

Dr hab. Piotr Mikuli, prof. UJ
Katedra Prawa Ustrojowego Porównawczego
Uniwersytetu Jagiellońskiego

**Recenzja pracy doktorskiej Pana mgr Janusza Roszkiewicza pt.
„Zakaz domniemywania kompetencji i wyjątki od tego zakazu w prawie
konstytucyjnym, międzynarodowym i europejskim” przygotowana
pod kierunkiem dr hab. Marcina Wiącka, prof. UW**

I. Temat, cele pracy i ocena rangi podjętych problemów badawczych

Przedstawiona mi do recenzji rozprawa jest kompleksowym opracowaniem ważnego nie tylko z teoretycznego, ale też z praktycznego punktu widzenia, zagadnienia zakazu domniemywania kompetencji oraz wyjątków od tego zakazu. Wybór tematu oceniam bardzo pozytywnie. W rezultacie powstało opracowanie o charakterze rudymmentarnym, z pewnością zasługujące na wydanie, mające znaczenie dla rozwoju doktryny przede wszystkim prawa konstytucyjnego. Rozważania Autora mają, co wynika już z samego tytułu, charakter znacznie szerszy, bo ukazują problem na tle rozwiązań międzynarodowych i europejskich. Praca jest bardzo obszerna, a zebrany materiał i zakres rozważań starczyłby z powodzeniem na dwie, a może i trzy oddzielne rozprawy. Na szczególną uwagę zasługuje autorska koncepcja „testu dopuszczalności domniemywania kompetencji” – cztero- lub pięcioelementowego w przypadku polskiego prawa konstytucyjnego oraz dwuelementowego w przypadku prawa międzynarodowego europejskiego.

II. Rezultat badawczy i ocena merytoryczno-metodologicznej poprawności postępowania badawczego

Celem rozprawy, jak wskazuje Autor, jest wyjaśnienie znaczenia zakazu domniemywania kompetencji z trzech punktów widzenia: prawa konstytucyjnego (przede wszystkim polskiego), prawa międzynarodowego oraz prawa Unii Europejskiej (s. 11). Zastrzeżenia moje budzi to, że Pan mgr J. Roszkiewicz nie formalizuje w „Uwagach wprowadzających” hipotezy (hipotez) czy tez, które mógłby odpowiednio uprawdopodobnić i potwierdzić. Trzeba się ich niestety domyślać. W ten sposób praca Pana Roszkiewicza odchodzi od schematu klasycznej rozprawy i aproksymuje do typowej monografii. Biorąc pod uwagę sposób prowadzenia wywodów, bogactwo własnych komentarzy, wada którą tutaj wytykam nie rzutuje jednak zbyt mocno na ocenę rozprawy. Ta jest bowiem jednoznacznie pozytywna, a wobec ogromu materiału również bardzo wysoko oceniam kompetencje, rzetelność Doktoranta, który wykazał się umiejętnością wyciągania wniosków i doskonałym przygotowaniem do pracy naukowej.

Najbardziej obszerna jest część pierwsza pracy, przede wszystkim dlatego, jak zresztą tłumaczy Autor, ponieważ dotyczy zakazu domniemywania kompetencji w polskim prawie konstytucyjnym. Autor zwraca uwagę, że samo to pojęcie jest w zasadzie charakterystyczne dla polskiego języka prawniczego, podczas gdy nie występuje ono w prawie międzynarodowym i europejskim (tam mówi się raczej, jak stwierdza Doktorant, o „rygorystycznej” wykładni kompetencji).

Doktorant w badaniach, których wyniki zamieścił w recenzowanej pracy posługiwał się przede wszystkim metodą dogmatyczną oraz metodą komparatystyczną, choć oczywiście przy tak bogatym materiale nie mógł On przeprowadzić kompletnej analizy porównawczej. Stąd swoje rozważania w zakresie prawa konstytucyjnego ograniczył do prezentacji rozwiązań w Stanach Zjednoczonych oraz Republice Federalnej Niemiec. Nie wnoszę w tym zakresie uwag krytycznych.

