Warszawa, dnia 28 stycznia 2015 r.

dr Bartłomiej Opaliński
adiunkt w Katedrze Nauki o Administracji
Uczelni Łazarskiego

**AUTOREFERAT**
**przedstawiający opis dorobku oraz osiągnięć naukowych**

## I. PRZEBIEG KARIERY AKADEMICKIEJ I ZAWODOWEJ

### Studia

Po ukończeniu w 2005 r. Liceum Ogólnokształcącego im. Stefana Żeromskiego w Żyrardowie rozpocząłem studia na Wydziale Prawa i Administracji Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie. Realizując indywidualny tok nauczania, ukończyłem studia w ciągu 4 lat, uzyskując w 2009 r. tytuł zawodowy magistra prawa. Promotorem mojej pracy magisterskiej poświęconej statusowi ustrojowemu Prezydenta RP w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku był Pan Prof. dr hab. Grzegorz Rydlewski. Studia ukończyłem z wyróżnieniem, czego potwierdzeniem jest otrzymany z rąk Rektora Uczelni Łazarskiego, Pani Prof. n. dr hab. Darii Nałęcz Rektorski Dyplom Uznania (zał. nr 1 – Rektorski Dyplom Uznania za ukończenie studiów z wyróżnieniem).

### Doktorat

W dniu 16 grudnia 2010 r. w Akademii Leona Koźmińskiego obroniłem rozprawę doktorską zatytułowaną: *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów.* Obrona została przyjęta jednomyślnie. Na tej podstawie Senat Akademii Leona Koźmińskiego w dniu 20 stycznia 2011 r. podjął uchwałę o nadaniu mi stopnia naukowego doktora nauk prawnych w dyscyplinie prawo. Promotorem pracy był Pan Prof. dr hab. Wojciech Sokolewicz. Recenzentami w przewodzie doktorskim byli Panowie: Prof. dr hab. Jan Wawrzyniak i Prof. n. dr hab. Ryszard Mojak. Rozprawa doktorska po jej udoskonaleniu i wprowadzeniu kilku modyfikacji została opublikowana jako monografia w Wydawnictwie Wolters Kluwer w 2012 r. (tytuł książki: *Rozdzielenie kompetencji*



BOp.

*władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*).

**Doświadczenie zawodowe i profesjonalne**

W toku studiów byłem specjalistą w Studenckiej Poradni Prawnej w Uczelni Łazarskiego w sekcji prawa administracyjnego. W toku studiów odbywałem również praktyki w Sądzie Rejonowym w Żyrardowie oraz w Kancelarii Adwokackiej – Wojciech Romalski w Żyrardowie (zał. nr 2 – oświadczenie o odbyciu praktyk sądowych podpisane przez Wiceprezesa Sądu Rejonowego w Żyrardowie; zał. nr 3 – zaświadczenie z Kancelarii Adwokackiej – Wojciech Romalski).

We wrześniu 2009 r. zdałem egzamin wstępny na aplikację radcowską. W latach 2010 – 2013 odbyłem aplikację radcowską w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie (nr wpisu na listę aplikantów: APL-WA-091292) (zał. nr 4 – kserokopia legitymacji aplikanta). Od 2014 roku jestem radcą prawnym wpisanym na listę radców prawnych prowadzoną przez OIRP w Warszawie (nr wpisu: WA-10950) (zał. nr 5 – uchwała o wpisie na listę radców prawnych; zał. nr 6 – kserokopia legitymacji radcy prawnego). W związku z pracą w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2014, poz. 637, ze zm.) zawiesiłem wykonywanie zawodu.

Od lutego 2011 r. do dnia dzisiejszego jestem zatrudniony na stanowisku adiunkta na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, początkowo w katedrze Prawa Administracyjnego zaś od września 2013 r. w katedrze Nauki o Administracji. W chwili obecnej pełnię funkcję Zastępcy Pełnomocnika Dziekana WPiA ds. aplikacji prawniczych (zał. 7 – zaświadczenie/podziękowanie Dziekana WPiA Uczelni Łazarskiego). Jestem członkiem Senatu tej Uczelni oraz członkiem Rady Wydziału Prawa i Administracji (zał. nr 8 – zaświadczenie o członkostwie w Senacie i Radzie WPiA Uczelni Łazarskiego).

W okresie od października 2011 r. do września 2012 r. byłem również zatrudniony na stanowisku adiunkta w Uczelni Heleny Chodkowskiej w Warszawie (obecnie Uczelnia Techniczno-Handlowa im. H. Chodkowskiej). Współpracowałem także z Akademią Leona Koźmińskiego (od lutego do września 2011 r.) oraz z Wyższą Szkołą Pedagogiczną Towarzystwa Wiedzy Powszechnej (od października 2012 do lutego 2013).

Od października 2012 r. pracuję w Naczelnym Sądzie Administracyjnym na stanowisku asystenta – specjalisty ds. orzecznictwa w Biurze Orzecznictwa (zał. nr 9 – zaświadczenie o zatrudnieniu w Naczelnym Sądzie Administracyjnym).

## II. ZAINTERESOWANIA NAUKOWE

Po uzyskaniu stopnia doktora nauk prawnych, tj. w latach 2011 – 2015 kontynuowałem rozwój naukowy, czego dowodem są liczne (46 pozycji) publikacje naukowe. Wśród nich znajdują się trzy samodzielne monografie, jedna monografia we współautorstwie, jeden komentarz we współautorstwie, dwie książki pod redakcją, dwanaście rozdziałów w monografiach, dwadzieścia trzy artykuły w czasopismach naukowych oraz cztery pozycje mające charakter recenzji bądź sprawozdań. Wielokrotnie udzielałem wypowiedzi eksperckich w mediach (prasa, radio, telewizja). Brałem również udział w szesnastu konferencjach naukowych. Podczas dziewięciu z nich wygłaszałem referaty.

### Obszary zainteresowań naukowych

Moje zainteresowania naukowe koncentrują się wokół dwóch gałęzi prawa publicznego: prawa konstytucyjnego oraz prawa administracyjnego. W swojej aktywności wyróżniłbym dziewięć obszarów zainteresowań badawczych. Znaczna część z nich dotyczy funkcjonowania polskiej władzy wykonawczej. Tym zagadnieniom poświęciłem jak dotąd najwięcej swej naukowej aktywności.

Pierwszym z obszarów naukowych badanych przeze mnie w ramach władzy wykonawczej jest status ustrojowy tej władzy i funkcjonowanie podmiotów, które ją tworzą. W tym zakresie poddałem analizie wzajemne relacje pomiędzy tymi podmiotami, sfery ich współpracy oraz sfery samodzielnego działania każdego z nich, analizując je z perspektywy konstytucyjnego aksjomatu współdziałania władz (rozumianego zarówno jako współdziałanie w ramach konstytucyjnej zasady trójpodziału jak i współdziałanie podmiotów tworzących daną władzę, a więc także – władzę wykonawczą). Ukazując liczne słabości polskiej regulacji ustrojowej w zakresie rozdzielenia funkcji i kompetencji podmiotów władzy wykonawczej, sformułowałem teoretyczne możliwości ich wyeliminowania.

Drugim obszarem badania władzy wykonawczej jest organizacyjny aspekt funkcjonowania Rady Ministrów. Rada Ministrów jest ciałem kolegialnym, złożonym z wielu podmiotów. Poza analizą jej składu, badaniu poddałem również wpływ Prezydenta RP na organizację jej struktury w zakresie powoływania rządu, dokonywania zmian w jego składzie oraz przyjmowania jego dymisji.

Trzecim z obszarów badawczych obejmujących funkcjonowanie władzy wykonawczej jest wpływ tej władzy (podmiotów, które ją tworzą) na bezpieczeństwo państwa. W tym zakresie analizie poddałem m. in.: zwierzchnictwo Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi, zagadnienie stanu wojennego, instytucję rozporządzenia z mocą ustawy, funkcjonowanie kolegialnych organów doradczych Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa państwa (Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Biuro Bezpieczeństwa Narodowego), a także kompetencje Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa państwa.

Odrębnym obszarem moich zainteresowań jest funkcjonowanie władzy ustawodawczej. W tym zakresie analizie poddałem zagadnienia: wolności wyborów parlamentarnych oraz jej gwarancji w Konstytucji RP oraz modyfikacji pozycji Senatu w polskim systemie ustrojowym.

Kolejnym moim obszarem badawczym jest władza sądownicza. W tym zakresie analizie poddałem funkcjonowanie Trybunału Stanu, zarówno pod względem ustrojowego kształtu tej instytucji oraz jej dotychczasowego funkcjonowania, jak również z perspektywy podmiotów ponoszących przed nią odpowiedzialność.

Odrębną kategorię badawczą stanowią teksty naukowe dotyczące zagadnień z pogranicza prawa konstytucyjnego i prawa międzynarodowego. W tym zakresie analizie poddałem opiekę Rzeczypospolitej Polskiej nad obywatelem przebywającym za granicą, zagadnienie tzw. wielkiej ratyfikacji, tzn. przekazania kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach na rzecz organizacji lub organu międzynarodowego na podstawie art. 90 Konstytucji RP, a także zagadnienie prawa do wolnych wyborów w świetle standardów Rady Europy.

W zakresie prawa administracyjnego moje zainteresowania naukowe koncentrują się na (trzech) obszarach badawczych. Pierwszym z nich jest zagadnienie ochrony danych osobowych. W tym zakresie w szczególności

analizowałem przetwarzanie danych osobowych przez Kościół katolicki w kontekście tzw. apostazji, tj. wystąpienia z Kościoła katolickiego.

Drugim obszarem badawczym w zakresie prawa administracyjnego jest dostęp do informacji publicznej. Mając znaczny udział w tworzeniu książki stanowiącej z założenia praktyczne narzędzie dotyczące tego zagadnienia, przygotowałem trzy jej rozdziały poświęcone zagadnieniom: dostępu do informacji publicznej w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej, dostępu do informacji publicznej w polskich przepisach prawnych oraz ponownemu wykorzystaniu informacji publicznej [Zob. P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej. Praktyczne wskazówki w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa,* Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck 2014).

