

Dr hab. Paweł Kuczma prof. UZ

Katedra Prawa Konstytucyjnego, Europejskiego i Międzynarodowego Publicznego

Instytut Nauk Prawnych

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Zielonogórski

Recenzja rozprawy doktorskiej

Pani Magister Kingi Drewniowskiej

pt. Wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego w Polsce

1.

Rozprawa doktorska Pani Magister Kingi Drewniowskiej została poświęcona problematyce wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego w Polsce, tj. zagadnieniu, które mieści się w klasycznym nurcie analiz konstytucyjnoprawnych. Problematyka ta doczekała się pewnej liczby opracowań w piśmiennictwie naukowym, w tym także o charakterze monograficznym, na co zresztą zwraca uwagę sama Autorka wskazując na stan dotychczasowych badań w tej dziedzinie (s. 12-13). Pozycje te odnosiły się jednak w większości przypadków do stanu prawnego sprzed tzw. kryzysu konstytucyjnego zapoczątkowanego w 2015 r. naruszeniem przepisów związanych właśnie z wyborem sędziów trybunalskich. Tymczasem recenzowana praca zawiera kompleksową analizę stanu faktycznego i prawnego uwzględniającą także te problemy, które ujawniły się z całą mocą po 2015 r. Choć Autorka nie przyznaje tego wprost, wydaje się, że to właśnie ten kryzys ustrojowy zainspirował Ją do przygotowania dysertacji naukowej. Należy też podkreślić, że Pani Magister Kindze Drewniowskiej udało się znaleźć balans pomiędzy prawem a polityką i pomimo analizy materii budzącej duże zainteresowanie społeczne i ważnej z punktu widzenia funkcjonowania państwa, badania zostały przeprowadzone w oparciu o rzetelną analizę naukową z perspektywy prawnej, przy uniknięciu niepotrzebnego politykowania, co mogło stanowić sporą pokusę. Nie oznacza to, że w pracy brak jest krytycznych uwag *de lege lata*,

ale mają one stonowany, merytoryczny charakter, co świadczy o dojrzałości naukowej Pani Magister.

Gdyby dokonać podziału dorobku doktryny prawa konstytucyjnego na stan przed i po kryzysie ustrojowym, to recenzowana praca byłaby pierwszym opracowaniem tego typu. Nie można jednak pominąć dorobku doktryny, na którym w szerokim zakresie opiera się Autorka. Z tego względu recenzowana praca stanowi ważny wkład w dorobek nauki, ale nie można uznać, że ma ona pionierski czy nowatorski charakter.

Wybór tematu należy uznać za wyjątkowo trafny, ponieważ nauka nie powinna być oderwana od rzeczywistości i reagować możliwie szybko na aktualne zmiany obowiązującego prawa, zwłaszcza gdy ich konstytucyjność – delikatnie rzecz ujmując - budzi poważne zastrzeżenia. Temat pracy został sformułowany w sposób czytelny, a przyjęta systematyka pracy odpowiada założonym celom badawczym. Prawidłowo zostały także zastosowane metody badawcze, dzięki czemu możliwe było prowadzenie rozważań w sposób właściwy, który pozwala na udowodnienie założonych hipotez i osiągnięcie celu rozprawy.

2.

Praca składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów merytorycznych oraz zakończenia. Merytoryczne rozważania poprzedza Wstęp, a wieńczy Zakończenie. Poszczególne części pracy są podzielone na mniejsze jednostki redakcyjne systematyczne. Struktura wewnętrzna pracy jest spójna treściowo. Zaletą pracy jest szczegółowa i przejrzysta konstrukcja, która pozwoliła na wyczerpujące przedstawienie poruszanych problemów. Zastanawiam się, czy przed ewentualną publikacją pracy, do czego Autorkę szczerze zachęcam, nie powinna dokonać zmian w obrębie tytułów podrozdziałów i – zwłaszcza w rozdziale IV pracy – dodać po słowie „sędziogo” („sędziów”) skrótu „TK”. Byłoby wtedy bardziej precyzyjnie.

