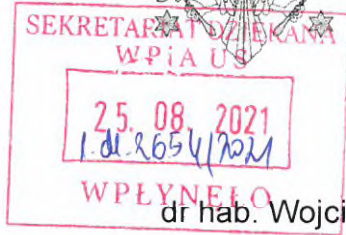




UNIwersytet
Warszawski

Wydział Prawa i Administracji
Zakład Prawa Wyznaniowego

WYDZIAŁ PRAWA
I ADMINISTRACJI



dr hab. Wojciech Brzozowski, prof. ucz.

Warszawa, 23 sierpnia 2021 r.

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Jana Uniejewskiego pt. „Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jako forma realizacji interesu publicznego”

1. Podstawa prawna i cel recenzji

Niniejsza recenzja została sporządzona w związku z uchwałą nr 79/2021 Rady Naukowej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego z dnia 18 czerwca 2021 r., która powierzyła mi obowiązki recenzenta w przewodzie doktorskim mgr. Jana Uniejewskiego, wszczętym w dniu 29 marca 2019 r.

Przedmiotem recenzji jest ocena rozprawy doktorskiej pt. „Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jako forma realizacji interesu publicznego”, przygotowanej przez mgr. Jana Uniejewskiego pod kierunkiem prof. US dr. hab. Jerzego Ciapały, pod kątem kryteriów określonych w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.) w związku z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669 ze zm.).

2. Temat i cel rozprawy

Do wyboru tematu rozprawy odnoszę się z dużym uznaniem. Z pewnością nie była to najkrótsza droga prowadząca w prawie konstytucyjnym do uzyskania stopnia doktora; powiedziałbym nawet, że Autor pracy obrał sobie wyjątkowo trudny

i najeżony cierniami szlak naukowy. Do podjęcia tematu ochrony interesu publicznego w obrębie dowolnej gałęzi lub dziedziny prawa trzeba połączenia bardzo dobrej znajomości dogmatyki z wysokim poziomem dojrzałości metodologicznej i zacięciem teoretycznym, a więc szczególnego temperamentu naukowego. Analizy dotyczące ochrony interesu publicznego przez sądownictwo konstytucyjne są pod tym względem wymagające w dwojnasób, bo obszar zagadnień prawa obowiązującego, po którym należy się sprawnie poruszać jest potencjalnie nieograniczony tematycznie. Skala wyzwania, jakie postawił przed sobą Doktorant, nie tylko w pełni wystarcza do spełnienia przesłanek ustawowych związanych z nadaniem stopnia doktora, ale wręcz przewyższa związane z nimi oczekiwania. Samo w sobie nie przesądza to jeszcze, rzecz jasna, pozytywnej oceny efektów wysiłku badawczego, ale już gotowość do zmierzenia się z tematem wystawia Autorowi pracy dobre świadectwo.

Z perspektywy doktrynalnej podjęcie tematu realizacji interesu publicznego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jest z pewnością uzasadnione, bo owo zagadnienie nie było dotychczas analizowane w takiej formie. Pracy na ten temat nie mogą zastąpić ani dzieła z zakresu teorii prawa, pozbawione jednak szerokiego zaplecza dogmatycznego, ani monografie dotyczące pokrewnych dziedzin prawa, zwłaszcza powstałe przed laty, w odmiennych warunkach ustrojowych, ani wreszcie pozycje odnoszące się do wybranych zagadnień szczegółowych związanych z mechanizmami kontroli konstytucyjności prawa. Istnieje więc spora przestrzeń dla rozważań podjętych w recenzowanym opracowaniu.

Zasadność przedsięwzięcia badawczego trudno jednak mierzyć wyłącznie za pomocą kryterium luk w piśmiennictwie i wolnego miejsca na półkach bibliotecznych. Równie istotny jest w tym przypadku kontekst czasowy. Trzeba powiedzieć wprost, że rozprawa mgr. Jana Uniejewskiego zostaje udostępniona szerszej publiczności w czasach, w których sposób i efekty funkcjonowania sądu konstytucyjnego pod wieloma względami głęboko zaprzeczają sensowi ustrojowemu tej instytucji. Postępowanie przed Trybunałem stało się od pewnego czasu formą realizacji nie tyle interesu publicznego, ile partykularnych interesów politycznych. Można te okoliczności uznać za głęboko zniechęcające do zajmowania się sądownictwem konstytucyjnym, ale można też dostrzec w nich szansę na zabranie głosu w sprawach najwyższej wagi. Nie chodzi o jałowe kronikarstwo dziejów upadku, lecz o sformułowanie ocen, które mogą posłużyć odbudowie funkcjonalnego modelu kontroli konstytucyjności w przyszłości. Autor we wprowadzeniu zastrzega, najzupełniej słusznie, że wydarzenia

z lat 2015–2017 będzie przedstawiać jedynie z punktu widzenia nauki prawa konstytucyjnego i tylko w niezbędnym zakresie (s. 17), acz w toku wywodu dość szybko okazuje się, że w czasach, w którym przedmiotem sporu politycznego staje się zasada praworządności, ów niezbędny zakres jest dość szeroki, a i od ocen o bardziej ogólnym charakterze nie sposób całkiem uciec (zob. np. s. 270).

Doktorant posługuje się zamiennie terminami „ochrona interesu publicznego” i „realizacja interesu publicznego”, co uzasadnia, dość lakonicznie, we wprowadzeniu (s. 5–6). Nie jestem w pełni przekonany co do tego utożsamienia, bo o ile ochrona w intuicyjnym rozumieniu ma charakter przede wszystkim pasywny i dotyczy odpierania zagrożeń, o tyle realizacja sugeruje podjęcie pewnych działań pozytywnych, zmierzających do urzeczywistnienia określonego stanu rzeczy. Autor ma wszakże do swojego wyboru prawo, a dopóki zdaje sobie sprawę z konieczności jego umotywowania, to odbiorcy pozostaje ten wybór uszanować.