Trzecią kategorię tworzą zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego, niedające się jednak przyporządkować do żadnego ze wskazanych wcześniej obszarów badawczych. W tym zakresie analizowałem funkcjonowanie służb mundurowych, zagadnienie prawa intertemporalnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego, a także kwestię zastosowania przepisów Kodeksu Postępowania Administracyjnego do postępowań prowadzonych na podstawie innych aktów prawnych.

Cztery z moich tekstów nie mają charakteru czysto naukowego. Są to dwa sprawozdania, jedna recenzja oraz wspomnienie o moim Mistrzu i Nauczycielu - Panu Profesorze Wojciechu Sokolewiczu.

Jak wskazałem powyżej, poza prawem konstytucyjnym moja działalność naukowa obejmuje również zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego. Wzmożonej aktywności w tej płaszczyźnie na przestrzeni ostatnich lat istotnie sprzyja praca w Biurze Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i zdobywana na tej podstawie wiedza praktyczna. W ramach wykonywanej w ten sposób pracy sporządziłem (samodzielnie oraz uczestnicząc w zespole osób) liczne opinie i analizy dotyczące różnorodnych zagadnień należących do prawa administracyjnego. Analizy te i opinie przeznaczone są do użytku wewnętrznego, w szczególności dla sędziów, jako pomoc w procesie orzekania. Były to następujące analizy:

B. Ofer

1) *Wpływ orzecznictwa sądów europejskich (TSUE oraz ETPCz) na orzecznictwo polskich sądów administracyjnych w zakresie ochrony danych osobowych* (jako jeden z dwóch współautorów);

2) *Prawo intertemporalne w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego* (jako jeden z trzech współautorów);

3) *Charakter prawny aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego* (jako jeden z czterech współautorów);

4) *Węzłowe problemy w orzeczeniach sądów administracyjnych z lat 2008 – 2013 w sprawach z zakresu informacji publicznej* (jako jeden z trzech współautorów);

5) *Analiza wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanych w sprawach decyzji Generalnego Inspektora Danych Osobowych umarzających postępowanie w sprawach przetwarzania danych osobowych przez Kościół Katolicki* (samodzielnie);

6) *Analiza dotycząca zagadnienia formułowania sentencji orzeczeń sądów administracyjnych w zakresie umorzenia postępowania oraz stwierdzenia przewlekłości postępowania lub bezczynności organu* (jako jeden z dwóch współautorów);

7) *Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych. Analiza orzecznictwa* (jako jeden z czterech współautorów);

8) *Wnoszenie podań (pism) drogą elektroniczną w procedurach sądowych* (jako jeden z czterech współautorów);

9) *Analiza dotycząca relacji pomiędzy wnioskiem o prawo pomocy a zażaleniem na zarządzenie o wezwaniu do uiszczenia wpisu w aspekcie kolejności rozpoznawania* (jako jeden z dwóch współautorów);

10) *Analiza orzecznictwa dotyczącego zakresu zastosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych oraz do ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych* (samodzielnie);

11) *Opinia w sprawie związania się przez Rzeczpospolitą Polską Protokołem nr 16 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* (samodzielnie).

## III. OSIĄGNIĘCIE UZYSKANE PO OTRZYMANIU STOPNIA NAUKOWEGO DOKTORA STANOWIĄCE ZNACZNY WKŁAD W ROZWÓJ DYSCYPLINY NAUKOWEJ „PRAWO"

Osiągnięciem, które chciałbym przedstawić jako spełniające w mojej ocenie kryteria określone w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. nr 65, poz. 595, ze zmianami), tj. zostało uzyskane po otrzymaniu stopnia doktora i stanowi znaczny wkład w rozwój określonej dziedziny naukowej (w tym wypadku: prawa konstytucyjnego) jest monografia pt.: *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP* (Warszawa 2014 r.).

Wskazana monografia stanowi pierwsze w polskiej literaturze tak kompleksowe badanie problematyki wskazanej w jej tytule. Po roku 1997 powstało wprawdzie kilka publikacji dotyczących udziału Prezydenta RP w postępowaniu ustawodawczym. Część z nich to jednak opracowania poświęcone tylko wybranym aspektom podjętego przeze mnie zagadnienia, ujmujące je niejako „na marginesie" innego problemu badawczego (w szczególności: A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa: 2008; J. Kuciński, *Legislatywa, egzekutywa, judykatywa. Konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010; J. Wawrzyniak (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005).

Powstały także trzy monografie poświęcone udziałowi prezydenta (a jedna z nich nawet całej władzy wykonawczej) w postępowaniu ustawodawczym (R. Balicki, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001; K. Eckhardt, *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, Przemyśl 2000; J. Zaleśny, *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999). Trzeba jednak

zauważyć, że Autorzy tych pozycji dotykają interesującego mnie zagadnienia jedynie częściowo, w innym zakresie i z odmiennej perspektywy niż czynię to w moich badaniach. Ponadto wskazane publikacje powstały w niedługim okresie po wejściu w życie Konstytucji RP, zaś prowadzona w nich analiza ma wymiar w zasadzie jedynie teoretyczny. Tymczasem okres przeszło siedemnastu lat od wejścia w życie Konstytucji z 1997 roku dostarcza bogatego materiału empirycznego w zakresie praktyki ustrojowej podjętego przeze mnie zagadnienia.

Udział Prezydenta RP w procesie stanowienia ustaw stanowi jeden z instrumentów prawnych stwarzających legislatywie możliwość „dzielenia się" władzą ustawodawczą z organami władzy wykonawczej. Analiza postępowania ustawodawczego w kształcie określonym przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku prowadzi do wniosku, że rola Prezydenta RP w tym procesie jest znacząca. Składają się na nią trzy zasadnicze kompetencje: prawo inicjatywy ustawodawczej, a także – w ramach zakwestionowania ustawy przedłożonej prezydentowi do podpisu – możliwość skierowania jej do Trybunału Konstytucyjnego (zwanego dalej „TK") z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją (tzw. kontrola prewencyjna) lub przekazania Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (tzw. weto ustawodawcze). Na podstawie wskazanych kompetencji została ukształtowana konstrukcja pracy. Tworzą ją trzy części poświęcone odpowiednio: inicjatywie ustawodawczej, prawu zwrócenia ustawy Sejmowi w celu ponownego rozpatrzenia oraz prawu wystąpienia do TK z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Konstrukcja każdej z części jest symetryczna, złożona z trzech rozdziałów opartych na jednakowych założeniach metodologicznych.

W pierwszym rozdziale każdej części została przeprowadzona analiza historyczna. Badaniu poddałem kolejne polskie regulacje ustrojowe począwszy od Konstytucji marcowej z 1921 roku, na podstawie której ustanowiono urząd prezydenta, kończąc na dyskusji w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, w toku której zapadały decyzje odnośnie do współczesnego kształtu postępowania ustawodawczego. Rozważania historyczne zostały podzielone na trzy wyodrębnione okresy: okres dwudziestolecia międzywojennego, okres Polski Ludowej oraz okres transformacji ustrojowej. W drugim rozdziale każdej części została przeprowadzona analiza współczesnego kształtu instytucji prawnych stwarzających Prezydentowi RP możliwość wpływu na postępowanie ustawodawcze.

W trzecim rozdziale każdej części analizie poddałem praktykę wykonywania przez Prezydenta RP określonych kompetencji, tj. prawa inicjatywy ustawodawczej, weta ustawodawczego oraz wniosku do TK w trybie kontroli prewencyjnej. Początkowy okres tej analizy to dzień wejścia w życie Konstytucji RP, tj. 17 października 1997 r. Terminem końcowym jest zaś 31 października 2014 r., tj. dzień zwieńczenia prowadzonych badań. Badaniu poddałem więc okres sprawowania urzędu Prezydenta RP przez trzech jego piastunów: Aleksandra Kwaśniewskiego, Lecha Kaczyńskiego oraz Bronisława Komorowskiego. Uwzględniony został również okres, kiedy Bronisław Komorowski jako marszałek Sejmu tymczasowo wykonywał obowiązki głowy państwa.

Chcę zaznaczyć, że analizowaną przeze mnie praktykę ustrojową determinuje kilka czynników. Pierwszym z nich, mającym podstawowy charakter są obowiązujące przepisy prawne. Stanowią one ustrojowy fundament, wyznaczając określone płaszczyzny działania głowy państwa. Nie można jednak marginalizować, mających również istotne znaczenie, aspektów politycznych i osobowościowych. Z tego względu praktyka ustrojowa nie ma (i chyba nie może mieć) charakteru jednolitego. Wydaje się jednak, że dotychczasowy okres obowiązywania Konstytucji RP stanowi dość rozległą przestrzeń praktycznego stosowania teoretycznych konstrukcji normatywnych, pozwalając na sformułowanie pojawiających się w tym zakresie wniosków.

Na marginesie tych uwag trzeba zauważyć, że ustawodawca konstytucyjny przewidział jeszcze jeden mechanizm ustrojowy stwarzający głowie państwa pośrednią możliwość wpływu na proces ustawodawczy. Jest nim prawo skrócenia kadencji parlamentu pociągające za sobą objęcie większości niezakończonych postępowań ustawodawczych zasadą dyskontynuacji prac parlamentu. Skutek ten ma jednak charakter uboczny, nie należy bowiem do istoty skrócenia kadencji parlamentu. Z tego względu nie został on objęty moim badaniem. Z uwagi na zakres analizy dotyczącej wszak postępowania ustawodawczego, tj. okresu przed uchwaleniem ustawy, badaniem nie została również objęta określona w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji tzw. kontrola następcza, rozumiana jako skierowanie przez prezydenta do TK wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy, która już obowiązuje.