Autorka zebrała też pokaźną literaturę, która obejmuje 315 pozycji, w tym 20 obcojęzycznych. Bibliografia zawiera też znaczny ilościowo wykaz aktów prawnych zarówno krajowych, jak i źródeł prawa obcego oraz wykaz blisko 140 orzeczeń, w tym prawie 100 orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Wykorzystany materiał źródłowy jest bardzo bogaty i ukazuje, że Pani Magister włożyła ogrom pracy w zapoznanie się z bogatą literaturą przedmiotu i orzecznictwem.

3.

Rozdział I pracy zatytułowany „Modele kształtowania składów osobowych sądów konstytucyjnych w wybranych państwach Europy” odnosi się do zagadnień natury prawno-

historycznej oraz prawno-porównawczej. Struktura tego rozdziału jest bardzo klarowna. Rozważania rozpoczyna omówienie genezy amerykańskiego i europejskiego modelu kontroli konstytucyjności prawa. Następnie zostało przedstawione, jak obecnie kształtowane są składy osobowe sądów konstytucyjnych w Europie. Autorka przyjęła tu podział zaproponowany przez W. Sadurskiego przy zastosowaniu kryterium podmiotów mających wpływ na kształtowanie sędziów konstytucyjnych, nie pokusiła się o podjęcie próby dokonania podziału według własnych, autorskich kryteriów i modeli. Nie przedstawiła także innych, możliwych sposobów obsadzania stanowisk trybunalskich według innych kryteriów. Pewnym mankamentem jest, że w tej części bardzo często przywoływana jest praca z 2017 r. pt. *Powoływanie sędziów konstytucyjnych w wybranych państwach europejskich* (na s. 38-89 aż 48 razy), chociaż korzysta także z innych, licznie zgromadzonych publikacji. Pomimo tego ta część analiz ma charakter odtwórczy. Z kolei wybór państw poddanych analizie należy ocenić pozytywnie. Rozważania prowadzone są w sposób interesujący, ciekawy, a Autorka zwraca uwagę na kluczowe kwestie dotyczące modeli obsady sądów konstytucyjnych w tych państwach

W mojej ocenie zbyt pobieżne została przez Panią Magister Kingę Drewniowską potrącona siatka pojęciowa i brak przeprowadzenia pogłębionej analizy nad różnicami terminologicznymi pomiędzy pojęciem „powoływania”, „mianowania „ i „wyboru” (s. 35-36). To, że używa się tych pojęć często zamiennie i przez to błędnie, nie powinno zwalniać od przeprowadzenia w tym względzie głębszych badań. Nie ulega bowiem wątpliwości, że powołanie różni się od mianowania, a przede wszystkim od wyboru. Wydaje się, że poza odniesieniem się do definicji zawartych w *Słowniku języka polskiego* odnieść się przynajmniej do dorobku przedstawicieli prawa pracy w tym względzie. Zwracam też w tym miejscu uwagę, że doktryna prawa konstytucyjnego dostrzegła wcześniej niekonsekwencję ustawodawcy w stosowaniu tych terminów, wytykając różnice w rozumieniu tych pojęć. Należało zatem wskazać te zastrzeżenia właśnie w tej części rozważań. Przed publikacją należałoby skorygować tę część pracy, aby analizy uczynić kompleksowe. Brak wyjaśnienia problemów definicyjnych skłonił w konsekwencji Autorkę do przyjęcia uproszczonego sposobu prowadzenia analiz i przyjęcia, że w pracy „pojęcia «powoływania», «mianowania» i «wyboru» będą używane synonimicznie” (s. 35).

Ogólnie rzecz biorąc w rozdziale I została przedstawiona rzetelna i spójna analiza sposobu obsady stanowisk sędziów konstytucyjnych. Zwrócono też uwagę na pozytywne i negatywne aspekty procedur kreacji składów sądów konstytucyjnych w aspekcie

porównawczym. W Podsumowaniu tego rozdziału zostały sformułowane także 3 generalne wnioski dotyczące obsady stanowisk sędziów sądów konstytucyjnych.