Gdy chodzi o cel rozprawy, trzeba przyznać, że wprowadzenie nie ułatwia jego czytelnej identyfikacji. Doktorant deklaruje w nim, że zamierza ustalić, po pierwsze, jakie wartości powinien realizować Trybunał „za pośrednictwem norm procesowych”; po drugie, jak powinna zostać ukształtowana obowiązująca Trybunał regulacja procesowa, aby wartości te mogły faktycznie zostać urzeczywistnione; po trzecie, czy aktualne uregulowanie postępowania przed Trybunałem takiemu wzorcowi odpowiada (s. 1). Po chwili jednak określa te trzy elementy jako zadania badawcze (s. 2), a do kategorii celów w całym wstępie, poniekąd dość rozbudowanym, nie odnosi się wprost ani razu. Nie wymienia jej także w uwagach końcowych. Byłbym skłonny uznać, że te trzy wskazane zamierzenia, uporządkowane w kolejności wynikającej ze struktury procesu badawczego, stanowią w rzeczywistości cele rozprawy. Jeżeli jednak Autor będzie rozważał ogłoszenie swojej rozprawy drukiem, dobrze byłoby tę kwestię jednoznacznie przesądzić.

Ze sposobem prezentacji celów badawczych ściśle łączy się jeszcze jedna wątpliwość. Otóż z tytułu rozprawy wynika, że w centrum zainteresowania znajdzie się postępowanie sądowokonstytucyjne, a nie sama kategoria interesu publicznego. Z jakiegoś bowiem powodu pracy nie zatytułowano „Realizacja interesu publicznego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym”, lecz właśnie „Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jako forma realizacji interesu publicznego”. Także w świetle wspomnianych celów badawczych określenie wartości składających się na interes publiczny jest zaledwie pierwszym krokiem, poprzedzającym zasadnicze

rozważania skoncentrowane już na wątkach procesowych. Wrażenie takie umacniają uwagi zamieszczone już w pierwszych zdaniach wstępu, które czytelnie orientują uwagę czytelnika na zagadnienia proceduralne. Tymczasem już pobieżna lektura spisu treści dowodzi, że spodziewane proporcje zostały odwrócone, bo instytucjom postępowania sądowokonstytucyjnego poświęcono w pracy znacznie mniej miejsca niż dociekaniom na temat istoty i form interesu publicznego.

Trudno powiedzieć, dlaczego tak się stało. Zdarza się oczywiście, że w procesie twórczym wstępne założenia kompozycyjne dotyczące roli i objętości poszczególnych wątków zostają brutalnie zweryfikowane przez rzeczywistość – zagadnienia z pozoru drugorzędne ujawniają fundamentalne znaczenie, pytania uznawane zrazu za kluczowe schodzą na dalszy plan, a wątpliwości uboczne wiją się i mnożą, wymykając się z ram marginesów i przesłaniając główny kierunek rozważań. Od takich trudności nie jest wolny żaden początkujący badacz. Nie bez powodu jednak mawia się, że wstęp rozprawy doktorskiej należy napisać dwa razy: przed przystąpieniem do właściwych prac, aby zdać sobie sprawę z sensu własnego projektu i ukierunkować swoje rozważania, oraz już po napisaniu rozprawy, aby urealnić początkowe zamiary i dostosować obietnice do osiągniętych efektów. To samo dotyczy tematu pracy, który nie został przecież wryty w skale i może zostać przeformułowany.

Nie chciałbym jednak, żeby powyższe uwagi odnośnie do tytułu i sposobu ujęcia tematu przez Autora wywołały wątpliwości co do mojej pozytywnej oceny. Wybór pola badawczego z pewnością zasługuje na pochwałę.

3. Metody badawcze i struktura rozprawy

Gdy chodzi o zastosowane metody badawcze, recenzowana rozprawa czerpie przede wszystkim z metody dogmatycznoprawnej, a w pewnym zakresie odwołuje się także do badań historycznoprawnych i do komparatystyki. To wybór przewidywalny i uzasadniony, umożliwiający osiągnięcie zadeklarowanych celów badawczych. Autor deklaruje także wykorzystanie „metody formalnoprawnej” (s. 13), której jednak nigdzie nie objaśnia, toteż trudno się do tej zapowiedzi ustosunkować. Nie do końca rozumiem też, dlaczego z pola analiz prawnoporównawczych usunięto, i to celowo, niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny – skoro jest on w polskiej literaturze, jak pisze sam Doktorant (s. 15), najbardziej znanym obcym sądem konstytucyjnym, to odniesienia do niego mogłyby właśnie najlepiej posłużyć lepszemu zrozumieniu rozwiązań

krajowych. Zakładam, że byłyby to odniesienia jedynie pomocnicze, bo przecież konstrukcje stosowane w sądownictwie konstytucyjnym państw obcych nie są głównym tematem rozprawy i nikt nie oczekuje od Autora ich odkrywczej charakterystyki. Trzeba w każdym razie z uznaniem stwierdzić, że uwagi porównawcze są stosunkowo częste i że Doktorant rzeczywiście zapoznał się z podstawami prawnymi funkcjonowania instytucji zagranicznych; zaznacza się to zwłaszcza w analizach szczegółowych prowadzonych w rozdziale 7. Nie jest to z pewnością jedna z tych prac, w których homeopatyczna dawka refleksji o prawie obcym kontrastuje ze sztucznie rozdętą bibliografią końcową z tego zakresu.

