy są one na tyle istotnym instrumentem ustrojowym, że mogłyby taki skutek wywierać. In fine identyfikacji celu naukowego swej rozprawy Doktorantka deklaruje, że celem pracy jest również sformułowanie wniosków i postulatów w zakresie realizacji sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego.

Powyższe oznacza, że cel główny rozprawy Doktorantka rozpisała na cele mniejsze zakresowo, co jest ujęciem w pełni aprobowanym w uprawianiu pracy naukowej. Należy przy tym podkreślić, że Doktorantka nie rozumie swych celów jako ukazania materii w drodze tylko opisu stanu normatywnego i empirycznego, ale pojmuje je jako „analizę” w rozumieniu naukowym. Podejście to odpowiada

założeniom pracy badawczej i wymogom przywołanej ustawy o stopniach naukowych. Dodajmy dla jasności, że założone cele badawcze rozprawy Doktorantka zrealizowała.

## **5. Założenia metodologiczne i charakter rozprawy**

Problematyka badawcza rozprawy jest wielowątkowa, o różnych wymiarach, stąd zasadne było skorzystanie przez Doktorantkę z kilku metod badawczych. Doktorantka w części pracy poświęconej rozważaniom teoretycznym wykorzystwała metody: historyczno – prawną, dogmatyczno –prawną, prawnoporównawczą oraz systemową w ujęciu instytucjonalnym. Jak Doktorantka podkreśla, wykorzystwała metody i reguły wykładni językowej, historycznej, systemowej i funkcjonalnej dla analizy przepisów prawa, doktryny i orzecznictwa. Część rozprawy poświęconą działalności sygnalizowanej w wymiarze praktycznym Doktorantka oparła na przeglądzie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie oraz analizie statystycznej danych empirycznych. Przyjęte założenia pozwoliły Doktorantce na ujęcie materii wielowątkowo, adekwatnie do przedmiotu i celu badań. Założenia metodologiczne Doktorantka zrealizowała poprawnie. Przyjęte instrumentarium pozwoliło Doktorantce na osiągnięcie założonych celów badawczych rozprawy.

Doktorantka słusznie nawiązała w rozprawie do doktrynalnego podziału sygnalizacji na tę sensu largo (informowanie Sejmu i innych organów o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego) oraz na tę sensu stricto, odnoszącą się do obowiązku informacyjnego w odniesieniu do istnienia uchybień i luk w systemie prawa. Słusznie też do każdego z zakresów przypisała formy (kompetencje) ich realizacji. Poprawne jest tu istotne rozróżnienie na formy zwykłe i kwalifikowane (sygnalizacja częściowa/ punktowa w uzasadnieniach orzeczeń Trybunału oraz osobne postanowienia sygnalizacyjne). Istotne jest założenie, przyjęte przez Doktorantkę, że sygnalizacja nie kreuje obowiązku realizacji – po stronie adresata – zalecanych w niej działań. Doktorantka słusznie widzi w funkcji sygnalizacyjnej jedynie dopełnienie funkcji kontrolnej. Powyższe założenia zdeterminowały merytoryczną i formalną konstrukcję rozprawy.

## 6. Systematyka rozprawy

W zakresie części merytorycznej rozprawa składa się – poza Wprowadzeniem i Wnioskami – z pięciu rozdziałów. Rozdział I – to „sądownictwo konstytucyjne w systemie podziału i równoważenia się władz”. Rozdział II rozprawy – to „kompetencje sygnalizacyjnych jako element hamowania i równoważenia się władz”. Rozdział III rozprawy – obejmuje „ukształtowanie kompetencji sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego w latach 1985-2018”. Rozdział IV – obejmuje „informowanie o problemach wynikających z działalności i orzecznictwa”. Rozdział V – obejmuje „sygnalizowanie uchybień i luk w prawie”.

Rozprawa ma udaną systematykę, przemyślaną, bardzo przejrzystą i konsekwentną. Kolejność analizy i prezentowania materii jest uzasadniona merytorycznie i metodologicznie. Uwzględnia najpierw elementy materii o wyjściowo ogólniejszym znaczeniu, wspólnym, stanowiącym tło dla kolejnych fragmentów materii o węższym zakresie, ograniczonym przedmiotowo. Podział uwzględnia też logiczne następstwa analizy wewnątrz materii poddanej badaniu. Poszczególne rozdziały tworzą dość harmonijnie strukturę całości rozprawy, a rozdział V stanowi tu jedynie objętościowy wyjątek, zasadnie jednak zakreślony. Rozdziały I i II stanowią rodzaj dwustopniowego osadzenia materii rozprawy na szerszej podstawie ustrojowej, rozdział III daje obraz przemian normatywnych, rozdziały IV i V koncentrują się – osobno – na funkcji sygnalizacyjnej sensu largo i sensu stricto. Kryterium przedmiotowe systematyzacji jest tu poprawne i owocne.