Za bardzo celowy i użyteczny uważam Rozdział II pierwszej części pt. „Techniki wykładni przepisów norm w prawie konstytucyjnym”. Autor rozróżnia i uzasadnia tzw. metodę

wykładni językowej przepisów kompetencyjnych. Doktorant tutaj podaje warunki jakie powinny być spełnione, aby można było sięgnąć po pozajęzykowe metody wykładni przepisów kompetencyjnych (wykładnię systemową, funkcjonalną i celowościową, a także reguły inferencyjne). Te ostatnie jak wiadomo służą uzupełnianiu luk prawnych i muszą spełniać określone warunki. Autor bardzo rzetelnie opisał formy domniemania kompetencji omawiając zastosowanie doktryn *implied powers* oraz *inherent powers*.

Doktorant opowiada się za rozszerzającą wykładnią przepisów kompetencyjnych dotyczących wydania aktu podustawowego, w tym rozporządzenia, polemizując w tym zakresie z rygorystycznym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego. Argumenty Autora przedstawione na s. 124 - 131 są wystarczająco rozbudowane i spełniają wszelkie standardy pracy naukowej. Niemniej nie są dla mnie dostatecznie przekonujące, w szczególności koncepcja „suplementu” czy „aneksu” do ustawy jest chyba zbyt kontrowersyjna (s.126). Z kolei za bardzo inspirujące uważam rozważania dotyczące dopuszczalności domniemania kompetencji do wydawania aktów prawa wewnętrznego. Warto zauważyć, że jak stwierdza Autor, „w przypadku prawa wewnętrznego domniemanie kompetencji polega na funkcjonalnej wykładni przepisów zadaniowych, a nie na określeniu struktury organizacyjnej oraz szczegółowych reguł urzędowania”.

Ważne fragmenty rozprawy dotyczą kompetencji władzy wykonawczej. Jak twierdzi Autor, najliczniejsze przypadki twórczej wykładni norm kompetencyjnych dotyczą właśnie tej władzy. Chodzi tu o domniemania kompetencji, przy których można ewentualnie uznać, że występują wyjątki od reguły uzyskania kontrasygnaty lub polegające na możliwości odmowy użytku z kompetencji. W tym miejscu chciałem jedynie zwrócić uwagę na pewne mankamenty wywodów Doktoranta w zakresie właśnie wyjątków od zasady kontrasygnowania aktów urzędowych Prezydenta RP. Po pierwsze, Autor wymienia sporo czynności symbolicznych pozbawionych elementów władczych, czyli nie stanowiących realizacji kompetencji. Po drugie, posługiwanie się sformułowanym przez Doktoranta wspomnianym wyżej autorskim testem, w tym szczególnie zakresie, jest dość niebezpieczne, bo może w praktyce politycznej sprzyjać takiemu uelastycznianiu art. 144, które będzie prowadzić do wniosków absolutnie niekonstytucyjnych. Chodzi mi tu o takie praktyczne rozszerzanie katalogu prerogatyw, które już nie będzie miało wiele wspólnego