Zabrakło mi w tym miejscu szerszych uwag *de lege ferenda*. Zwłaszcza że w treści rozdziału I Autorka zwraca uwagę na pewne osobliwości pojawiające się w systemach prawnych innych państw i o niektórych wypowiada się życzliwie. Przykładowo wniosek tego typu pojawia się np. na s. 40, gdzie Autorka, charakteryzując hiszpański model powoływania sędziów konstytucyjnych, zwraca uwagę na zaangażowanie w ten proces aż 4 różnych organów i powoływanie przez nie równej liczby sędziów. Doktorantka pozytywnie wypowiada się także na temat karencji między zakończeniem działalności politycznej kandydata a zajęciem stanowiska sędziego, stosowanej na Węgrzech (s. 79).

Rozdział II odnosi się do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego w Polsce w latach 1985-1997. Cezurą czasową uczyniono uchwalenie i wejście w życie obowiązującej Konstytucji. Połowa rozważań w tej części pracy została poświęcona genezie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce i jego pozycji ustrojowej. Rozdział ten jest najkrótszym w całej pracy, co wynika z przedstawianej w tym rozdziale specyfiki materii. Rozważania mają charakter głównie historyczny. Autorka trafnie dostrzega w tej części pracy, że Trybunał Konstytucyjny był przez długi czas traktowany jako przykład instytucji reakcyjnej, nieakceptowalnej w państwie socjalistycznym (s. 97). Zauważyła również niekonsekwencję terminologiczną w nazewnictwie sędziów TK w tym okresie, chociaż w tej części także ulega pokusie, by zasiadających w TK nazywać zamiennie „sędziami” lub „członkami” (pomimo że krytycznie ocenia tę niejednorodność terminologiczną i wskazuje, że w składzie TK zasiadają sędziowie – s. 107-108)¹.

Rozdział III został zatytułowany „Konstytucyjne gwarancje niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów”. W ramach podrozdziału 1.1. „Uwagi wstępne” zostały „przemycone” rozważania na temat zasady podziału władz wyrażonej w art. 10 Konstytucji, do których nie mam zastrzeżeń. Tę część analiz kończy trafna konkluzja, że „niezależność sędziów sądów powszechnych kształtuje się nieco odmiennie niż sędziów Trybunału Konstytucyjnego”. Zabrakło mi w związku z tym rozważań, czy Trybunał Konstytucyjny, biorąc pod uwagę jego specyfikę, można w ogóle nazywać organem władzy sądowniczej. Problem zdaje się przesądzać brzmienie Konstytucji z 1997 r., nie mniej jednak

¹ Na marginesie należy zauważyć, że aktualnie z podobnym przypadkiem mamy do czynienia w odniesieniu do członków Trybunału Stanu. Zob. P. Kuczma, *Członek czy sędzia TS? Uwagi na temat statusu prawnego osób zasiadających w Trybunale Stanu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 3, rok LXXXII.

w doktrynie status Trybunału Konstytucyjnego był poddawany analizie². i chyba warto byłoby jednak przybliżyć wyrażane onegdaj poglądy.

Interesujące są rozważania odnoszące się do miejsca Regulaminu Sejmu w systemie źródeł prawa (s. 171-173).

Nie do końca można się zgodzić z twierdzeniem, że Trybunał Konstytucyjny bada jedynie hierarchiczną zgodność aktów prawnych” (s. 123). Trybunał bowiem „poprzez postanowienia sygnalizacyjne dokonuje kontroli norm prawnych w systemie prawa nie tylko w płaszczyźnie pionowej, lecz również poziomej i może zwracać uwagę na problemy stosowania prawa norm tej samej mocy prawnej”³.

W treści rozważań pojawia się też sprzeczność. Raz Autorka wskazuje na odmienny status sędziego TK od statusu sędziów sprawujących wymiar sprawiedliwości (s. 166), innym razem podnosi, że status ten jest podobny (s. 152).