Podejmując zagadnienie stanowiące przedmiot monografii postawiłem sobie za cel udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy zasadne jest funkcjonowanie konstrukcji ustrojowej stwarzającej Prezydentowi RP możliwość rzeczywistego wpływu na proces stanowienia ustaw. Problematyka ta dotyczy relacji pomiędzy organami należącymi do dwóch odrębnych segmentów władzy państwowej. Prezydent RP, będący organem władzy wykonawczej, dysponuje środkami stwarzającymi mu możliwość wpływu na podstawową funkcję władzy ustawodawczej. Powstaje w związku z tym pytanie o potrzebę i ustrojowe uzasadnienie przyjętej konstrukcji, jak również jej funkcjonalność w praktyce ustrojowej.

Dla prawidłowej realizacji przyjętego celu sformułowałem cztery hipotezy badawcze. Według pierwszej hipotezy udział Prezydenta RP w postępowaniu ustawodawczym stanowi przykład krzyżowania (nakładania się) kompetencji należących do różnych segmentów władzy państwowej. Zgodnie z treścią art. 10 Konstytucji RP, Prezydent – obok Rady Ministrów – jest podmiotem władzy wykonawczej. Z kolei ustawodawstwo stanowi podstawową kompetencję legislatywy tworzonej przez Sejm i Senat. Prowadzi to do wniosku, że władze państwowe zostały od siebie konstytucyjnie oddzielone, lecz podział ten nie ma – i faktycznie nie może mieć – charakteru absolutnego. Konstrukcja ta dotyczy jednak wyłącznie legislatywy i egzekutywy. Nie poddaje się jej władza sądownicza, która zgodnie z art. 173 Konstytucji pozostaje odrębna i niezależna od pozostałych władz.

Zgodnie z drugą hipotezą z przepisów Konstytucji RP wynika aksjomat współpracy pomiędzy organami władzy państwowej. Na gruncie prowadzonych rozważań współpraca ta dotyczy relacji pomiędzy prezydentem a parlamentem w zakresie udziału pierwszego z wymienionych podmiotów w postępowaniu ustawodawczym. Wspomniany aksjomat wynika już ze wstępu do Konstytucji, gdzie mowa jest wprost o „współdziałaniu władz", a jego konkretyzacja dokonuje się na tle dalszych przepisów ustawy zasadniczej.

W trzeciej hipotezie założyłem, że konstytucyjne regulacje w zakresie wpływu Prezydenta RP na proces ustawodawczy odpowiadają przyjętej konstrukcji w ramach podziału władzy, stanowiąc instrumenty powściągania legislatywy przez egzekutywę. Prezydent występuje w tej konstrukcji jako arbiter, który uczestnicząc w postępowaniu legislacyjnym, podejmuje decyzje w zakresie przypisanych mu funkcji i kompetencji. Powinien w tym zakresie działać w oderwaniu od doraźnych potrzeb

politycznych, bez względu na współpracę w warunkach jednorodności bądź kohabitacji politycznej.

Zgodnie z czwartą hipotezą polskie doświadczenia ustrojowe, zwłaszcza okresu intensywnej transformacji, dają asumpt do stwierdzenia, że współczesne rozwiązania w zakresie wpływu Prezydenta RP na proces ustawodawczy zostały wprowadzone w oderwaniu od tradycji ustrojowej, bazując raczej na doraźnych potrzebach i celach.

Przyjęta przeze mnie konstrukcja pracy oraz weryfikacja postawionych hipotez wymagały zastosowania trzech metod badawczych. Pierwszą z nich jest analiza historyczno-prawna. Jej wykorzystanie umożliwiło mi zbadanie genezy poszczególnych instytucji stwarzających prezydentowi możliwość wpływu na postępowanie ustawodawcze, ich ewolucji oraz ustalenie, czy współczesne regulacje nawiązują do rozwiązań historycznych a jeśli tak to w jakim zakresie. Dzięki zastosowaniu tej metody prześledziłem również kontekst polityczny tworzenia analizowanych instytucji w Konstytucji z 1997 roku.

Drugą z zastosowanych przeze mnie metod badawczych jest analiza dogmatyczno-prawna. Zasadniczym źródłem prowadzonych badań była Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. stanowiąca najważniejszy punkt odniesienia dla całokształtu wywodów. Poszczególne problemy zostały również rozważone w oparciu o inne akty prawne stanowiące uzupełnienie i konkretyzację materii konstytucyjnej. W szczególności były to ustawy, akty wykonawcze oraz regulaminy parlamentarne. W części badań dotyczącej praktyki ustrojowej źródłem dla rozważań były projekty ustaw skierowane przez prezydenta do Sejmu, rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego wydane na podstawie zainicjowanej kontroli prewencyjnej, a także skierowane przez prezydenta do Sejmu wnioski o ponowne rozpatrzenie ustawy.

Trzecią metodą badawczą, którą zastosowałem jest analiza systemowa w ujęciu instytucjonalnym. Ukształtowany w prawie polskim model postępowania ustawodawczego został potraktowany jako system złożony z poszczególnych komponentów. Szczegółowej analizie zostały poddane te spośród nich, na które prezydent posiada możliwość bezpośredniego wpływu przy pomocy przyznanych mu w tym zakresie instrumentów prawnych.

B. Q.

W części pierwszej pracy wykazałem, że inicjatywa ustawodawcza nie przysługiwała głowie państwa we wszystkich polskich regulacjach ustrojowych po 1921 roku. Niemniej jednak jej funkcjonowanie wyraża pewne ustrojowe kontinuum. Instytucja ta funkcjonowała bowiem w każdym z trzech wyodrębnionych historycznie okresów, przybierając kształt koherentny wobec założeń poszczególnych regulacji ustrojowych.

W dotychczasowej praktyce ustrojowej obowiązywania Konstytucji z 1997 roku prezydent korzystał z prawa inicjatywy ustawodawczej w oderwaniu od z góry określonych schematów postępowania czy zagadnień, w których działalność inicjatywna głowy państwa byłaby nadmiernie intensywna. Potwierdza to znaczna różnorodność materii prezydenckich inicjatyw ustawodawczych.

Czynnikiem mającym duże znaczenie dla efektywności prezydenckiej inicjatywy ustawodawczej jest istniejący układ sił politycznych. Jak pokazała to praktyka, w okresie kohabitacji politycznej, na skutek współpracy prowadzonej z mającą odmienny rodowód polityczny większością parlamentarną, efektywność ta była znacznie niższa. W warunkach jednorodności politycznej była z kolei bardzo wysoka (w okresie prezydentury Bronisława Komorowskiego wynosiła ona 100%).

Obok inicjatywy dotyczącej ustaw zwykłych, prezydent dysponuje również inicjatywą w przedmiocie zmiany Konstytucji. Jest to jedna z kilku kompetencji, stanowiących emanację przyznanej mu funkcji strażnika tejże Konstytucji. Pozytywnej oceny wymaga fakt, że w dotychczasowej praktyce ustrojowej III RP prezydent korzystał z tego uprawnienia w sposób powściągliwy, bo zaledwie trzy razy. Pomimo tego, że tylko jedna z tych propozycji została zwieńczona dokonaniem zmiany w Konstytucji, to jednak żadnej z proponowanych zmian nie można przypisać charakteru błahego. Ta umiarkowana inicjatywność ustrojodawcza wpisuje się w założenie ustrojowe, zgodnie z którym ze względu na szczególną jej treść Konstytucja ma być aktem stabilnym, niepodatnym na częste modyfikacje.

Praktyka ustrojowa potwierdziła sformułowaną przeze mnie tezę o możliwości występowania z inicjatywą ustawodawczą przez osobę tymczasowo wykonującą obowiązki Prezydenta RP. Uczynił to wykonujący obowiązki głowy państwa marszałek Sejmu Bronisław Komorowski. Wymaga jednak odnotowania, że jedna z tych inicjatyw dotyczyła sektora finansów publicznych, a więc kwestii, które – jak sądzę – wpisują się bardziej w konstytucyjny profil i zakres działania rządu, aniżeli

głowy państwa. Wszak to Rada Ministrów posiada wyłączną inicjatywę w zakresie ustawy budżetowej. Do niej należy również wykonywanie budżetu państwa, z czego następnie zostaje rozliczona przed Sejm w postaci udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z wykonania budżetu. Pogląd ten jest tym bardziej uzasadniony jeśli uwzględnić, że Bronisław Komorowski pełnił obowiązki Prezydenta RP, nadal pozostając marszałkiem Sejmu. Wykonywał więc funkcję w ramach władzy wykonawczej, pod względem formalnym będąc równocześnie organem władzy ustawodawczej. O potrzebie zgłoszenia analizowanej inicjatywy może jednak świadczyć fakt, że rozpoczęta na jej podstawie procedura ustawodawcza, zgodnie z założeniami projektodawcy, została zwieńczona uchwaleniem odpowiednich aktów normatywnych.

Regulacja konstytucyjna powierzająca prawo inicjatywy ustawodawczej w nieograniczonym zakresie obu podmiotom władzy wykonawczej przy odmiennym ukształtowaniu funkcji ustrojowych każdego z nich stanowi przykład tego, że Konstytucja z 1997 roku w sposób nie do końca jasny i precyzyjny wytyczyła sfery działania prezydenta i Rady Ministrów w systemie dualistycznej egzekutywy. Istotny w tym zakresie jest fakt zrozumienia przez każdy z tych podmiotów jego roli ustrojowej, rozdzielenia ich funkcji i kompetencji, chęci współpracy oraz wspólnego i jednolitego rozumienia polskiej racji stanu. Jest to istotne, bowiem nawet najbardziej skrupulatne regulacje ustrojowe mogą okazać się zawodne, jeśli po stronie piastunów najwyższej władzy zamiast współpracy nakierowanej na dobro państwa, istnieć będzie jedynie wola realizacji partykularnych interesów poszczególnych ugrupowań.

Praktyka ustrojowa dotychczasowego obowiązywania Konstytucji RP zdaje się nie potwierdzać obaw dotyczących konfliktów wewnątrz egzekutywy w zakresie korzystania z prawa inicjatywy ustawodawczej. Niemniej, konstrukcja konstytucyjnego modelu władzy wykonawczej opartego na zasadzie dualizmu z jednoczesnym powierzeniem „rządowemu" segmentowi tej władzy prowadzenia polityki państwa stwarza konieczność zakreślenia prawnych ram, w których prezydent może swobodnie korzystać z przyznanego mu prawa inicjatywy ustawodawczej. Ramy te tworzą konstytucyjne funkcje Prezydenta RP, które powinny stanowić wyłączny obszar prezydenckiej aktywności inicjatywnej.