z przedstawionym i uznanym przez Autora testem, gdyż zwyciężać będzie polityczne spojrzenie na sprawę, przy instrumentalnym wykorzystaniu ustaleń przedstawicieli doktryny. Po trzecie, z punktu widzenia warsztatowego należałoby tutaj bardziej wyraziście przedstawić (rekapitulować) swój pogląd, tak aby czytelnik nie miał w tym zakresie żadnych wątpliwości. Chodzi mi o to, że z jednej strony Autor opowiada się za pewnym otwarciem katalogu art. 144, a z drugiej w kwestiach podstawowych dyskutowanych już w doktrynie, takich jak choćby nominacja przedstawiciela Prezydenta do Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) czy sprawa ogłoszenia wakatów sędziowskich, opowiada się za niedopuszczalnością pominięcia kontrasygnaty w tym zakresie. Po czwarte, Autor nie do końca przekonująco odnosi się także do problematyki swobody w dobieraniu współpracowników Prezydenta. Jak wiadomo w art. 144 ust. 3 pkt 28 Konstytucji jest mowa wyłącznie o Szefie Kancelarii Prezydenta RP (KPRP). Sądzę więc, że gdyby ustrojodawca chciał ukształtować jako prerogatywę wszelkie akty nominacyjne Prezydenta RP w ramach KPRP, to by nie dokonał takiego zawężenia tylko w stosunku do Szefa KPRP. Autor pracy postępuje tu więc na przekór paremii *expectiones non sunt excendentae*. Po piąte, Doktorant pisze, że wniosek do TK w sprawie prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustawy o zmianie Konstytucji jest prerogatywą, prezydencką na zasadzie analogii do wniosku w sprawie ustawy „zwykłej”. Niemniej, przecież w art. 144 ust. 3 pkt 9, nie ma mowy o wniosku dotyczącym ustawy, tylko po prostu o „wniosku do Trybunału Konstytucyjnego” - zatem wywód Autora jest raczej zbędny, bo z samej treści cytowanego przepisu wynika, że mamy do czynienia z prerogatywą.

Autor analizuje też tytułowe zagadnienie w kontekście władzy sądowniczej, w tym między innymi wyraża pogląd o niemożności sprawowania przez sądy powszechne zdekoncentrowanej kontroli konstytucyjności ustaw. Z wieloma argumentami na podparcie tej tezy zgadzam się z Autorem, m. in. w zakresie wątpliwości dotyczącej tego czy reguła *lex superior* jest elementem egzegezy (w nawiązaniu do poglądów Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz, zob. s. 244.). Niemniej nie przekonująca jest dla mnie teza, w myśl której sytuacja nadzwyczajna w postaci blokady Trybunału Konstytucyjnego czy jego delegitymizacji nie są wystarczająco mocną podstawą do wyinterpretowania kompetencji zwykłych sądów w tej sprawie. Takie rygorystyczne stanowisko Autora jest niezrozumiałe w kontekście jego ogólnego pozytywnego stosunku do formułowania wyjątków od zakazu

domniemania kompetencji. Co więcej twierdzą, że zastosowanie autorskiego testu Doktoranta dotyczącego formułowania tych wyjątków daje jak najbardziej przyzwolenie na taki zabieg. Przywoływanie tutaj analogii do sytuacji, związanej z brakiem możliwości działania Sejmu i jego ewentualnym zastępowaniem przez inne organy jest zupełnie nietrafione. Po pierwsze dlatego, że Konstytucja przewiduje pewne sytuacje związane z utrudnieniem w zebraniu się Sejmu (tj. ze względu na szczególne okoliczności np. działania wojenne, *vide* art. 116 ust. 2 oraz art. 234 Konstytucji), po drugie dlatego, że zasada prymatu konstytucji w systemie prawa wymaga jednak weryfikowania zgodności prawa z konstytucją. Bez tej instytucji trudno mówić o urzeczywistnieniu jej nadrzędnej roli. Sądy, podobnie jak TK, są organami władzy sądowniczej i ze względu na podstawową wartość jaką jest owa nadrzędność muszą mieć możliwość rozstrzygnięcia takiej sprawy sądowej, której rozstrzygnięcie uzależnione jest od wstępnego rozpatrzenia konstytucyjności podstawy prawnej decyzji sądowej. Jak najbardziej można więc tutaj w szczególności mieć na względzie pkt 1 i 3 autorskiego testu zezwalającego na formułowanie wyjątków od zakazu domniemania kompetencji.