Zabrakło mi też przykładów (dowodów) na potwierdzenie słusznej tezy, że „Trybunał Konstytucyjny nie zawsze zachowywał należyłą powściągliwość w swoich orzeczeniach, wielokrotnie przyjmując zbyt aktywną postawę, która uwidaczniała się zwłaszcza w uzasadnieniach wydawanych judykatów” (s. 125).

W końcowej części tego rozdziału pojawia się teza, że w razie zatrzymania Prezesa Trybunału Konstytucyjnego uprawnienie do wydania decyzji o natychmiastowym zwolnieniu przechodzi na Wiceprezesa TK (s. 165). Niestety Autorka nie uargumentowała w żaden sposób tego twierdzenia, nie dokonała analizy aktów prawnych, które doprowadziły ją do takiego wniosku.

Bardzo trafne jest natomiast spostrzeżenie odnoszące się do problemu „drzwi obrotowych” i swego rodzaju przenikania się świata polityki i władzy sądowniczej. Autorka dostrzega, że zakaz apolityczności sędziów TK „w okresie zajmowania stanowiska” został przez ustrojodawcę ujęty zbyt wąsko. Z tego względu formułuje postulat *de lege ferenda* oparty na rozwiązaniach obowiązujących na Węgrzech, aby apartyjność sędziego TK rozciągnąć także na okres poprzedzający wybranie na urząd sędziego Trybunału (s. 161).

Rozdział IV pracy stanowi kluczową część prowadzonych rozważań. Odnosi się bowiem do kształtowania składu osobowego Trybunału Konstytucyjnego w Polsce, a więc w zasadzie do analizy aktualnych rozwiązań prawnych w tym zakresie. Rozważania w tej części pracy oparte są dodatkowo na analizie stanu faktycznego i prawnego, który miał miejsce po

² Zob. np. J. Trzciniński, *Trybunał Konstytucyjny jest władzą sądowniczą*, „Prawo i Życie” 1998, nr 1, s. 13-14.

³ P. Kuczma, *Orzecznictwo sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego w latach 2014-2020*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2021, nr CXXVI.

wystąpieniu „kryzysu konstytucyjnego”. Autorka dokonuje przy tym oceny prawidłowości działań organów władzy w tym okresie.

Rozważania w tej części otwiera analiza charakteru prawnego Regulaminu Sejmu, który zawiera rudymetarną materię z perspektywy wyboru sędziów TK. Autorka dochodzi przy tym do trafnego wniosku, że sposób wyboru sędziów trybunalskich winien być uregulowany w przeważającym zakresie w Konstytucji oraz ustawie (s. 175). Prowadzone rozważania są dobrze uargumentowane, oparte w piśmiennictwie i interesujące. Zabrakło mi jedynie wyraźnego stanowiska Autorki, co do charakteru prawnego Regulaminu Sejmu, która uniknęła konieczności udzielenia odpowiedzi zasłaniając się stanowiskiem L. Garlickiego, że „nie ma potrzeby włączania Regulaminu Sejmu w klasyczny system źródeł prawa” RP (s. 173). Następnie Pani Magister Kinga Drewniowska przechodzi do analizy wymogów stawianych kandydatom na urząd sędziego TK. Trafnie diagnozuje, że wymóg posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego stoi w sprzeczności z zasadą wyłączności obywatelstwa polskiego. Krytycznie wypowiada się także na temat limitu 40 lat dla kandydata dla sędziego sądu konstytucyjnego, pomijając jednak milczeniem tzw. *lex Zubik*. Píše również o różnorodności specjalizacyjnej kandydatów na urząd sędziego.

Przedstawiając zagadnienie inicjatywy w zakresie zgłaszania kandydatur na urząd sędziego TK Autorka krytycznie wypowiada się na temat upolitycznienia tego procesu postulując o zmianę katalogu podmiotów uprawnionych do wysuwania kandydatów na urząd sędziego trybunalskiego. Swoje rozważania opiera szeroko na projekcie ustawy Prezydenta Komorowskiego (druk nr 1590), który to projekt zakładał istotne zmiany w tym zakresie. Autorka słusznie krytykuje też rozwiązanie związane z krótkim okresem przewidzianym na dokonanie wyboru nowego sędziego TK, co w zasadzie uniemożliwia rzetelną ocenę zgłoszonych kandydatur (s. 201).