W przyjętym okresie badawczym kolejni piastuni urzędu prezydenta korzystali z prawa inicjatywy ustawodawczej w sposób powściągliwy. Powściągliwość ta bynajmniej nie osłabiła ustrojowego autorytetu głowy państwa. Niekiedy można ją nawet uznać za element wzmacniający jej pozycję. Praktyka ta stanowi pozytywną weryfikację poglądu, który u progu obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyraziła Prof. Maria Kruk (zob. *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP,* „Przegląd Sejmowy" 1998, nr 2, s. 21). Autorka stwierdziła, że należy liczyć na ukształtowanie trwałej praktyki, zgodnie z którą prezydent nie będzie nadużywał prawa inicjatywy ustawodawczej „przeciwko" rządowi. Pomimo tej generalnej prawidłowości, zwłaszcza w okresie prezydentury Lecha Kaczyńskiego dostrzegalny był jednak wzrost liczby projektów, które dotyczyły kwestii związanych z finansami państwa. Można w związku z tym rozważać, czy ta sfera aktywności prezydenta nie stanowiła próby ingerencji w sprawy zastrzeżone do wyłącznej kompetencji Rady Ministrów, która na podstawie art. 146 ust. 4 pkt 6 *in principio* Konstytucji została umocowana do kierowania wykonaniem budżetu. Wydaje się jednak, że wspomniany wzrost prezydenckiej aktywności nie był na tyle znaczący, aby można było mówić o jakiejkolwiek destabilizacji polityki rządu. Czynnikiem sprzyjającym tego typu praktyce była współpraca prezydenta z premierem wywodzącym się z odmiennej opcji politycznej. Współpraca ta nie układała się pomyślnie, rodząc liczne konflikty w łonie egzekutywy, co poza osłabieniem wizerunku poszczególnych polityków miało również niekorzystny wpływ na właściwe wykonywanie powierzonych im funkcji. Nie urzeczywistniła się jednak obawa wytworzenia wewnątrz władzy wykonawczej dwóch konkurencyjnych ośrodków w zakresie inicjatywy ustawodawczej.

W przeważającej mierze przedkładane przez prezydenta projekty ustaw znajdowały uzasadnienie w funkcjach głowy państwa określonych w art. 126 Konstytucji ust. 1 i 2, a także w przyznanych mu, konkretnych przepisach kompetencyjnych. Choć w niektórych przypadkach tendencja ta nie była tak wyraźnie dostrzegalna, to jednak inicjatywy ustawodawcze uzasadniały również odmienne względy, tytułem przykładu sugestia innego podmiotu (np. Prezesa Rady Ministrów) czy oczekiwania społeczne. Dostrzegalna jest, zwłaszcza w okresie prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego, pewna pozytywna tendencja polegająca na inicjowaniu przez prezydenta postępowania ustawodawczego zawsze wtedy, kiedy norma

konstytucyjna nie była realizowana przez ustawodawstwo zwykłe, zaś funkcjonowanie przepisów ustawy zasadniczej pozostawało sprzężone z uchwaleniem ustawy przez Sejm.

Analiza przeprowadzona w drugiej części pracy, dotyczącej weta ustawodawczego, skłoniła mnie do następujących wniosków.

Weto ustawodawcze nie stanowi w prawie polskim *novum*. Przeciwnie, należy stwierdzić, że instytucja ta posiada sięgające okresu dwudziestolecia międzywojennego historycznie utrwalone korzenie. Jej funkcjonowanie nie miało jednak charakteru permanentnego. Było ono uzależnione od kształtowanej w danym okresie koncepcji systemu ustrojowego oraz przyjętej przez ustrojodawcę wizji prezydentury.

Instytucja weta ustawodawczego w kształcie nadanym przepisami Konstytucji RP powoduje, że prezydent nie jest jedynie notariuszem decyzji podjętych przez ugrupowania tworzące koalicję. Przeciwnie, dysponuje on instrumentem faktycznego wpływu na te decyzje, jednocześnie ukazując, że – w jego ocenie najistotniejsze z nich – powinny dochodzić do skutku po uzyskaniu aprobaty głowy państwa. Biorąc jednak pod uwagę, że ostateczne rozstrzygnięcie w zakresie dojścia ustawy do skutku spoczywa w rękach właściwego legislatora, ewentualna dezaprobata prezydenta do czasu podjęcia decyzji przez Sejm ma jedynie charakter zawieszający.

Analiza praktyki ustrojowej i dokonany na tej podstawie przegląd tematyczny wszystkich ustaw zwróconych w analizowanym okresie badawczym Sejmowi w celu ponownego rozpatrzenia nie wskazuje na wykształcenie się w czasie sprawowania urzędu Prezydenta RP przez kolejnych jego piastunów jakiegoś szczególnego obszaru legislacyjnego, w którym kompetencja ta byłaby szczególnie intensyfikowana. Przeciwnie, dostrzegalna jest w tym zakresie znaczna różnorodność, co świadczy o korzystaniu z tej instytucji przez prezydenta w obliczu powzięcia faktycznych wątpliwości względem ustawy. Pogląd ten ulega jednak osłabieniu, jeśli uwzględnić znaczny wzrost korzystania przez prezydenta z weta w okresie kohabitacji politycznej. Zjawisko to należy ocenić negatywnie. W takich okolicznościach weto, będące w rękach prezydenta instrumentem kontroli ustawodawstwa, staje się narzędziem walki politycznej pomiędzy głową państwa a

nieprzychylną mu większością parlamentarną. Jego rzeczywiste ustrojowe znaczenie ulega więc istotnej deprecjacji.

Jak dowiodła praktyka ustrojowa, możliwe jest podniesienie we wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy zarzutu jej niezgodności z konstytucją. Żaden z piastunów urzędu prezydenta nie uważał bowiem, aby zarzut niekonstytucyjności (zarówno materialnej jak i proceduralnej) mógł być formułowany jedynie we wniosku do TK, zaś nie mógł stanowić przesłanki zgłoszenia weta. W braku sprzeciwu ze strony parlamentu praktyka ta uzyskała dorozumianą aprobatę władzy ustawodawczej. Wymaga jednak podkreślenia, że zarzut niezgodności ustawy z konstytucją nigdy nie stanowił jedynej wątpliwości prezydenta. Podnoszony był zawsze jako jedno z kilku zastrzeżeń wobec zawetowanej ustawy. W braku konstytucyjnych obostrzeń w zakresie zarzutów mogących stanowić uzasadnienie prezydenckiego weta, w praktyce podnoszone były w tym zakresie rozmaite okoliczności. Ich analiza prowadzi do wniosku, że były to zarówno argumenty natury merytorycznej (np. polityczne, ekonomiczne, społeczne), natury prawnej (np. naruszenie przez ustawodawcę norm innych aktów prawnych w tym – jak wspomniałem – norm konstytucyjnych) jak również argumenty związane z brakiem harmonizacji przepisów krajowych z prawem unijnym.

Każdy z trzech piastunów urzędu prezydenta w przyjętym okresie badawczym korzystał z prawa weta ustawodawczego w sposób powściągliwy, oscylujący pomiędzy 0,2% a 1,9% ustaw przedstawionych mu do podpisu. Sumarycznie, zawetowane ustawy stanowiły 1,66% ustaw przedłożonych prezydentowi do podpisu w przyjętym okresie badawczym. Świadczy to o rozsądnym korzystaniu z tej kompetencji oraz zrozumieniu intencji, którymi kierował się w tym zakresie ustrojodawca. Nie powstały więc na tym tle ustrojowe komplikacje np. w postaci blokowania działań legislacyjnych Sejmu czy osłabienia pozycji prezydenta w konfrontacji z silnym parlamentem podczas głosowania w przedmiocie ponownego uchwalania ustawy.

W dotychczasowej praktyce ustrojowej instytucja prezydenckiego weta okazała się być niezwykle skutecznym instrumentem służącym powściąganiu działalności ustawodawczej parlamentu. Spośród wszystkich pięćdziesięciu pięciu ustaw przekazanych do Sejmu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie tylko dziesięć zostało ponownie uchwalonych. Uwzględniając, że w jednym przypadku wnioskowi

prezydenta nie został nadany bieg, skuteczność weta ustawodawczego wynosi 80%. Nie oznacza to jednak, że we wszystkich pozostałych sytuacjach ustawy nie doszły do skutku poprzez nieuzyskanie w Sejmie odpowiedniej większości głosów. Część z nich w ogóle nie stała się przedmiotem głosowania, nie dochodząc do skutku poprzez zadziałanie zasady dyskontynuacji prac parlamentu. Abstrahując jednak od tych różnic, należy uznać, że w przeważającej mierze weto prezydenta stanowiło skuteczny instrument blokowania efektywności procesu legislacyjnego.

Pomimo formalnego istnienia takiej możliwości, żaden z wniosków prezydenta o ponowne uchwalenie ustawy nie został wycofany przez wnioskodawcę. Świadczy to niewątpliwie o konsekwencji podejmowanych działań. Nie wystąpił również przypadek wycofania przez prezydenta wniosku złożonego przez swojego poprzednika. Pod względem formalnym nie było takiej możliwości. Każde z postępowań w zakresie prezydenckiego weta, czy to poprzez przeprowadzenie głosowania, czy na skutek zakończenia kadencji Sejmu, uległo zamknięciu w czasie piastowania urzędu przez podmiot będący jego inicjatorem.