Z tematyką rozprawy są też związane zagadnienia czynienia użytku z kompetencji w sytuacji gdy ma ono być poprzedzone wnioskiem jakiegoś organu. Najwięcej kontrowersji budzi przy tym problem na ile przychylenie się do złożonego wniosku jest obowiązkowe, w sytuacji, gdy przepisy konstytucyjne czy ustawowe posługują się czasem teraźniejszym np. „Prezydent RP powołuje”. Należy się zgodzić z Autorem, że sprawa jest tutaj złożona i trzeba formułować określone wnioski w tym zakresie patrząc na konkretny przypadek (s. 174). Wiadomo bowiem, że w szczególności gdy organem działającym na wniosek ma być organ kolegialny, należy przez sam fakt głosowania założyć, że może on nie przychylić się do składanego wniosku. Jednocześnie biorąc pod uwagę tezę Doktoranta, że kwestie związane z działaniem na wniosek muszą być oceniane *a casu ad casum* nie zgadzam się z Nim, co do zasady, w zakresie poglądu o możliwości odmowy powołania sędziów przez Prezydenta RP i nie przychylenia się do wniosku KRS w tym zakresie. Kompetencję tę należy bowiem postrzegać na tle zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz funkcji ustrojowej Krajowej Rady Sądownictwa. W tym zakresie zgodziłbym się jedynie na dwa wyjątki, tj. odmowa gdy w okresie po wystąpieniu KRS z wnioskiem o powołanie na konkretne stanowisko sędziowskie a przed nominacją prezydencką, wyjdą na jaw jakieś

nowe okoliczności, wcześniej nieznanne KRS, które mogą w szczególności wpływać na ocenę nieskazitelnego charakteru kandydata na urząd sędziego oraz gdy istnieją poważne wątpliwości, wielokrotnie formułowane przez doktrynę prawa konstytucyjnego oraz orzecznictwo w zakresie konstytucyjnej legitymacji KRS.

W odniesieniu do problematyki domniemywania kompetencji w prawie międzynarodowym Autor wskazuje, że stosuje się tu metody wykładni językowej, systemową, teleologiczną, historyczną i reguły inferencyjne, a więc takie jak stosowane w prawie krajowym, ale także charakterystyczne tylko dla prawa międzynarodowego: wykładnię efektywnościową oraz wykładnię uwzględniającą margines swobody. W prawie międzynarodowym nie występuje prymat wykładni językowej. Można więc za Autorem rozprawy stwierdzić, że w stosunkach między państwami zakaz domniemywania kompetencji nie obowiązuje wcale, natomiast w stosunkach między organizacjami międzynarodowymi a państwami obowiązuje w stopniu ograniczonym.

Z racji członkostwa Polski w UE istotna jest dla czytelnika część trzecia rozprawy. W tym kontekście bardzo ciekawe są wywody dotyczące domniemań kompetencyjnych pewnych organów UE. Autor zwraca uwagę, że można mówić tu o tzw. niepisanych kompetencjach UE, które stale wypracowuje Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzecznictwie (część z nich jest ujęta w traktacie Lizbońskim). Wywody dotyczące problematyki prawa UE oceniam bardzo wysoko.

III. Konstrukcja rozprawy i ocena formalnej jej strony

Co do zasady oceniam pozytywnie strukturę rozprawy. Została ona dostosowana do zamierzeń Doktoranta, aby zaprezentować tytułowe zagadnienie z perspektywy trzech systemów normatywnych. Rozprawa liczy 507 stron. Dzieli się na trzy części, poprzedzone „Uwagami wprowadzającymi”, a kończące „Wnioskami końcowymi”. Część pierwsza: „Zakaz domniemywania kompetencji z punktu widzenia prawa konstytucyjnego” składa się z sześciu rozdziałów. Rozdział I dotyczy genezy i treści zakazu domniemywania kompetencji. Rozdział II natomiast techniki wykładni norm w prawie konstytucyjnym, W Rozdziale III Autor omawia formy domniemywania kompetencji, w dalszych rozdziałach

Doktorant rozważa kolejno (Rozdz. IV-VI) zagadnienie domniemywania kompetencji władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej oraz władzy sądowniczej w prawie konstytucyjnym.