Wątki wewnątrz poszczególnych rozdziałów wyodrębnione są w podrozdziałach, merytorycznie w sposób uzasadniony, w uzasadnionych proporcjach. Ujęcie w pełni jest wytłumaczalne obszarami analizy. Doktorantka w każdym rozdziale wyodrębniła – co zasługuje na bardzo pozytywną ocenę – podsumowania cząstkowe materii, niezależnie od Wniosków in fine rozprawy.

## **7. Strona formalna i źródłowa rozprawy.**

Poza częściami merytorycznymi rozprawy zawiera na początku wykaz skrótów i skrótowców (45), zaś na końcu odpowiednią bibliografię na łącznie 65 stronach. Mieszczą się w niej wykazy opracowań naukowych (266 pozycji), materiałów źródłowych (65 dokumentów), aktów normatywnych i projektów aktów prawnych (149 pozycji), orzecznictwa (167 postanowień i wyroków Trybunału Konstytucyjnego), a także spis tabel i wykresów (24 tabele i 10 wykresów). Wieńczą tę część materiały dodatkowe jako załączniki, obejmujące (35 stron) niepublikowane 3 uchwały Trybunału Konstytucyjnego, związane z regulacją wewnętrzną organizacji Trybunału Konstytucyjnego, rzutującą na meritum analizowanej materii rozprawy.

Przywołanie powyższych kategorii i liczb ma uzmysłowić, że zakres i dobór bazy źródłowej rozprawy jest bardzo bogaty, ma istotne znaczenie, a przy tym nie budzi zastrzeżeń, bo nie chodzi tu o źródła w roli zbędnych ozdobników erudycyjnych. Powoływanie źródeł w rozprawie nie budzi zastrzeżeń. Język rozprawy jest jasny i zrozumiały.

## **8. Strona merytoryczna rozprawy**

Rozdział I rozprawy – dotyczy sądownictwa konstytucyjnego w systemie podziału i równoważenia się władz. Doktorantka objęła tu analizą koncepcję zasady podziału i równoważenia się władz w demokratycznym państwie prawnym, genezę sądowej kontroli konstytucyjności prawa, rozwiązania modelowe współczesnego sądownictwa konstytucyjnego, koncepcje sądownictwa konstytucyjnego w Polsce okresu międzywojennego, okresowe kompetencje Rady Państwa w zakresie kontroli konstytucyjności i wykładni prawa, wprowadzenie Trybunału Konstytucyjnego do polskiego systemu ustrojowego, Trybunał Konstytucyjny w czasie przemian ustrojowych, prymat Konstytucji RP z 1997 r. w hierarchicznym systemie źródeł prawa, rolę ustrojową Trybunału Konstytucyjnego w Konstytucji RP z 1997 r. ( w tym

status sędziego, organizację wewnętrzną organu oraz moc prawną i rodzaje orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego).

Rozdział II rozprawy – Doktorantka poświęciła kompetencjom sygnalizacyjnym jako elementowi hamowania i równoważenia się władz. Omówiła tu system podziału i równoważenia się władz w Konstytucji RP z 1997 r., funkcję kontrolną w systemie hamowania i równoważenia się władz, wyodrębnienie funkcji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego, funkcję sygnalizacyjną jako dopełnienie funkcji kontrolnej, kompetencje sygnalizacyjne w polskim modelu rządów zrównoważonych, kompetencje sygnalizacyjne jako wyraz zasady współdziałania władz, kompetencje sygnalizacyjne przyznane innym organom władzy publicznej (Sądowi Najwyższemu, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka, Krajowej Radzie Sądownictwa, Najwyższej Izbie Kontroli, Narodowemu Bankowi Polskiemu, Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji, Radzie Mediów Narodowych) oraz kompetencje sygnalizacyjne sądów konstytucyjnych na świecie.

Rozdział III rozprawy – poświęcony został genezie i ewolucji normatywnego ukształtowania kompetencji sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego w latach 1985-2018. Doktorantka rozpoczęła tu analizę od kompetencji sygnalizacyjnych jeszcze wcześniejszych przysługujących kiedyś Radzie Państwa, by przejść kolejno do unormowań kolejnych ustaw (1985,1977,2015 i dwóch ustaw z 2016 r.) dotyczących Trybunału Konstytucyjnego.

Rozdział IV rozprawy – Doktorantka poświęciła materii informowania o problemach wynikających z działalności i orzecznictwa. Punktem wyjścia uczyniła konstrukcję i zakres przedmiotowy sygnalizacji sensu largo, następnie omówiła charakter prawny wystąpienia z tąże sygnalizacją, jej adresatów i formę. Kolejno Doktorantka poświęciła uwagę systematyce i treści pisemnych informacji Trybunału Konstytucyjnego, problemom sygnalizowanym podczas corocznego Zgromadzenia Ogólnego, problemom sygnalizowanym podczas wystąpień Prezesa TK w Sejmie i Senacie oraz procedurze zapoznania się przez Sejm i Senat z informacją.