Na plus zaliczam Doktorantowi także to, że formułuje wprost wyłączenia dotyczące pola badawczego, a więc nie tylko deklaruje, czym się zajmie, lecz także uprzedza, czym zajmować się nie będzie, i przedstawia powody swojej decyzji. Takim zastrzeżeniem objęto kwestię postrzegania kategorii interesu publicznego w teorii i filozofii prawa (s. 16–17). Można co prawda odnieść wrażenie, że recenzowane dzieło i tak niesie ze sobą ponadprzeciętny – jak na pracę z zakresu prawa konstytucyjnego – ładunek ustaleń teoretycznoprawnych, ale odczytuję tę uwagę jako wyraz skromności Autora. Sposób wykorzystania przezeń dorobku teorii prawa na użytek rozważań dogmatycznych jest więcej niż zadowalający.

Struktura pracy została podporządkowana deklarowanym we wstępie celom badawczym i na poziomie ogólnym należy ją uznać – z poczynionym wcześniej zastrzeżeniem dotyczącym zaburzenia proporcji, a także z uwzględnieniem pewnych wątpliwości, którymi dzielę się w pkt 4 niniejszej recenzji – za logiczną i przemyślaną. Doktorant obszernie objaśnia zasady rządzące przyjętym układem treści, systematycznie odwołuje się też do już uzyskanych efektów badawczych.

Rozprawa składa się aż z ośmiu rozdziałów poprzedzonych wprowadzeniem i opatrzonych podsumowaniem, po którym następuje obszerne streszczenie w języku angielskim oraz wykazy powoływanych źródeł, zajmujące łącznie około stu stron. Zarówno niespotykana liczba stron, jak i obfitość bazy źródłowej czynią z pracy mgr. Jana Uniejewskiego dzieło o objętości iście gargantuicznej. Dodajmy, że oprócz wspomnianego podsumowania końcowego w odrębne uwagi bilansujące – choć o zróżnicowanym stopniu szczegółowości – wyposażono także poszczególne rozdziały, co można uznać za przejaw miłosierdzia wobec strudzonego czytelnika.

W zamyśle Autora pierwsze cztery rozdziały mają „prowadzić do ustalenia, jakie desygnaty mają być w toku postępowania przed TK realizowane (chronione) ze

względu na nakaz realizacji interesu publicznego” (s. 10). Są one zatem poświęcone objaśnieniu pojęcia interesu publicznego kolejno: w historycznych aktach konstytucyjnych i w toku prac konstytucyjnych w latach 1993–1997 (rozdział 1); w obowiązującej konstytucji (rozdział 2); w systemie prawnym Unii Europejskiej i w obszarze konwencyjnym Rady Europy (rozdział 3); w polskim prawie administracyjnym (rozdział 4). Następnie omawiane są prawne formy realizacji interesu publicznego (rozdział 5). Dalej Autor przechodzi już do zagadnień sądownictwa konstytucyjnego, które w świetle tytułu jego rozprawy stanowią rdzeń prezentowanych rozważań: do rekonstrukcji zasad i celów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (rozdział 6), następnie do wykazania, że w postępowaniu tym obowiązuje zasada ochrony interesu publicznego (rozdział 7), a wreszcie do analizy obowiązujących regulacji proceduralnych pod kątem możliwości urzeczywistnienia tej zasady (rozdział 8). Jest to, jak powiedziano, kolejność gruntownie uzasadniona, co nie przesądza oczywiście o tym, że kolejne etapy procesu badawczego były niezbędne do osiągnięcia zadowalających efektów badawczych; kwestii tej poświęcę osobne uwagi w następnym fragmencie recenzji.

4. Szczegółowa ocena rozprawy

Recenzowana rozprawa niewątpliwie zasługuje na pozytywną ocenę. Jest ona świadectwem ogromnej, wręcz katorżniczej pracy Doktoranta, który tytułowemu zagadnieniu przyjrzał się właściwie z każdej możliwej perspektywy. Szczegółowość i wnikliwość uwag mgr. Jana Uniejewskiego dowodzi jego predyspozycji do dalszej pracy naukowej. Widać też, że nie są to pierwsze kroki pisarskie Autora. Jego dotychczasowe publikacje – które rzecz jasna nie podlegają ocenie w przewodzie doktorskim, ale są mi częściowo znane – z pewnością okazały się pomocne w odnalezieniu własnego stylu prowadzenia wywodu i opanowaniu niezbędnych rygorów badawczych. Doświadczenie w przygotowywaniu krótkich tekstów o charakterze artykułowym procentuje także w tym sensie, że poszerza horyzonty naukowe, czasem w nieoczekiwanych kierunkach; tworzy własny kapitał intelektualny utkany ze skojarzeń i odniesień. Lektura rozprawy upewnia w przekonaniu, że Autor zgromadził taki kapitał i porusza się swobodnie w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego, okazjonalnie nawiedzając także sąsiadujące terytoria, na czele z teorią i filozofią prawa. Jeżeli jednym z zadań rozprawy pisanej „na stopień” jest

wywołanie u recenzenta przekonania, że kandydat osiągnął oczekiwany poziom wiedzy ogólnej, swobody rozważań oraz orientacji w dotychczasowym dorobku nauki, to deklaruje w tym miejscu, że zostałem w pełni przekonany.

Pozwolę sobie jednak zacząć od zasadniczej uwagi krytycznej. Doceniam wysiłek Autora zmierzający do upewnienia czytelnika o zasadności przejścia przez wszystkie wyznaczone etapy procesu badawczego, w tym do poprzedzenia rozważań dotyczących postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nader obszernymi wywodami na temat sposobu rozumienia pojęcia „interes publiczny” w orzecznictwie krajowych i międzynarodowych organów sądowych. Rodzą się u mnie jednak w tej sprawie głębokie wątpliwości.