Na podstawie rozważań przeprowadzonych w części trzeciej pracy ustaliłem że instytucja prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw jest w Polsce stosunkowo nowym mechanizmem ustrojowym, który w przepisach prawnych pojawił się dopiero w 1989 roku, tj. po siedmiu latach od utworzenia organu mogącego tę kontrolę sprawować. Trudno więc mówić tu o długoletniej tradycji ustrojowej i istnieniu w tym zakresie ustrojowego kontinuum. Analiza historyczna prowadzi do wniosku, że najbardziej zaawansowaną regulacją w zakresie kontroli prewencyjnej jest Konstytucja z 1997 r., w której wprowadzono nieznane dotąd rozwiązanie w postaci możliwości orzeczenia przez TK o tzw. częściowej niekonstytucyjności, ustanawiając dodatkowo kryterium nierozerwalnego związku z całą ustawą treści uznanych za niekonstytucyjne.

Jak dowodzi praktyka ustrojowa, w sytuacji orzeczenia o braku tego związku, dysponując dwiema ścieżkami „uzdrowienia" ustawy prezydent częściej korzystał z możliwości podpisania ustawy z pominięciem treści uznanych za niekonstytucyjne. Rzadziej natomiast stosował bardziej skomplikowany tryb przekazania ustawy Sejmowi w celu usunięcia niezgodności. Pojawiło się również trzecie rozwiązanie, niemające wyraźnej podstawy prawnej. Jest nim podpisanie ustawy z uwzględnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Ta specyficzna konstrukcja

znalazła zastosowanie w przypadku wydania przez Trybunał w efekcie przeprowadzonej kontroli prewencyjnej wyroku zakresowego. Zażywszy, że niekonstytucyjność występuje wówczas tylko w konkretnym zakresie stosowania przepisów ustawy, nie ma konieczności ich uchylenia. Choć rozwiązanie to może być w pewnym sensie uzasadnione konstrukcją orzeczenia nietypową dla kontroli prewencyjnej, nie zostało ono *expressis verbis* przewidziane w art. 122 ust. 4 Konstytucji. Sądzę, że bardziej klarownym rozwiązaniem, znajdującym podstawę bezpośrednio w Konstytucji byłoby zwrócenie ustawy Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

Liczba wniosków skierowanych przez prezydenta do TK w trybie kontroli prewencyjnej pozwala stwierdzić, że jego aktywność w tym zakresie była umiarkowana, obejmując ok. 1,28% wszystkich ustaw przedłożonych mu do podpisu. Co do zasady, jego stosowanie odpowiadało więc przypisanej prezydentowi funkcji strażnika Konstytucji. Niemniej, dostrzegalny jest wyraźny wzrost aktywności prezydenta w zakresie kontroli prewencyjnej w czasie kohabitacji politycznej. Dotyczyło to jednak wyłącznie okresu sprawowania urzędu przez Lecha Kaczyńskiego, kiedy wszystkie ustawy zostały kierowane do TK w okresie funkcjonowania nieprzychylnej mu większości parlamentarnej tworzonej przez Platformę Obywatelską. Choć mogło to być w pewnym sensie uzasadnione odmienną wizją polityki legislacyjnej, w zakresie której prezydent posiada wszak prawne instrumenty oddziaływania, to jednak nie do końca komponowało się z wizją prezydenta–arbitra odpowiedzialnego za stabilizację ustroju. W okresie prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego aktywność ta rozkładała się proporcjonalnie pomiędzy okres kohabitacji i jednolitości politycznej. Z kolei cały okres prezydentury Bronisława Komorowskiego to czas jednorodności politycznej z posiadającą większość w parlamencie Platformą Obywatelską. Siłą rzeczy kontrola prewencyjna nie mogła więc w tym czasie stanowić instrumentu walki politycznej z przychylną prezydentowi większością w Sejmie.

Spośród wszystkich trzydziestu dziewięciu ustaw, które zostały zbadane przez Trybunału Konstytucyjny w trybie kontroli prewencyjnej, w dwudziestu pięciu przypadkach wydane zostało orzeczenie o niekonstytucyjności. Daje to wysoki, ukształtowany na poziomie ponad 64% poziom skuteczności głowy państwa, potwierdzając efektywne korzystanie z tego instrumentu kontroli. Kierując ustawy do

TK przed ich podpisaniem, prezydent powoływał się na różnorodne wzorce konstytucyjne, w tym również na preambułę, której normatywny charakter jest współcześnie w zasadzie aksjomatem. Świadczy to o kierowaniu się przez prezydenta rzeczywistymi wątpliwościami konstytucyjnymi.

Najczęściej powoływanym przez prezydenta wzorcem ustrojowym, zapewne ze względu na jego „normatywną pojemność", był art. 2 Konstytucji wyrażający zasadę demokratycznego państwa prawnego Analiza przedmiotowa wszystkich ustaw skierowanych przez prezydenta do TK w trybie kontroli prewencyjnej dowodzi, że regulowana przez nie materia była różnorodna. Świadczy to o tym, że prezydent korzystał z tego narzędzia w oderwaniu od z góry określonych schematów postępowania. Dostrzeżone niezgodności miały zarówno charakter proceduralny (w zakresie naruszenia konstytucyjnych zasad procedury ustawodawczej) jak i charakter materialny (niezgodność poszczególnych przepisów kwestionowanych regulacji).

Praktyka ustrojowa ukazała niekorzystne zjawisko obejmowania ustawy już po wydaniu przez TK orzeczenia zasadą dyskontynuacji prac parlamentarnych. Uczyniono to czterokrotnie: trzy razy na skutek upływu kadencji przed wydaniem przez TK orzeczenia, zaś raz w sytuacji, kiedy kadencja Sejmu dobiegła końca w toku wprowadzania przez tę izbę zmian w ustawie. Takie działanie nie było prawnie usprawiedliwione. Uwzględniając, że postępowanie po wydaniu przez TK orzeczenia ma charakter „wpadkowy", stanowiąc etap niezależny od procedury pierwotnego uchwalenia ustawy, powinno zostać rozpoczęte bądź kontynuowane przez Sejm kolejnej kadencji.

Na podstawie całokształtu przeprowadzonej analizy dowiodłem zasadności sformułowanych hipotez badawczych. Sformułowałem również pewne spostrzeżenia i wnioski o charakterze generalnym.

Jeśli chodzi o inicjatywę ustawodawczą Prezydenta RP, to w dotychczasowej praktyce ustrojowej instytucja ta funkcjonowała w sposób zgodny z założeniami ustrojodawcy. Choć ma ona charakter osobliwy, stwarzając teoretyczną możliwość wkraczania głowy państwa w pole aktywności Rady Ministrów, to jednak, co do zasady, jej wykonywanie nie zakłócało delimitacji kompetencji w ramach zasady podziału władzy. Z tego względu pozostawienie jej w obecnym kształcie wydaje się nie stwarzać ryzyka destabilizacji ustroju.

Pewne wątpliwości pojawiają się na tle korzystania przez prezydenta z weta ustawodawczego, zwłaszcza uwzględniając, że wykonywaniu tej kompetencji towarzyszy silny kontekst polityczny. Przeprowadzona analiza uprawnia do stwierdzenia, że pozostawienie weta ustawodawczego w obecnym kształcie nie jest zasadne. Praktyka ustrojowa dowiodła bowiem, że instytucja ta wykorzystywana jest w wielu przypadkach w sposób niezgodny z intencjami ustrojodawcy. Uwaga ta odnosi się do okresu prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego i Lecha Kaczyńskiego, kiedy weto stanowiło narzędzie rozgrywek politycznych z nieprzychylną głowie państwa większością parlamentarną. Przy pomocy tej instytucji prezydenci próbowali często nie tylko korygować działania rządu, ale wręcz utrudniać ich podejmowanie, przedstawiając odmienną wizję prowadzenia polityki legislacyjnej. Z tego względu weto, mające charakter zawieszający, w kilku przypadkach nabrało charakteru weta absolutnego. Z kolei, w okresie współpracy z rządem posiadającym tożsame pochodzenie polityczne aktywność prezydenta w zakresie korzystania z prawa weta znacznie spadała. Weto było więc wielokrotnie wykorzystywane w sposób karykaturalny, wypaczając prezydencką funkcję arbitrażu politycznego. Nie korespondowało ono również z przyznaną prezydentowi funkcją czuwania nad przestrzeganiem konstytucji, której wykonywaniu powinno służyć.

Rozważenia wymagają dwie możliwości. Pierwszą z nich jest całkowite zniesienie weta ustawodawczego. Wydaje się jednak, że tak radykalne rozwiązanie nie do końca uzdrawiałoby obecną sytuację. Do dyspozycji prezydenta pozostawałby wówczas tylko jeden prawny środek wpływu na postępowanie ustawodawcze po wniesieniu projektu ustawy w postaci wniosku do TK o zbadanie jej konstytucyjności w trybie kontroli prewencyjnej. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny jest organem o charakterze fachowym, a zasiadający w nim sędziowie posiadają wysokie kwalifikacje prawnicze umożliwiające dokonywanie rzetelnej oceny przepisów prawa, zabezpieczonej prawnymi gwarancjami niezawisłości. Nie istniałaby jednak możliwość podniesienia przez prezydenta innych argumentów niż sama tylko niezgodność kwestionowanej regulacji z Konstytucją. Przeciwko zniesieniu weta przemawia również fakt, że w wielu przypadkach argumenty prezydenta podnoszone we wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy były zasadne.

Należy uznać, że silniejsze są argumenty prawne przemawiające za utrzymaniem weta ustawodawczego, z jednoczesnym dokonaniem modyfikacji

obecnego jego kształtu. Modyfikacja ta powinna być dwojaka. Po pierwsze, powinna ona polegać na zmniejszeniu progu głosów potrzebnych dla odrzucenia weta przez Sejm. Racjonalnym rozwiązaniem byłoby zastąpienie obecnie wymaganej większości trzech piątych głosów większością bezwzględną (w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów). Po drugie, korzystanie z prawa weta powinno zostać objęte kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów. Dokonanie proponowanej modyfikacji spowodowałoby definitywne wyeliminowanie politycznego znaczenia weta ustawodawczego. Odpowiadałoby to konstytucyjnemu usytuowaniu głowy państwa, pozostając w zgodzie z przypisaną mu funkcją arbitra i mediatora. W dalszym ciągu istniałaby możliwość zapoznania się z argumentacją prezydenta przez opinię publiczną. Niezmienny wszak pozostałby charakter weta jako prezydenckiego wniosku o rozważenie ponownego rozpatrzenia ustawy przez Sejm, zapewniając w wyższym stopniu niż obecnie możliwość skutecznego realizowania polityki przez rząd. Chcąc wdrażać ustalone cele, rząd nie byłby wówczas zobligowany – jak ma to miejsce obecnie – do zabiegania o poparcie części opozycji, faworyzując w ten sposób wybrane ugrupowania polityczne. Rozwiązanie to wpłynęłoby również korzystnie na transparentność procesu stanowienia ustaw.