Rozdział V rozprawy – to analiza sygnalizowania uchybień i luk w prawie. Doktorantka omówiła kolejno konstrukcję sygnalizacji sensu stricto, przedmiot tejże sygnalizacji ( w tym założenie o zupełności i spójności systemu prawa, reguły wykładni prawa i wnioskowań prawniczych, luki w prawie – w ujęciu doktrynalnym i w kontekście zaniechań oraz pominięć prawodawczych, uchybienia w prawie), postanowienia sygnalizacyjne, sygnalizacyjne punktowe, postanowienia sygnalizacyjne z lat pod rządami kolejnych ustaw (1985,1997,2016). Dokonała także oceny działalności sygnalizacyjnej sensu stricto Trybunału Konstytucyjnego z różnych punktów widzenia (liczba wydanych postanowień sygnalizacyjnych, materia sprawy głównej, na tle której wydano postanowienie sygnalizacyjne, moment wydania takiegoż postanowienia, materia postanowień sygnalizowanych, ich adresaci), by zwięźcie analizy materiału stanu realizacji postanowień sygnalizacyjnych przez organy prawotwórcze (tu – skuteczność sygnalizacji, inicjator zmian, ocena stanu realizacji postanowień sygnalizacyjnych, problem zaległości w wykonywaniu postanowień sygnalizacyjnych).

## **9. Uwagi dodatkowe**

Ogólna ocena rozprawy pozwala na podkreślenie merytorycznych walorów i naukowej rzetelności pracy. Doktorantka trafnie uchwyciła wszystkie istotne wątki analizowanej materii. Umiejętnie połączyła rozważania normatywne z praktyką funkcjonowania poszczególnych instytucji. Trafnie przy tym wychwyciła także słabości założonych rozwiązań i realności systemu w praktyce. Wywody Doktorantki są wyważone, uwagi poparte argumentacją. Poziom merytoryczny rozprawy nie zmusza do kwestionowania istotnych jej ustaleń. Pozwala to pominąć kwestie drugorzędne, których podniesienie miałyby jedynie rolę – poniekąd rytualną – skłonienia Doktorantki do „udzielenia odpowiedzi”. Należy też podkreślić, że charakter analizowanej materii sprawia, że rozprawa ma istotne znaczenie dla prawa i nauki prawa konstytucyjnego, zwłaszcza też praktyki orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego i praktyki legislacyjnej organów prawodawczych.

Można też jednak zasygnalizować wątpliwości do dyskusji, bo nie zawsze – jak się wydaje – Doktorantka zajęła przekonujące stanowisko. Tytułem przykładu



można więc zgłosić wątpliwość co do zasadności objęcia analizą kompetencji sygnalizacyjnych innych organów, skoro wyznaczony zakres rozprawy (vide też tytuł rozprawy) obejmuje Trybunał Konstytucyjny. Nie byłoby problemu, gdyby uwagi dotyczące innych organów miały charakter marginesowy, w pracy jednak są to rozważania obejmujące kilkadziesiąt stron. Nie jestem też przekonany, czy analizy problematyki poruszanej w corocznych pisemnych informacjach Trybunału Konstytucyjnego, podczas corocznego Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK oraz w trakcie wystąpień Prezesa Trybunału w Sejmie i Senacie można określać mianem studium przypadku. Wreszcie też nie jestem przekonany, czy funkcję sygnalizacyjną Trybunału można traktować – jak czyni to Doktorantka – jako równoważącą ograniczenie mocy prawnej jego orzeczeń w odniesieniu do aktów ustawodawczych w okresie pierwotnej regulacji statusu Trybunału. Są to jednak przykłady cząstkowe, nie zmieniające generalnej, pozytywnej oceny rozprawy. Należy podkreślić, że Doktorantka sformułowała też postulaty pro futuro.

Dla celów publicznej obrony rozprawy doktorskiej warto może sformułować pod adresem Doktorantki pytanie generalne, związane z materią rozprawy. Doktorantka postrzega szansę na efektywność realizacji sygnalizacji TK poprzez „budowanie autorytetu Trybunału i jego orzecznictwa oraz podnoszenie poziomu kultury prawnej w Polsce, przede wszystkim poprzez działalność organów państwowych opartą na poszanowaniu dla prawa”. Czy w perspektywie doświadczeń ostatnich lat dostrzega Doktorantka przesłanki normatywne i empiryczne, które – przy wskazanych przez Doktorantkę założeniach – służyłyby zwiększaniu efektywności realizacji przez TK funkcji sygnalizacyjnej?

## **10. Konkluzja**

W nawiązaniu do sygnalizowanego na wstępie stanowiska stwierdzam, że rozprawa doktorska Pani mgr Olgi Kazalskiej p.t. „Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego” (Warszawa 2019, ss. 525+35) odpowiada przewidzianym ustawowo wymogom. Może być przyjęta i dopuszczona do publicznej obrony.

Andrzej Szmyt