Interes publiczny w kontekście działalności Trybunału można bowiem rozumieć dwojako. Po pierwsze, jeżeli przyjmujemy oczywistą tezę, że w państwie praworządnym zapewnienie hierarchicznej zgodności prawa leży w interesie publicznym, to głównym strażnikiem tej wartości staje się niezależny sąd konstytucyjny. Autor z tym twierdzeniem się zgadza (s. 105). W tym ujęciu interes publiczny wiązany z działalnością organu kontroli konstytucyjności polega na zapewnieniu nadrzędności konstytucji, niezależnie od interesów partykularnych podmiotów inicjujących postępowanie. Tak też zdaje się rozumieć pojęcie interesu publicznego autor następujących słów, poświęconych zasadzie interesu publicznego: „postępowania prowadzone przed Trybunałem Konstytucyjnym służą zawsze ochronie interesu publicznego. [...] Konkretne procedury kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym służą także w pewnym zakresie ochronie określonych interesów indywidualnych [...]. Cel publiczny ma jednak charakter dominujący. [...] podmioty prywatne, dążąc do realizacji swoich własnych interesów, wyzwalają mechanizm kontroli norm funkcjonujący dla całego społeczeństwa. Ochrona interesu indywidualnego jest konsekwencją rozstrzygnięcia kwestii niezgodności norm wydanego z mocą powszechnie obowiązującą i w interesie publicznym” (K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 158). Po drugie, interes publiczny stanowi też zbiorcze ujęcie pewnego zbioru wartości podlegających ważeniu w procesie kontroli konstytucyjności, przede wszystkim służących jako uzasadnienie dla ograniczania konstytucyjnych wolności i praw. W tym znaczeniu pojęcie interesu publicznego nie jest odnoszone do racji istnienia sądu konstytucyjnego w państwie demokratycznym, lecz do przedmiotu orzekania, do materialnej treści konstytucji. Tak rozumiany interes publiczny może przybierać różne

postacie (np. sprawne działanie systemu opieki zdrowotnej, ochrona środowiska naturalnego, transparentność życia publicznego, przeciwdziałanie alkoholizmowi), zależnie od rozstrzyganego problemu konstytucyjnego.

Zauważmy, że powyższe rozróżnienie ma znaczenie fundamentalne, bo rzutuje bezpośrednio na to, jak rozumiemy „realizację (ochronę) interesu publicznego” w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym. W pierwszym znaczeniu każde prawidłowe działanie tego organu sprzyja realizacji interesu publicznego, a maksymalizacja tego stanu rzeczy wymaga w szczególności odpowiedniego ukształtowania postępowania przed Trybunałem, np. zapewnienia szerokiego kierownictwa sędziowskiego czy też swobody w kolejności rozpoznawania spraw. W drugim znaczeniu interes publiczny może podlegać urzeczywistnieniu w mniejszym lub większym stopniu w zależności od danej sprawy. Jeżeli więc Trybunał stwierdza w wyroku, że doszło do naruszenia prawa do prywatności, bo racje związane z ochroną zdrowia publicznego mające uzasadniać ograniczenie tego prawa nie były dostatecznie doniosłe, aby spełnić nakaz proporcjonalności, to wolno powiedzieć, że w tej sprawie dał prymat prawu do prywatności nad interesem publicznym.

Mam duży kłopot z określeniem, którego z powyższych wymiarów interesu publicznego w postępowaniu sądowokonstytucyjnym dotyczy przedstawiona mi do recenzji praca. W zasadzie odnoszę wrażenie, że mowa w niej o jednym i drugim, acz bez czytelnego rozgraniczenia. W efekcie z ośmiu rozdziałów opracowanych przez mgr. Jana Uniejewskiego można by w gruncie rzeczy wykroić dwie rozprawy doktorskie – jedną o kategorii interesu publicznego w systemie prawnym, w świetle orzecznictwa krajowych i międzynarodowych organów sądowych (znaczenie pierwsze), a drugą o zdolności Trybunału Konstytucyjnego do ochrony interesu publicznego, jakim jest zapewnianie hierarchicznej zgodności prawa (znaczenie drugie). Obie te całości stoją na dobrym poziomie merytorycznym i warsztatowym, ale na dobrą sprawę nie ma między nimi komunikacji. Ostatnie dwa rozdziały – najciekawsze i najbardziej wartościowe – dotyczą po prostu prawa konstytucyjnego procesowego i w zasadzie nie wykorzystują ustaleń poczynionych w pierwszej części pracy. Trudno się temu dziwić, bo jak do rozważań o charakterze proceduralnym miałyby się przydać ustalenia dotyczące uznania w orzecznictwie konstytucyjnym za postać interesu publicznego takich wartości, jak np. utrzymanie izb rolniczych ze środków publicznych, zachowanie stabilności instytucji kredytowo-depozytowych lub poprawa infrastruktury drogowej w kraju (s. 89 i n.)? Tym bardziej nie mają związku

ze zdolnością sądu konstytucyjnego do zapewnienia nadrzędności konstytucji szczegółowe analizy dotyczące operacjonalizacji kategorii interesu publicznego w orzecznictwie strasburskim i luksemburskim (rozdział 3) oraz rozważania na temat wzoru osobowego demokracji czy obywatelskiego nieposłuszeństwa (rozdział 5).

Jeżeli Doktorant będzie dążył do wydania swojej rozprawy w postaci książkowej – na co poziom jego analiz z pewnością zasługuje – to należałoby dwa wspomniane powyżej nurty rozważań wyraźnie od siebie oddzielić, także w sensie redakcyjnym. Być może warto też rozważyć ogłoszenie, na podstawie recenzowanej rozprawy, dwóch osobnych monografii.