Zasadniczych modyfikacji nie wymaga natomiast drugi ze środków zakwestionowania ustawy przez prezydenta, jakim jest wniosek do TK o zbadanie konstytucyjności ustawy przed jej podpisaniem. Podobnie jak w przypadku weta ustawodawczego, także z tego środka prezydent korzystał w sposób powściągliwy, co odpowiada przyjętym w tym zakresie założeniom systemowym. Dostrzegalny jest jednak pewien niedostatek w postaci braku określenia terminu, w jakim Trybunał Konstytucyjny powinien wydać orzeczenie w zainicjowanym przez głowę państwa postępowaniu. Aby uniknąć tego przedłużającego się stanu niepewności co do zgodności z Konstytucją zaskarżonej ustawy, należałoby określić maksymalny czas przeznaczony na rozpatrzenie przez TK wniosku prezydenta złożonego w trybie kontroli prewencyjnej. W mojej ocenie właściwym rozwiązaniem byłoby, na zasadzie analogii do art. 224 ust. 2 Konstytucji dotyczącego ustawy budżetowej oraz ustawy o prowizorium budżetowym, dodanie do art. 122 Konstytucji kolejnego ustępu, przewidującego trzymiesięczny termin na wydanie przez TK orzeczenia. Sądzę, że termin ten byłby uzasadniony, zwłaszcza mając na względzie nadrzędne dobro, jakim jest zakończenie procesu ustawodawczego. Postępowanie zainicjowane wnioskiem

prezydenta złożonym w trybie kontroli prewencyjnej powinno również zostać w przepisach prawnych wyraźnie wyjęte spod działania zasady dyskontynuacji prac parlamentu. Wynika to z faktu, że ma ono charakter „wpadkowy", stanowiąc etap niezależny od parlamentarnego postępowania ustawodawczego. Nie jest ono również obarczone obowiązkiem podjęcia decyzji o charakterze politycznym. Polega jedynie na formalnym wprowadzeniu do ustawy konstrukcji w kształcie odpowiadającym trybunalskiemu orzeczeniu.

Istotną częścią pracy jest aneks złożony z trzynastu opracowań tabelarycznych zawierających konkretne dane dotyczące podjętego przeze mnie zagadnienia. Aneks został podzielony na trzy części, odpowiadające materii badanej w każdej części pracy. Zawarłem w nim liczne informacje, m. in.: w zakresie inicjatywy ustawodawczej – określenie obszaru legislacyjnego, w jakim mieścił się projekt ustawy, ugrupowania tworzące większość parlamentarną oraz informacje czy ustawa została uchwalona; w zakresie weta ustawodawczego – określenie obszaru legislacyjnego zawetowanej ustawy, uzasadnienie odmowy podpisania, ugrupowania tworzące większość parlamentarną oraz informację o ponownym uchwaleniu ustawy; w zakresie kontroli prewencyjnej – określenie obszaru legislacyjnego kwestionowanej ustawy, uzasadnienie wniosku, wskazany przez prezydenta zakres niezgodności i powołany wzorzec konstytucyjny oraz czas, który był potrzebny TK na wydanie orzeczenia. Dane zawarte w aneksie ilustrują aktywność Prezydenta RP w poszczególnych etapach procesu ustawodawczego oraz czynniki mające wpływ na stopień tej aktywności.

Do pracy dołączyłem bogatą bibliografię zawierającą przedstawiane w monografii publikacje naukowe, akty prawne z podziałem na poszczególne ich kategorie, wykaz przywoływanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz pozostałe źródła.

## IV. POZOSTAŁY DOROBEK NAUKOWY

Poza ww. monografią na mój dorobek naukowy po uzyskaniu stopnia doktora składa się również czterdzieści pięć innych publikacji. Są one następujące:

**Samodzielne monografie:**

1. B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* (Warszawa 2012);
2. B. Opaliński, *Udział Prezydenta RP w kształtowaniu składu Rady Ministrów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku,* (Toruń 2013).

**Monografie we współautorstwie:**

1. B. Opaliński, P. Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjnoprawne,* Warszawa 2014, ss. 202;
2. B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Komentarz do ustawy o Policji,* Warszawa 2015.

**Książki pod redakcją:**

1. B. Opaliński, *Prawo administracyjne w ujęciu interdyscyplinarnym,* Warszawa 2014;
2. B. Opaliński, *Polskie konstytucje okresu dwudziestolecia międzywojennego. Doświadczenia, inspiracje, instytucje,* Warszawa 2015 (współredakcja wraz z M. Czernickim).

**Rozdziały w monografiach:**

1. B. Opaliński, *Prawnoustrojowy status władzy wykonawczej na tle zasady podziału władz w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku,* [w:] *Z zagadnień współczesnego prawa polskiego,* pod red. A. Doczekalskiej, Warszawa 2011, s. 143 – 174.
2. B. Opaliński, *Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej,* [w:] *Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego,* pod red. M. Marszałka, G. Sobolewskiego, T. Konopki, A, Cyran, Kielce 2012, s. 178 – 191.
3. B. Opaliński, *Prawo do wolnych wyborów w świetle standardów Rady Europy,* [w:] *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka,* pod red. J. Jaskierni, t. 2, Warszawa 2013, s. 79 – 93.

4. B. Opaliński, *Dylematy funkcjonowania władzy wykonawczej. Uwagi de lege ferenda na tle sporu o reprezentację Polski w Radzie Europejskiej,* [w:] *Współczesne uwarunkowania europeizacji i informatyzacji administracji,* pod red. E. Jasuik, G. Maja, Radom 2012, s. 65 – 90.

5. B. Opaliński, *Funkcjonowanie władzy wykonawczej z perspektywy 15 lat obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.,* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych,* pod red. S. Biernata, Warszawa 2013, s. 217 – 230.

6. B. Opaliński, *Opieka Rzeczypospolitej Polskiej nad obywatelem przebywającym za granicą,* [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania,* pod red. J. Jaskierni, t. 3, Warszawa 2014, s. 651 – 660.

7. B. Opaliński, *Dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej,* [w:] *Dostęp do informacji publicznej. Praktyczne wskazówki w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa,* pod red. P. Szustakiewicza, Warszawa 2014, s. 1 – 18.

8. B. Opaliński, *Dostęp do informacji publicznej w polskich przepisach prawnych,* [w:] *Dostęp do informacji publicznej. Praktyczne wskazówki w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa,* pod red. P. Szustakiewicza, Warszawa 2014, s. 19 – 38.

9. B. Opaliński, *Ponowne wykorzystanie informacji publicznej,* [w:] *Dostęp do informacji publicznej. Praktyczne wskazówki w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa,* pod red. P. Szustakiewicza, Warszawa 2014, s. 175 – 198.

10. B. Opaliński, *Uwagi o potrzebie modyfikacji systemu rządów w Polsce,* [w:] *Systemy rządów w perspektywie porównawczej,* pod red. J. Szymanka, Warszawa 2014, s. 350 – 365.

11. B. Opaliński, *Instytucja kontrasygnaty aktów prezydenta RP w polskich konstytucjach okresu dwudziestolecia międzywojennego,* [w:] *Polskie konstytucje okresu dwudziestolecia międzywojennego. Doświadczenia,*

*inspiracje, instytucje,* pod red. P. czernickiego, B. Opalińskiego, Warszawa 2015, s. 98 – 117.

12. B. Opaliński, *Prawo intertemporalne w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne w ujęciu interdyscyplinarnym,* pod red. B. Opalińskiego, Warszawa 2014, s. 13 – 33.

**Artykuły w czasopismach:**

1. B. Opaliński, *Przekazanie kompetencji organów władzy państwowej na podstawie art. 90 Konstytucji RP. Zagadnienia wybrane,* „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2010, nr 4, s. 85 – 102.
2. B. Opaliński, *Rada Gabinetowa w polskim systemie ustrojowym,* „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2011, nr 1, s. 109 – 126.
3. B. Opaliński, *Dymisja Rady Ministrów w świetle Konstytucji RP z 1997 roku,* „Państwo Prawne" 2011, nr 1, s. 169 – 183.
4. B. Opaliński, *Trybunał Stanu w polskim porządku ustrojowym. Zagadnienia wybrane,* „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2011, nr 2, s. 111 – 132.
5. B. Opaliński, *Stan wojenny we współczesnym polskim porządku prawnym,* „Przegląd Prawa Publicznego" 2011, nr 7-8, s. 65 – 86.
6. B. Opaliński, *Indywidualna odpowiedzialność parlamentarna członków rządu na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,* „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2011, nr 4, s. 97 – 118.
7. B. Opaliński, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie. Cz. I,* „Ius Novum" 2011, nr 2, s. 139 – 158.
8. B. Opaliński, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie. Cz. II,* „Ius Novum" 2011, nr 3, s. 131 – 155.
9. B. Opaliński, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w tworzeniu Rady Ministrów na tle Konstytucji z 1997 roku i w praktyce,* „Przegląd Prawa Publicznego" nr 11, s. 21 – 43.

10. B. Opaliński, *Uwagi o potrzebie modyfikacji drugiej izby parlamentu we współczesnym polskim systemie ustrojowym,* „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2012, nr 1, s. 77 – 92.

11. B. Opaliński, *Wykonywanie prawa inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta RP z perspektywy 15 lat obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,* „Przegląd Legislacyjny" 2012, nr 3, s. 11 – 36.