Interesująco zostały także przedstawione zagadnienia związane z wysłuchaniem sejmowym kandydatów na sędziów TK, dokładniej rzecz ujmując „z brakiem regulacji prawnej obligującej do przeprowadzenia wysłuchania publicznego kandydatów na sędziów” (s. 202). Do tej części rozważań mam pewne uwagi. Autorka stosuje formułę „wysłuchanie publiczne”, które funkcjonuje w obrocie prawnym od 2005 lat i odnosi się do procedur legislacyjnych związanych rozpatrywaniem projektów aktów prawnych (ustaw i rozporządzeń). Po drugie, używa niekonsekwentnie tego zwrotu, gdyż w pewnym miejscu pojawia się sformułowanie „przesłuchanie publiczne” (s. 205). Sam pomysł wprowadzenia obligatoryjnego publicznego odpytania kandydata na sędziego TK zasługuje na aprobatę, ale należałoby się zastanowić, czy nie nadać tej formule nowej nazwy i odróżniać ją wyraźnie od

wysłuchań publicznych. Może właśnie formuła „przesłuchanie publiczne”, które pojawiło się zapewne przypadkowo, byłoby właściwszym pomysłem dla określenia tej procedury niż korzystanie z nazwy właściwej innej instytucji, związanej ściśle z procesem stanowienia prawa.

Interesująco został przedstawiony charakter prawny uchwał Sejmu o wyborze sędziów TK, chociaż w prowadzonych rozważaniach tym razem zabrakło mi jasnego stanowiska Doktorantki na temat dopuszczalności stosowania zabezpieczenia w postępowaniu przed TK.

Muszę przyznać, że nie podzielam poglądu Autorki dotyczącego kwestii związanych z odmową powołania przez Prezydenta RP sędziów sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości. Użycie przez ustrojodawcę trybu dokonanego „powołuje” nie musi oznaczać obowiązku powołania i stosowanie wyłącznie wykładni językowej w przypadku Konstytucji prowadzić może do błędnych wniosków. Przykładowo w art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji jest mowa o tym, że Prezydent ratyfikuje umowy międzynarodowe, co sugerowałoby obowiązek głowy państwa, a zdania w doktrynie na temat obowiązkowej ratyfikacji są podzielone⁴. Zgadzam się natomiast, że Prezydent nie powinien mieć takiego uprawnienia, by odmawiać powołania sędziom pozytywnie zweryfikowanym przez KRS. W przypadku sędziów TK sprawa wygląda zgoła odmiennie, bo to Sejm dokonuje ich wyboru, a rola Prezydenta wyboru powinna sprowadzać się wyłącznie do roli notariusza tego procesu. W tej części rozważań zabrakło mi odniesień do kwestii związanej ze złożeniem ślubowania w formie pisemnej na ręce Prezydenta RP. Trudno powiedzieć, jaki pogląd reprezentuje w tej kwestii Doktorantka, czy taką formę złożenia ślubowania traktuje za niedopuszczalną („niedopuszczalne należy uznać przyjęcie wyłącznie symbolicznego charakteru ślubowania” – s. 306). Trafnie i interesująco zostały przedstawione rozważania dotyczące objęcia mandatu sędziego TK.

Ostatni rozdział rozprawy doktorskiej odnosi się do oceny wpływu, jaki wywołuje wadliwe ukształtowanie składu sądu konstytucyjnego na skutki prawne jego orzeczeń. Rozważania w tej części pracy rozpoczyna analiza kwestii związanych z obsadą stanowisk sędziów trybunalskich od 2015 r. Autorka z dużą szczegółowością przedstawia następujące po sobie zdarzenia prawne, wzbogacając rozważania analizą wydawanych orzeczeń przez TK. Z dużą sprawnością zostały opisane sytuacje związane z próbą dopuszczenia do orzekania „dublerów” („sędziów-dublerów”), co potwierdza tezę pracy, że wybór sędziów TK bez względu na przyjęty model, ma zawsze charakter polityczny i nie chroni przed ewentualnymi kryzysami konstytucyjnymi. W dalszej części V rozdziału została ukazana problematyka

⁴ Zob. P. Winczorek, *Termin ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Rzeczpospolita” z 12.02.2010 r.