Przejdźmy następnie do uwag szczegółowych dotyczących poszczególnych rozdziałów pracy. Mają one z konieczności – wobec znacznej objętości rozprawy – charakter wybiórczy i nie wyczerpują na pewno potencjału zaproszenia do dyskusji, jakie kryje się na jej kartach.

W rozdziale 1 zawarto rozważania historyczne zmierzające do ustalenia, czy na przestrzeni lat w polskiej tradycji konstytucyjnej wykształcił się względnie jednolity sposób rozumienia kategorii interesu publicznego. Odwołując się do wykładni historycznej, Autor uświadamia sobie różnicę między wykładnią ewolucyjną a genetyczną (s. 19 i n.), co można uznać za jeden z przykładów wspomnianego przeze mnie wcześniej czynienia dobrego użytku z dorobku teorii prawa w analizach konstytucyjnych. Odnotowuje też rozchwianie metodologiczne towarzyszące sposobowi wykorzystania w polskiej nauce biuletynów Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (s. 23). Na odrębne rozwinięcie, być może w postaci artykułu, zasługiwałaby intuicja dotycząca tego, co Autor nazywa „argumentem z milczenia” (s. 44). Ostatecznie wywody historyczne zwieńczone zostają konstatacjami o dość wysokim stopniu ogólności – potwierdzają one trwałość pojmowania interesu publicznego jako klauzuli generalnej o silnym zabarwieniu aksjologicznym (s. 54), ale też ujawniają brak myśli przewodniej, gdy chodzi o posługiwanie się tym terminem w warstwie słownej polskich aktów konstytucyjnych XX wieku (s. 56).

Podstawą ustaleń zawartych w rozdziale 2 jest, w świetle deklaracji Doktoranta, analiza 80 orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w których przy rekonstrukcji wzorców kontroli posłużono się terminem „interes publiczny” (s. 62–63). Nie jest to, zauważmy, metoda doskonała, bo taka kwalifikacja nie musi zostać w uzasadnieniu wyroku zadeklarowana wprost, przy użyciu wskazanej formuły słownej, ale też wykorzystany

materiał orzecznicy jest wystarczający do ukazania szerokiej panoramy postaci interesu publicznego w praktyce kontroli konstytucyjności (s. 89–93).

W rozdziale 3 uwaga czytelnika zostaje skierowana na sposób rozumienia interesu publicznego w systemach prawnych Unii Europejskiej i Rady Europy. Na marginesie muszę wyznać, że nie jestem przekonany co do zasadności łącznego określania norm pochodzących z obu tych systemów jako „prawa europejskiego” (choć zdaję sobie sprawę, że ten pomysł, jak wskazuje stosowny przypis na s. 109, Autor zapożyczył). W powszechnym odbiorze termin ten oznacza prawo unijne, dawniej wspólnotowe. Właściwsze byłoby chyba pisanie np. o europejskiej przestrzeni prawnej. Także w tej części pracy budulcem prezentowanych ustaleń jest lektura – bardzo obfitego – orzecznictwa, które poddano przeglądowi i systematyzacji.

Potrzebę odwołania się w rozdziale 4 do prawa administracyjnego i orzecznictwa powstałego na jego kanwie Doktorant uzasadnia przede wszystkim ścisłymi związkami między prawem konstytucyjnym i administracyjnym (s. 162 i n.). Dostrzega jednak ogrom zadania, jakim byłoby dokonanie systematycznego przeglądu źródeł materialnego prawa administracyjnego (wraz z towarzyszącym mu orzecznictwem) pod kątem realizacji interesu publicznego, i ostatecznie ogranicza pole analiz do pięciu ustaw, przekonująco uzasadniając ten wybór (s. 178).

Rozważania podjęte przez Doktoranta w rozdziale 5 – choć budzące niekiedy wątpliwości co do bliskości ich związku z tematyką pracy – dowodzą wspomnianego już przeze mnie zacięcia teoretycznego. Rozdział ten dotyczy prawnych form realizacji interesu publicznego i zawiera rzeczywiście autorską propozycję ujęcia tego zagadnienia. Dotyczy to zarówno jego konceptualizacji (s. 206–207), jak i proponowanej klasyfikacji środków służących do urzeczywistnienia tego interesu (s. 209). Interesujący jest też podrozdział poświęcony granicom ochrony interesu publicznego. Namawiałbym natomiast Autora do przemyślenia, czy na pewno aktualność zachowuje dzisiaj przytoczony przezeń pogląd doktrynalny o sądzie konstytucyjnym jako „jedynym organie państwowym uprawnionym do ustalania znaczenia norm konstytucyjnych” (s. 259).

Rozdział 6 z niewiadomych powodów zatytułowano „Pojęcie «postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym»”, choć to nie analizy pojęciowe są jego rdzeniem, lecz identyfikacja zasad i celów tego postępowania. Notabene, zaproponowana definicja budzi pewne zdziwienie – czy na pewno postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym to „ogół norm prawnych...” (s. 285, 347), a nie zespół uregulowanych

przez te normy czynności? Jest to rozdział najobszerniejszy, służący, jak deklaruje Doktorant, „uporządkowaniu” czy też „systematyzacji” materiału normatywnego (s. 261). Było to faktycznie wskazane, bo tempo zmian ustawowych zachodzących w okresie batalii Sejmu z Trybunałem (2015–2016) było isticie zawrotne. Nie jest to jednak rozdział czysto odtwórczy, bo zamieszczono w nim sporo refleksji stanowiących owoc samodzielnych przemyśleń, takich jak np. postulat *de lege ferenda* odstąpienia od zasady, zgodnie z którą cofnięcie wniosku (pytania prawnego, skargi konstytucyjnej) obliguje Trybunał do umorzenia postępowania (s. 313).