12. B. Opaliński, *Wolność wyborów parlamentarnych i jej gwarancje na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,* „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2012, nr 2, s. 55 – 70.

13. B. Opaliński, *Rozporządzenie z mocą ustawy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku,* „Przegląd Prawa Publicznego" 2012, nr 1, s. 25 – 52.

14. B. Opaliński, *Prawnoustrojowe uwarunkowania struktury Rady Ministrów,* „Przegląd Legislacyjny" 2013, s. 11 – 36.

15. B. Opaliński, *Uwagi na temat kolegialnych organów doradczych Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa państwa,* „Przegląd Prawa Publicznego" 2012, nr 2, s. 7 – 16.

16. B. Opaliński, *Kompetencje Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Przyczynek do rozważań,* „Polityka i Społeczeństwo" 2013, nr 2, s. 5 – 24.

17. B. Opaliński, *Władza wykonawcza na gruncie noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r. zagadnienia wybrane,* „Przegląd Prawa Publicznego" 2013, nr 3, s. 32 – 44.

18. B. Opaliński, *Zakres zastosowania przepisów KPA do ustawy o ochronie danych osobowych oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych,* „Jurysta" 2013, nr 9, s. 26 – 31.

19. B. Opaliński, *Uwagi de lege ferenda w przedmiocie usytuowania modelu odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce,* „Przegląd Prawa Publicznego" 2013, nr 5, s. 52 – 59.

B. Op.

20. B. Opaliński, *Przetwarzanie danych osobowych objętych tajemnicą telekomunikacyjną w orzecznictwie sądów administracyjnych,* „Jurysta" 2014, nr 1, s. 12 – 17.

21. B. Opaliński, *Udział podmiotów władzy wykonawczej w ratyfikowaniu umów międzynarodowych,* „Ius Novum" 2014, numer specjalny, s. 133 – 147.

22. B. Opaliński, P. Szustakiewicz, *Przetwarzanie danych osobowych przez Kościół katolicki w orzecznictwie sądów administracyjnych,* „Przegląd Prawa Publicznego" 2014, nr 6, s. 18 – 25.

23. B. Opaliński, *Postępowanie dyscyplinarne funkcjonariuszy Służby Więziennej w orzecznictwie Sądów Administracyjnych,* „Ius Novum" 2014, nr 3.

**Recenzje, sprawozdania i inne:**

1. Konferencja nt.: *Konstytucja RP w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych,* Trybunał Konstytucyjny, Warszawa, 17 października 2012 r., (sprawozdanie), „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2013, nr 2, s. 207 – 214.
2. Joanna Wegner-Kowalska, *Konstytucja w orzecznictwie sądów administracyjnych,* (recenzja), „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2013, nr 5, s. 214 – 217.
3. VII Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego: *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne w Polsce i państwach europejskich,* Opole, 9-10 kwietnia 2013 r. (sprawozdanie), „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2013, nr 3, s. 255 – 262.
4. *Wspomnienie o Profesorze Wojciechu Sokolewiczu,* „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2012, nr 1, s. 287 – 324 (Wraz z S. Grabowską).

## V. UDZIAŁ W KONFERENCJACH NAUKOWYCH

Po uzyskaniu stopnia naukowego doktora nauk prawnych byłem uczestnikiem szesnastu konferencji naukowych o zasięgu krajowym jak i międzynarodowym. Chcę podkreślić, że mój udział w tych konferencjach nie miał jednak wyłącznie charakteru



B. Op.

„pasywnego". Podczas dziewięciu z nich wygłosiłem referaty. Uczestniczyłem w następujących konferencjach:

**a) Z wygłoszony referatem**

1. 10 czerwca 2010 r. – Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie, konferencja uczestników Prawniczego Seminarium Doktoranckiego. Podczas konferencji wygłosiłem referat pt. *Prawnoustrojowy status władzy wykonawczej na tle zasady podziału władz w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*;
2. 15 kwietnia 2011 r. – Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, ogólnopolska konferencja naukowa pt. *Jakość administracji publicznej a jakość życia – aspekty prawne i społeczne*. Podczas konferencji wygłosiłem referat pt. *Uwagi de lege ferenda na tle sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów o reprezentację Polski w Radzie Europejskiej*;
3. 22-23 kwietnia 2012 r. – Międzynarodowa Konferencja Naukowa z okazji 15-lecia uchwalenia Konstytucji RP i 20-lecia podpisania Traktatu o Unii Europejskiej, zatytułowana: *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka.* Podczas konferencji wygłosiłem referat pt. *Prawo do wolnych wyborów w świetle standardów Rady Europy*;
4. 22-23 maja 2012 r. – Międzynarodowa konferencja naukowa pt. *Współczesne uwarunkowania i założenia systemu bezpieczeństwa narodowego*, zorganizowana przez Wyższą Szkołę Handlową im. B. Markowskiego w Kielcach. Podczas konferencji wygłosiłem referat pt.: *Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej.*
5. 17 października 2012 r. – Ogólnopolska konferencja naukowa zorganizowana przez Trybunał Konstytucyjny z okazji 15-lecia wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Tytuł Konferencji: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych.* Podczas konferencji wygłosiłem referat pt. *Funkcjonowanie władzy wykonawczej z perspektywy 15 lat obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*

6. *17* grudnia 2012 r. – Ogólnopolska Konferencja Naukowa zorganizowana przez Uczelnię Heleny Chodkowskiej w Warszawie, zatytułowana: *Polskie konstytucje okresu międzywojennego.* Podczas Konferencji wygłosiłem referat pt. *Instytucja kontrasygnaty w konstytucji marcowej 1921 r. oraz w konstytucji kwietniowej 1935 r.*

7. 22-23 kwietnia 2013 r. – Międzynarodowa Konferencja Naukowa z okazji 60. rocznicy wejścia w życie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, zatytułowana: *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania.* Kierownictwo naukowe Konferencji objął Pan Profesor Jerzy Jaskiernia. Podczas Konferencji wygłosiłem referat pt. *Opieka Rzeczypospolitej Polskiej nad obywatelem przebywającym za granicą.*

8. 22 maja 2013 r. – Konferencja jubileuszowej Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie. Temat Konferencji: *W poszukiwaniu dobrego prawa. Edycja pierwsza.* Podczas Konferencji wygłosiłem referat pt. *Udział podmiotów władzy wykonawczej w ratyfikowaniu umów międzynarodowych.*

9. 16 maja 2014 r. – zorganizowałem i uczestniczyłem w Wydziałowej Konferencji Naukowej na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, zatytułowanej: *W poszukiwaniu dobrej administracji.* Podczas konferencji wygłosiłem referat pt. *Prawo intertemporalne w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.*

**b) Bez wygłaszania referatu**

1. 6 maja 2010 r., Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie, konferencja naukowa pt. *Ochrona praw kobiet we współczesnym świecie*;

2. 18-19 kwietnia 2011 r. – międzynarodowa konferencja naukowa pt. *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka,* zorganizowanej w Sejmie RP, pod patronatem naukowym Prof. Jerzego Jaskierni;

3. 10-12 maja 2012 r. – Augustów, organizowany przez Uniwersytet w Białymstoku 54. Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego;

4. 26 listopada 2012 r. – Konferencja zorganizowanej przez Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Temat Konferencji: *Zaskarżalność aktów prawa miejscowego do sądu administracyjnego;*
5. 9-10 kwietnia 2013 r. – Opole, Ogólnopolska Konferencja Naukowa – VII Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego. Temat Konferencji: *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne w Polsce i państwach europejskich.*
6. 10 czerwca 2013 r. –Konferencja zorganizowana przez Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Temat Konferencji: *Prawo Unii Europejskiej a wewnętrzny porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej*;
7. 16-18 czerwca 2013 r. – Ogólnopolska Konferencja Naukowa: „*LV Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*". Konferencja została zorganizowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

## VI. DOROBEK DYDAKTYCZNY, ORGANIZACYJNY I POPULARYZATORSKI

Moja działalność dydaktyczna wiąże się przede wszystkim z ośrodkami naukowo-dydaktycznymi wymienionymi w punkcie pierwszym poświęconym przebiegowi kariery akademickiej i zawodowej.

Jak dotąd w każdym roku akademickim moje obciążenie w zakresie prowadzenia zajęć znacznie przekraczało liczbę godzin ustaloną w pensum dydaktycznym, wynosząc około 400 godzin. Ponadto przeprowadzam rocznie około 250 egzaminów pisemnych i ustnych. Odbywam także spotkania ze studentami w ramach dyżurów na wydziale – średnio 3 godziny tygodniowo.

W ramach działalności dydaktycznej prowadziłem dotychczas następujące przedmioty (wykłady, ćwiczenia, konwersatoria): prawo konstytucyjne, prawo administracyjne ustrojowe, prawo administracyjne materialne, postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne, prawo konstytucyjne, nadzór nad samorządem terytorialnym, prawo ochrony środowiska, administracja ochrony środowiska, system administracji rządowej, sądownictwo polubowne, etyka prawnicza, ustrój konstytucyjny Unii Europejskiej.



B. Gr.

Jako zastępca pełnomocnika Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego ds. aplikacji prawniczych, koordynuję wprowadzanie licznych zmian na Uczelni nakierowanych na osiągnięcie wyższego poziomu zdawalności egzaminów na aplikacje prawnicze przez absolwentów wydziału. W tym zakresie m. in. zaprojektowałem specjalistyczny przedmiot dla studentów V roku kierunku prawo: *Warsztaty na aplikacje prawnicze*. Uczestniczę również w prowadzeniu zajęć w ramach tego przedmiotu w części dotyczącej zagadnień administracyjno-ustrojowych.

Prowadziłem również zajęcia na studiach podyplomowych w Wyższej Szkole Pedagogicznej Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Warszawie w roku akademickim 2012/2013 z następujących przedmiotów: mienie komunalne, gospodarka komunalna i przekształcenia własnościowe w samorządzie terytorialnym; prawo administracyjne część ogólna i prawo materialne.