Z kolei w części drugiej Pan mgr Janusz Roszkiewicz rozważa problem domniemywania kompetencji z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Część ta składa się z trzech rozdziałów. Rozdział I traktuje o specyfice podejścia do domniemywania kompetencji w prawie międzynarodowym. Kolejne rozdziały (Rozdz. II i III) dotyczą kolejno domniemywania kompetencji organów państwa w stosunkach międzynarodowych i organizacji międzynarodowych. Część trzecia „Zakaz domniemywania kompetencji z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej (UE) składa się natomiast z dwóch rozdziałów. Pierwszy z nich określa specyfikę podejścia do domniemywania kompetencji w prawie UE, a w Rozdz. II tej części rozprawy Autor podaje wybrane przykłady domniemań kompetencyjnych z praktyki organów UE.

Z punktu widzenia techniki redakcji monografii jestem bardziej przyzwyczajony do popularnego w doktrynie anglosaskiej ciągłego numerowania rozdziałów, pomimo wydzielania odrębnych części. Wydaje mi się to bardziej intuicyjne bo ułatwia odesłania do poszczególnych jednostek redakcyjnych rozprawy. Autor natomiast w obrębie każdej części numeruje rozdziały od początku. Natomiast konsekwentnie na końcu każdego rozdziału Doktorant zamieścił „Podsumowanie”, co znacznie ułatwia studiowanie rozprawy. Praca napisana jest ładnym językiem prawniczym, nie znalazłem w niej poważnych potknięć stylistycznych czy kolokwializmów, ani też skrótów myślowych. Nie znalazłem także błędów w wybiórczo sprawdzonych cytowanych pozycjach. Jak Autor sam przyznaje występuje zaburzenie proporcji pracy, na korzyść części dotyczącej prawa krajowego, ale ze względu na przydatność recenzowanej rozprawy dla czytelnika polskiego nie czynię z tego Doktorantowi zarzutu. Uwadze Autora umknęła kwestia dostosowania obrazowania pliku z jego wydrukiem: na s. 71 pojawia się duże światło i nazwa Rozdziału II na samym końcu zamiast na kolejnej stronie.

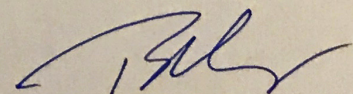
Zebrany materiał jest przedstawiony bardzo kompetentnie, bardzo rzetelnie, w oparciu o dobrze dobraną bibliografię. Praca oparta jest na solidnym materiale źródłowym. Autor

cytuje aż 421 pozycji, a także bogate orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, Sądu Najwyższego i sądów powszechnych a także orzecznictwo trybunałów międzynarodowych oraz UE. Dla rozwinięcia swoich wywodów prawno-porównawczych nawiązuje także do orzeczeń Federalnego Trybunału konstytucyjnego Niemiec oraz Sądu Najwyższego USA.

Konkluzja

W konkluzji stwierdzam, że rozprawa doktorska Pana mgr Janusza Roszkiewicza jest niezwykle interesującym studium na temat zakazu domniemania kompetencji i wyjątków od tego zakazu. Autor opanował zasady warsztatu naukowego i wykazał się dobrym przygotowaniem merytorycznym. Doktorant pokazał również umiejętność jasnego formułowania myśli. Przytoczone w niniejszej recenzji nieliczne zastrzeżenia i krytyczne uwagi w żadnym wypadku nie przysłaniają jednak ogólnej wysokiej wartości dysertacji. Ich sformułowanie jest obowiązkiem recenzenta, część z nich z pewnością ma wymiar wybitnie subiektywny, ale może być przydatna przy planach publikacji rozprawy.

Reasumując jestem przekonany, że przedstawiona mi do recenzji rozprawa spełnia wszystkie ustawowe wymagania stawiane kandydatom do stopnia naukowego doktora, określone we właściwych przepisach o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki i wnoszę o dopuszczenie jej Autora, mgr Janusza Roszkiewicza do dalszych etapów przewodu doktorskiego.



Dr hab. Piotr Mikuli, prof. UJ

Kraków, dnia 5 grudnia 2019 r.