Autor odnotowuje znaczenie regulaminu trybunalskiego dla przebiegu postępowania przed tym organem (s. 271), odwołuje się też do tego aktu wewnętrznego wielokrotnie w późniejszych rozważaniach. Nie formułuje jednakże uwag podsumowujących (uogólniających) co do wpływu rozwiązań regulaminowych na efektywność procesu kontroli konstytucyjności prawa, a więc i na zdolność Trybunału do zapewnienia ochrony interesu publicznego. Być może publiczna obrona rozprawy doktorskiej okaże się dogodną szansą, by poprosić Doktoranta o przedstawienie jego poglądów w tej materii.

Mam nieco odmienne niż mgr Jan Uniejewski spojrzenie na sens zasady sporności w postępowaniu w sprawie kontroli norm. Zdaniem Autora, „spór w tym postępowaniu konsumuje się w sformułowaniu przed podmiot inicjujący postępowanie przed TK zarzutów co do niekonstytucyjności lub nielegalności danej normy prawnej. Podmiot ten niejako «spiera się» z konsekwencjami obowiązywania domniemania konstytucyjności” (s. 317–318). Skoro jednak uczestnikiem postępowania, obok podmiotu formułującego zarzut niekonstytucyjności, jest także organ, który wydał kwestionowany akt, to można się spodziewać – przynajmniej w ujęciu modelowym – zaistnienia między nimi sporu nadającego postępowaniu pożądaną dynamikę i przybliżającego Trybunał do wydania właściwego rozstrzygnięcia. Taką „obrończą” rolę organu, od którego pochodzi akt normatywny objęty zaskarżeniem, Autor zresztą sam dostrzega (s. 327).

Rozdział 7 zmierza do ustalenia warunków brzegowych poprawności regulacji postępowania przed Trybunałem, co byłbym skłonny uznać za wystarczający materiał na samodzielną dysertację. Miarą tej poprawności Autor czyni zarówno zgodność z normami hierarchicznie wyższymi, a więc z konstytucyjnymi ramami regulacji postępowania sądowokonstytucyjnego, jak i „uwarunkowania modelowe”, czyli podstawowe wyznaczniki przyjętego w polskim ustroju modelu teoretycznego (s. 355).

Znaczna liczba wątków poruszonych w tym rozdziale pozwala się odnieść tylko do małej części z nich. Bliskie mi są spostrzeżenia dotyczące ujmowania potrzeby przeciwdziałania przewlekłości postępowania przed Trybunałem z perspektywy prawa do sądu (s. 368), choć niełatwo je chyba pogodzić z jednoczesną stanowczością Autora co do wyraźnie drugoplanowego charakteru interesu jednostki w tym postępowaniu (s. 369), zwłaszcza gdy prowadzi ona do wyrażenia poglądu, że „dostęp jednostki do sądu konstytucyjnego nie jest traktowany jako forma realizacji interesów partykularnych (prywatnych) jednostki” (s. 379). Forma redakcyjna art. 79 Konstytucji, a zwłaszcza jego zamieszczenie w podrozdziale zatytułowanym „Środki ochrony wolności i praw”, powinny chyba skłaniać do złagodzenia tak kategorycznego przekonania. Nie zdołał mnie też Autor przekonać do postulatu powołania do życia dodatkowego – „działającego przy Trybunale”, a złożonego z sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego – organu powołanego do wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych i pytań prawnych oraz rozstrzygania merytorycznego spraw dotyczących zagadnień konstytucyjnych już rozpoznanych przez Trybunał (s. 373–374); to drugie zadanie przywodzi nieco na myśl kompetencję komitetów trzech sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Pomysł wymagałby bardzo głębokiej zmiany ustrojowej, a harmonijność wspólnego orzekania przez sędziów pochodzących z tak różnych organów władzy sądowniczej stoi pod znakiem zapytania. Podzielam natomiast wywody dotyczące stosowania postanowień zabezpieczających, ze szczególnym uwzględnieniem losów postanowienia TK z dnia 30 listopada 2015 r. w sprawie o sygn. K 34/15 (s. 377–379). Autor wykazuje się tutaj dojrzałością i odpowiedzialnością, której najwyraźniej zabrakło wielu uczestnikom analizowanych wydarzeń, w tym jednemu ze stopniem doktora nauk prawnych.

Szczególnie interesującą i satysfakcjonującą lekturę stanowią fragmenty rozdziału poświęcone elementom procedury sądowokonstytucyjnej, które Doktorant uznaje za kluczowe dla zapewnienia prawidłowego jej przebiegu (s. 397 i n.). Trafnie odczytano w rozprawie rzeczywisty sens ustanowienia w 2016 r. rozwiązania uzależniającego kolejność rozpoznawania spraw od daty zainicjowania postępowania, jako w istocie blokującego prawidłowe funkcjonowanie Trybunału (s. 400). Rozsądne i niepozbawione realizmu są uwagi dotyczące wpływu postawy procesowej uczestników postępowania na zdolność Trybunału do realizacji jego kompetencji (s. 401–402). Cieszy dostrzeżenie przez mgr. Jana Uniejewskiego fundamentalnego

– uwidocznionego w ostatnim okresie – znaczenia prawidłowości obsady składu orzekającego w danej sprawie (s. 403 i n.). Do jeszcze dalej posuniętych spostrzeżeń mogłaby doprowadzić Autora lektura wartościowego artykułu M. Ziółkowskiego, *Przesłanki wyznaczania sędziów do składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego i konsekwencje ich naruszenia*, RPEiS 2020, nr 3 (który nie mógł zostać w pracy uwzględniony ze względu na wskazany w jej wprowadzeniu horyzont czasowy prac badawczych). Oryginalne i zasługujące na uznanie są wywody dotyczące wpływu wadliwości poszczególnych instytucji procesowych na przewlekłość strukturalną postępowania przed Trybunałem (s. 423 i n.).