W roku akademickim 2014/2015 prowadzę seminarium dyplomowe w zakresie prawa administracyjnego, mam 18 seminarzystów.

Wielokrotnie uczestniczyłem w egzaminach dyplomowych – licencjackich oraz magisterskich – w charakterze członka komisji jak i recenzenta. Trzykrotnie uczestniczyłem w egzaminach komisyjnych z postępowania administracyjnego w Uczelni Łazarskiego w Warszawie.

Poza działalnością dydaktyczną na uczelni prowadziłem także następujące szkolenia specjalistyczne:

- W 2012 roku 21 dni szkoleniowych; szkoliłem pracowników samorządu terytorialnego z obszaru Województwa Łódzkiego. Szkolenie obejmowało dwa tematy: ochrona danych osobowych i tryb postępowania w przypadku kontroli GIODO; ochrona środowiska.
- W 2014 roku szkoliłem radców prawnych zatrudnionych w urzędzie miejskim dla dzielnicy Śródmieście m. st. Warszawy. Szkolenie dotyczyło zagadnienia: *dostęp do informacji publicznej a ochrona danych osobowych – praktyczne uwagi w zakresie stosowania przepisów prawnych.*
- Na dzień 23 stycznia 2014 r. zostało zaplanowane przeprowadzane przeze mnie szkolenie dla pracowników spółki Tramwaje Warszawskie Sp. z o. o. w zakresie dostępu do informacji publicznej oraz ochrony danych osobowych.

- Na dzień 30 stycznia 2014 r. zostało zaplanowane przeprowadzane przeze mnie szkolenie dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego w Łowiczu w zakresie zmian w ustawie o ochronie danych osobowych.

W lipcu 2013 r. zostałem powołany na eksperta Komisji Kwalifikacyjnej Urzędu Zamówień Publicznych do przygotowania pytań egzaminacyjnych z zakresu prawa administracyjnego na egzamin pisemny w toku postępowania kwalifikacyjnego na członków Krajowej Izby Odwoławczej (zał. nr 10 – umowa o dzieło)

Od 2014 roku jestem opiekunem Koła Naukowego Prawa Administracyjnego, które założyłem w Uczelni Łazarskiego. W styczniu 2015 roku rozszerzyłem działalność Koła o zagadnienia związane z problematyką zamówień publicznych. W ramach Koła organizuję regularnie spotkania ze studentami, podczas których omawiamy praktyczne aspekty prawa administracyjnego. W maju 2014 roku zorganizowałem Konferencję Wydziałową zatytułowaną: *W poszukiwaniu dobrej administracji,* podczas której nie tylko wykładowcy ale również studenci mogli wygłosić referaty przygotowane pod moim kierownictwem. Obecnie prowadzę przygotowania do kolejnej konferencji z udziałem studentów z Koła Naukowego, poświęconej zagadnieniu służb mundurowych. Ponadto, chcąc upraktycznić działalność Koła, zabrałem studentów na rozprawę do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Planuję również podobne wyjście do Krajowej Izby Odwoławczej.

Od 2012 roku w Uczelni Łazarskiego regularnie jestem wyznaczany na opiekuna określonego roku studiów. W ramach tej funkcji do moich czynności należy m. in.: pomoc studentom w rozwiązywaniu bieżących problemów związanych z tokiem studiów (wybór przedmiotów, stypendia, zagadnienia dotyczące sesji egzaminacyjnej, poprawek, egzaminów komisyjnych, jak również podpowiedzi odnośnie perspektyw pracy, wyborze odpowiedniej ścieżki naukowej i zawodowej a także – ewentualnie – dalszej edukacji po zakończeniu studiów).

Od 2013 roku jestem członkiem Komisji ds. Oceny Nauczycieli Akademickich na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego. Również od 2013 r. jestem opiekunem Studenckiej Poradni Prawnej w Uczelni Łazarskiego, sekcja administracyjna. Od 2014 roku pełnię funkcję sekretarza Katedry Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego. Od maja 2014 roku jestem recenzentem w czasopiśmie „Krajowa Rada Sądownictwa" wydawanym

przez Oficynę Wydawniczą Wolters Kluwer Sp. z o. o. (zał. nr 11 – wydruk ze strony internetowej *http://www.czasopisma.lex.pl/krs/redakcja/recenzenci*).

W ramach programów prowadzonych przez Dział Inicjatyw Zewnętrznych Uczelni Łazarskiego prowadziłem i nadal prowadzę zajęcia dla uczniów gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych z Warszawy i okolic. Prezentuję następujące tematy: „Młody obywatel w urzędzie" oraz „Bezpieczeństwo obywatelskie i porządek publiczny".

W ramach tzw. dorobku popularyzatorskiego wielokrotnie występowałem w mediach. Były to w szczególności następujące wystąpienia:

1. Wypowiedź w Radio Dla Ciebie – wystąpienie w dniu 3 lutego 2014 r. – poruszony problem: *Czy mają moc prawną decyzje podjęte przez radnego skazanego prawomocnym wyrokiem sądu?*;
2. Wypowiedź w TVN24 „Polska i świat" – wystąpienie w dniu 14 listopada 2014 r. – omawiane zagadnienie: *Wpływ organu wykonawczego gminy na wydatkowanie środków z budżetu samorządowego*;
3. W dniu 12 września 2013 r. komentarz w Dzienniku Metro; wypowiedziałem się w kwestii *Czy zgodne z prawem jest przeszukiwanie worków ze śmieciami w poszukiwaniu danych osobowych lokatorów, którzy nie segregują odpadów?*;
4. Dziennik Gazeta Prawna – wypowiadałem się dziewięciokrotnie:
   a) w dniu 11 lutego 2014 r. – komentarz ekspercki dotyczący zagadnienia *znieważenia funkcjonariusza publicznego*;
   b) w dniu 14 lutego 2014 r. – wypowiedź ekspercka na temat zagadnienia *niezawisłości sędziowskiej a związania sądu pierwszej instancji wskazówkami sądu drugiej instancji w postępowaniu cywilnym*;
   c) w dniu 5 marca 2014 r. – wypowiedź ekspercka na temat *wydawania przez wojewodę rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność uchwał jednostek samorządu terytorialnego*;
   d) w dniu 9 kwietnia 2014 r. – wypowiedź ekspercka dotycząca problemu: *unijny trybunał mówi nie wolnoamerykance w podsłuchach*;

e) wypowiedź ekspercka w dniu 15 kwietnia 2014 r. dotycząca zagadnienia *konsekwencji nieterminowego wykonywania orzeczeń przez Trybunał Konstytucyjny*;

f) wypowiedź ekspercka w dniu 9 lipca 2014 r. dotycząca zagadnienia: *czy gmina ma prawo ustalać minimalny wiek rady seniorów?*;

g) wypowiedź ekspercka w dniu 11 lipca 2014 r. dotycząca zagadnienia: *Czy w razie określenia przez Trybunał Konstytucyjny terminu utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją (art. 190 § 3 Konstytucji RP), sąd stosuje ten przepis do oceny zdarzeń, które nastąpiły przed tym terminem również wówczas, gdy orzeka po utracie mocy obowiązującej przepisu, jeżeli powództwo oparte na przepisie uznanym za niezgodny z Konstytucją zostało wytoczone przed utratą mocy obowiązującej tego przepisu?*;

h) wypowiedź ekspercka w dniu 13 lipca 2014 r., dotycząca zagadnienia: *czy zgodne z konstytucją jest przyznanie komornikowi takiego samego wynagrodzenia w przypadku eksmisji przymusowej oraz kiedy eksmitowany dobrowolnie opuszcza zajmowany lokal?*;

i) obszerna wypowiedź ekspercka w dniu 23 września 2014 r. dotycząca zagadnienia opłat przewoźników za korzystanie z przystanków komunikacyjnych. Tytuł artykułu: *Przewoźnicy idą do sądu ale zwrot opłat za przystanki nie taki oczywisty*;

j) wypowiedź ekspercka w dniu 16 grudnia 2014 r. dotycząca zagadnienia, czemu tylko niewielki procent rozstrzygnięć nadzorczych wojewody jest zaskarżany do sądu administracyjnego. Tytuł artykułu: *Wojewodowie celnie punktują samorządowców*;

5. Dziennik „Rzeczpospolita" – wypowiadałem się dwukrotnie:

a) w dniu 16 kwietnia 2014 r. ukazał się obszerny (całostronicowy) artykuł mojego autorstwa: *Apostazja w przepisach prawnych*;

b) w dniu 7 października 2014 r. ukazała się wypowiedź ekspercka do artykułu prasowego: *Czy zdążą z uchwaleniem budżetu.* Dotyczyła ona przyjęcia

B. Gr.

przez gminy nowych stawek podatku od nieruchomości, obowiązujących od 2015 r.

Moja działalność naukowa, dydaktyczna i organizatorska spotkała się z uznaniem władz Uczelni Łazarskiego. W 2011 roku zostałem laureatem konkursu *Brylanty Łazarskiego,* mającym na celu promowanie absolwentów Uczelni Łazarskiego, którzy osiągnęli sukces na różnych płaszczyznach życia zawodowego lub osobistego (zał. nr 12 – dyplom dla laureata konkursu *Brylanty Łazarskiego 2011*). W 2013 roku otrzymałem nagrodę Rektora Uczelni Łazarskiego za osiągnięcia w zakresie pracy naukowej, dydaktycznej i organizacyjnej w roku akademickim 2012/2013 (zał. nr 13 – Nagroda Rektora Uczelni Łazarskiego za uzyskanie najwyższej liczby punktów w łącznej ocenie z zakresu pracy naukowej, dydaktycznej i organizacyjnej w roku akademickim 2012/2013). W roku 2014 otrzymałem kolejną nagrodę Rektora Uczelni Łazarskiego za wybitne osiągnięcia naukowe w dziedzinie nauk prawnych w roku akademickim 2013/2014 (zał. nr 14 – Nagroda Rektora Uczelni Łazarskiego za wybitne osiągnięcia w dziedzinie nauk prawnych w roku akademickim 2012/2013).

Bartłomiej Opaliński