Trybunału Konstytucyjnego jako sądu w rozumieniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Przybliżony został w związku z tym wyrok wydany na gruncie sprawy islandzkiej i sposób przeprowadzania trzyetapowego testu progowego, a następnie szczegóły sprawy Xero Flor Sp. z o.o. przeciwko Polsce. Rozważania kończy przedstawienie skutków prawnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania („dublerów”). W tym celu Pani Magister Kinga Drewniowska przedstawia dwie koncepcje. Pierwszą, odnoszącą się do tzw. orzeczeń nieistniejących, której zastosowania jednak odrzuca w praktyce wskazując ku temu racjonalne powody; drugą – koncepcję orzeczeń wydanych w postępowaniu dotkniętym nieważnością, którą akceptuje (w Zakończeniu pojawiają się dodatkowo uwagi na ten temat – s. 309). Interesujące są przy tym uwagi na temat ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i odrzucenie niejako klasycznego rozumienia tego terminu. Wszystko to prowadzi do wniosku o konieczności prowadzenia – z uwagi na skutki kryzysu konstytucyjnego i niewłaściwej obsady stanowisk sędziowskich - tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa przez sądy.

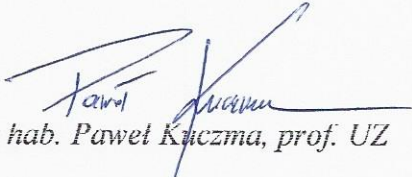
Całość rozważań wieńczy Zakończenie, które stanowi podsumowanie prowadzonych w pracy rozważań i które zawiera wnioski *de lege ferenda* odnoszący się do zmiany prawa w zakresie obsady stanowisk sędziów trybunalskich, m. in. odnoszące się do konieczności ścisłego określenia kalendarza wyborów, zwiększenia ilości podmiotów zgłaszających kandydatów na urząd sędziego TK, wprowadzenia obowiązkowych wysłuchań (m. zd. przesłuchań) publicznych przed ewentualnym wyborem sędziego.

5.

Praca została napisana z dużym znanstwem problematyki. Badania prowadzone przez Autorkę są kompleksowe, wielopłaszczyznowe. Praca systematyzuje zagadnienia związane z wyborem sędziów do Trybunału Konstytucyjnego. Z tego względu stanowi ważną pozycję dla nauki prawa. Analizy prowadzone przez Panią mgr Kingę Drewniowską stoją na wysokim poziomie merytorycznym świadczą o dobrej znajomości poglądów doktryny. Doktorantka wykazała się również wiedzą oraz kompetencjami z zakresu prowadzenia pracy naukowej.

Bardzo wysoko należy ocenić kwestie redakcyjne poddanej ocenie pracy. Autorka wykonała dużą pracę, aby całość została zredagowana na odpowiednim poziomie – i to się udało. Praca została napisana z dbałością o kulturę języka, rozważania prowadzone są rzetelnie, w sposób merytoryczny, sprawnie wykorzystując bogate piśmiennictwo i orzecznictwo. Całość świadczy o dojrzałości naukowej Autorki.

Mając powyższe na uwadze uważam, że recenzowana rozprawa doktorska w pełni odpowiada wymaganiom określonym w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. p stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 z późn. zm.) w związku z art. 179 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1669 z późn. zm). Z tych względów wnioskuję za dopuszczeniem Pani Magister Kingi Drewniowskiej do dalszych etapów postępowania przewidzianych w przewodzie doktorskim.


dr hab. Paweł Kuczman, prof. UZ