Rozdział 8 ma charakter swoistej recenzji prawa – Doktorant podejmuje się w nim dokonania oceny wybranych rozwiązań obowiązujących w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w świetle wcześniejszych ustaleń dotyczących warunków brzegowych prawidłowości uregulowań z tego obszaru. Na marginesie można zauważyć, że granica między dwoma ostatnimi rozdziałami nie jest do końca wyraźna, gdyż pewne uwagi o takim wartościującym charakterze można odnaleźć także w rozdziale 7. Nie czynię z tego jednak Autorowi zarzutu, bo połączenie tych fragmentów rozprawy zaburzyłoby jej kompozycję, a ponadto precyzyjne oddzielenie tych wątków mogłoby odbić się negatywnie na płynności wywodu.

Potencjalnie obiecujący, lecz niewykorzystany pozostał wątek posługiwania się zasadą *falsa demonstratio non nocet*, który Doktorant w tej części rozważań jedynie sygnalizuje (s. 455). W praktyce zasada *falsa demonstratio non nocet* bywa traktowana instrumentalnie przez podmioty inicjujące postępowanie, które widzą w niej spodziewane remedium na niedostatki swoich pism procesowych, a także przez sam Trybunał, który wykazuje zmienny poziom rygoryzmu formalnego i gotowości wyjścia naprzeciw oczekiwaniom tych podmiotów. Ciekaw jestem, czy dałoby się tu wskazać – na kanwie orzecznictwa – pewne przypadki graniczne, pozwalające wyznaczyć bariery realizowania interesu publicznego niejako „obok” oczekiwań inicjatora postępowania. Do tego zagadnienia można będzie powrócić w trakcie obrony rozprawy doktorskiej.

Ze szczególnym zainteresowaniem zapoznałem się z podrozdziałem poświęconym podstawom umorzenia postępowania przed Trybunałem i praktyce umorzeń. To swoista „ciemna strona Księżyca”, mniej efektowny i słabiej przebadany naukowo aspekt działalności Trybunału, który jednak nierzadko mówi o realiach kontroli konstytucyjności więcej niż argumentacja zawarta w rozstrzygnięciach

merytorycznych. Przeprowadzona w rozprawie systematyzacja szczegółowych przyczyn umorzenia w orzecznictwie (s. 467 i n.), choć może skłaniać do dyskusji, budzi moje duże uznanie. Zaznacza się tu spory wkład pracy własnej. Na marginesie ciśnie się uwaga, że w kategorii „dążenie do uzyskania (pod przykryciem wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej) rezultatów nieobjętych właściwością Trybunału Konstytucyjnego” (s. 470–471) mogłoby się znaleźć więcej przykładów, gdyby praktyka funkcjonowania tego organu w ostatnich latach była zgodna z jego konstytucyjną charakterystyką. Byłbym natomiast ostrożny z formułowaniem tezy, że możliwość umorzenia stanowi wyjątek od zasady, jaką jest merytoryczne rozpoznanie sprawy, choć dostrzegam oczywiście wspomniane przez Autora przejawy „asekuranctwa” procesowego (s. 463). Doprowadzenie do kontroli merytorycznej wymaga wszak spełnienia określonych przesłanek formalnych, które należy weryfikować z pełną powagą, a postulowane w pracy rozstrzygnięcie przypadków wątpliwych „na korzyść merytorycznego rozpoznania sprawy” może narażać Trybunał na zarzut wykraczania poza swoją rolę, prowadzić do zwiększenia jego obciążeń, a niekiedy także utrudniać przebieg samej kontroli, jeżeli przyczyną wątpliwości co do dopuszczalności rozpoznania sprawy były niedostatki argumentacyjne pisma procesowego. Wysokie standardy oczekiwane od podmiotów inicjujących postępowanie pełnią wobec nich funkcję mobilizującą, co przecież sprzyja maksymalizacji ochrony interesu publicznego.

Zapewne do wielu innych uwag zamieszczonych w tym rozdziale można by dodać komentarz lub rozwinąć zaprezentowaną argumentację. Ramy recenzji skłaniają jednak do powściągnięcia takich zapędów. Wydaje się, że sprawę oceny merytorycznej zawartości rozprawy można uznać – odwołując się do stosownej w tym przypadku frazeologii – za dostatecznie wyjaśnioną.

* * *

Jak wynika z przedstawionych uwag, recenzowana praca przynosi oryginalne i wszechstronne opracowanie zagadnienia ochrony interesu publicznego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Czyni to w sposób kompetentny i dowodzący bardzo dobrej orientacji Autora w tematyce sądownictwa konstytucyjnego, polskiego i obcego. Nie zmieniają tej wysokiej oceny zgłoszone w niniejszej recenzji uwagi polemiczne i krytyczne – w tym podstawowa wątpliwość

dotycząca dwutorowości rozumienia kategorii interesu publicznego – których sformułowanie było obowiązkiem recenzenta.

5. Styl wyводу i warstwa dokumentacyjna pracy

Strona formalna rozprawy mgr. Jana Uniejewskiego nie nasuwa zastrzeżeń. Praca została napisana poprawnym językiem polskim, z zachowaniem kanonów stylu naukowego i wymaganej precyzji prawniczej. Uchybienia są rzadkie i pozbawione większego znaczenia, acz zwraca uwagę niefortunna – bo zapożyczona z prawa karnego – kwalifikacja „udolnego” wykonywania przez organ państwa swoich kompetencji (s. 347, 494). Wywód jest zrozumiały i wolny od niepotrzebnych manieryzmów (może z wyjątkiem powracającego nieustannie sformułowania „autorytet ustrojodawczy”). Sprzyja to płynnej i niezakłóconej lekturze. Przypisy zostały sporządzone starannie i konsekwentnie. Usterki w warstwie typograficznej są incydentalne i nie obniżają komunikatywności tekstu.

Baza źródłowa rozprawy jest bardzo szeroka i świadczy o wielkim nakładzie pracy ze strony Doktoranta. Dotyczy to w zasadzie wszystkich grup wykorzystanych źródeł, przede wszystkim orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz piśmiennictwa. Co prawda wykaz literatury niepotrzebnie powiększyło podwójne wykazywanie rozdziałów w pracach zbiorowych – raz samego rozdziału, a drugi raz całej monografii wieloautorskiej – ale nawet po jego odchudzeniu o takie zdublowane rekordy wciąż byłby on imponujący. Szerokość podstawy źródłowej jest pochodną szerokiego ujęcia tematu: znalazły się tu opracowania z zakresu różnych gałęzi prawa i dyscyplin prawnych, dotyczące różnych edycji polskiego ustroju. Są to niemal wyłącznie opracowania w języku polskim, co jest zrozumiałe, zważywszy na temat pracy, choć w odniesieniu do wątków europejskich można by oczekiwać wyjścia poza obieg krajowy. Wolno jednak uznać, że jest to wykaz kompletny.

Autor nie ustrzegł się pewnych usterek, które pozwolę sobie w tym miejscu wskazać. Informacja roczna Rzecznika Praw Obywatelskich jest dokumentem pochodzącym od organu państwowego, a nie opracowaniem doktrynalnym, toteż nie ma uzasadnienia umieszczanie jej w wykazie piśmiennictwa (s. 572). Charakter prawny regulaminów parlamentarnych, jak Doktorant z pewnością wie, jest co najmniej niejednoznaczny (por. np. W. Sokolewicz, uwagi do art. 112, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 22;

M. Wiącek, uwagi do art. 87, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 85–86; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020, s. 222), toteż zamiast klasyfikować te akty bezdyskusyjnie jako źródła prawa wewnętrznego, lepiej byłoby wydzielić je do osobnej sekcji wykazu. Nie wiem, dlaczego w wykazie orzecznictwa strasburskiego pozostawiono w całości po angielsku *decisions as to the admissibility*, skoro w polskim języku prawniczym przyjął się termin „postanowienia o dopuszczalności”. Opracowanie Macieja Piszka dotyczy oczywiście ograniczania konstytucyjnych (a nie „konstrukcyjnych” – s. 593) praw i wolności. Są wreszcie drobne uchybienia dotyczące personaliów: Mikołaj Hermann został zapisany jako Herman (s. 384, 572); Leszek Bosek niekiedy figuruje jako Bosak (s. 579, 605); prawdziwe imię M. Laskowskiej to Marzena, a nie Małgorzata (s. 584); Izabela Niczyporyk naprawdę nazywa się Niczyporuk (s. 453); autorem znanej książki o czynnościach procesowych zawodowego pełnomocnika w sprawach cywilnych jest Henryk Pietrkowski, a nie Pietrzykowski (s. 238, 593); praca zbiorowa, której redakcję Doktorant przypisuje m.in. Annie Chmielarz-Grochali i Jarosławowi Sulikowskiemu (s. 594) została w rzeczywistości opracowana przez Annę Chmielarz-Grochal i Jarosława Sułkowskiego; Anna Pacześniaka (s. 109, 595, 610) to Anna Pacześniak; M. Bernatt ma na imię Maciej, a nie Michał (s. 581). Ponadto w kilku miejscach wykazu zaniedbano odmianę imion, pozostawiając je w mianowniku obok nazwisk podanych w przypadkach zależnych.

Wskazane mankamenty nie wpływają na ogólną wysoką ocenę staranności Doktoranta ani tym bardziej na pozytywny odbiór całości recenzowanego opracowania. Przy takiej objętości tekstu były zresztą pewnie nieuniknione. Wymieniam je głównie po to, żeby zwrócić na nie uwagę Autora, gdy przystąpi do przygotowania pracy do druku. Będą one łatwe do usunięcia w procesie standardowej adiustacji. Nie powinno być w każdym razie wątpliwości, że strona formalna (w tym edytorska) rozprawy prezentuje się zadowalająco.

6. Konkluzja recenzji

W konkluzji pragnę stwierdzić, że przedstawiona do oceny rozprawa doktorska mgr. Jana Uniejewskiego pt. „Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jako forma realizacji interesu publicznego” stanowi oryginalne rozwiązanie problemu

naukowego, wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Doktoranta oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Rozprawa ta spełnia więc wymagania określone ustawą z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.) w związku z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669 ze zm.). Konsekwencją tego stwierdzenia jest wniosek o dopuszczenie mgr. Jana Uniejewskiego do dalszych stadiów przewodu doktorskiego. Ponadto oryginalność tematu, wszechstronność prezentowanych analiz i niespotykane duży nakład pracy związany z podjętym projektem badawczym pozwalałby, jeżeli taka byłaby wola Rady Naukowej podejmującej decyzję w przedmiocie nadania stopnia doktora, rozważyć uznanie rozprawy za wyróżniającą.

(Wojciech Brzozowski)