



UNIwersytet
Warszawski

Wydział Prawa i Administracji
Instytut Historii Prawa
Zakład Prawa Wyznaniowego

WYDZIAŁ PRAWA
I ADMINISTRACJI



dr hab. Wojciech Brzozowski

Warszawa, 8 października 2019 r.

Recenzja dotycząca osiągnięć dr Joanny Juchniewicz, sporządzona na potrzeby postępowania habilitacyjnego

I. Podstawa sporządzenia recenzji i zastosowane kryteria oceny

Podstawą sporządzenia niniejszej recenzji, zakończonej opinią w sprawie nadania dr Joannie Juchniewicz stopnia doktora habilitowanego w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne, jest postanowienie Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów z dnia 10 września 2019 r. (BCK-I-L-6371/19), powierzające mi obowiązki recenzenta w postępowaniu habilitacyjnym.

W postępowaniu tym, ze względu na art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669 ze zm.; dalej: ustawa wprowadzająca), zastosowanie znajdują przepisy uchylonej już ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.; dalej: ustawa z 2003 r.), a także wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego (Dz. U. Nr 196, poz. 1165; dalej: rozporządzenie z 2011 r.). Ponadto, w myśl art. 179 ust. 3 pkt 1 ustawy wprowadzającej, jeżeli nadanie stopnia albo tytułu następuje po dniu 30 kwietnia 2019 r., stopień albo tytuł nadaje się w dziedzinach i dyscyplinach określonych w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz

dyscyplin artystycznych (Dz. U. poz. 1818). Z tego względu, chociaż postępowanie zostało wszczęte w dziedzinie nauk prawnych w dyscyplinie prawo, opinia wieńcząca niniejszą recenzję dotyczy nadania lub odmowy nadania stopnia w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z 2003 r.: „Do postępowania habilitacyjnego może zostać dopuszczona osoba, która posiada stopień doktora oraz osiągnięcia naukowe lub artystyczne, uzyskane po otrzymaniu stopnia doktora, stanowiące znaczny wkład autora w rozwój określonej dyscypliny naukowej lub artystycznej oraz wykazuje się istotną aktywnością naukową lub artystyczną”. Osiągnięciem tym, w myśl art. 16 ust. 2 ustawy z 2003 r., może być w szczególności „dzieło opublikowane w całości lub w zasadniczej części, albo cykl publikacji powiązanych tematycznie”. Natomiast szczegółowe kryteria oceny aktywności (w zakresie osiągnięć naukowo-badawczych oraz w zakresie dorobku dydaktycznego i popularyzatorskiego oraz współpracy międzynarodowej) osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego zostały zawarte w § 3–5 rozporządzenia z 2011 r.

Nie ulega wątpliwości, że Habilitantka posiada stopień doktora nauk prawnych (nadany 27 czerwca 2007 r. przez Wyższą Szkołę Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie, obecnie Uczelnia Łazarskiego; promotor: prof. dr hab. Marek Chmaj). Wobec powyższego przedmiotem mojej oceny czynię kolejno:

1) monografię naukową wskazaną przez Habilitantkę jako jej główne osiągnięcie w rozumieniu art. 16 ust. 2 ustawy z 2003 r. (*Prawnoustrojowy status ministra – członka Rady Ministrów*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018, ss. 314);

2) pozostałe publikacje i osiągnięcia naukowe uzyskane przez Habilitantkę po otrzymaniu stopnia doktora;

3) osiągnięcia Habilitantki w zakresie dorobku dydaktycznego, popularyzatorskiego oraz w zakresie współpracy międzynarodowej.

II. Ocena rozprawy habilitacyjnej

Rozprawa przedstawiona przez dr J. Juchniewicz w postępowaniu habilitacyjnym jako jej główne osiągnięcie należy do coraz rzadziej występującego

gatunku – monograficznych opracowań statusu konstytucyjnych organów państwa. Jest to obecnie wybór zaskakujący, a w każdym razie nieoczywisty.

Zmniejszone w ostatnich latach zainteresowanie doktryny prawa konstytucyjnego takim właśnie ujęciem przedmiotu badań wynika z różnych czynników. Jednym z nich jest zapewne niechęć do poświęcania dużego wysiłku badawczego tematom o ograniczonym potencjale umiędzynarodowienia. Analiza statusu ustrojowego organu państwa jest pod tym względem wyjątkowo niewdzięczna, bo na ogół ani nie jest szczególnie interesująca dla czytelnika zagranicznego, ani nie pozwala na obszerne wykorzystanie literatury międzynarodowej, w każdym razie w wymiarze wykraczającym poza politologiczne abecadło. Inną przyczyną może być obawa przed podejmowaniem długofalowych badań nad ustrojem państwa w czasach, gdy faktyczny model stosunków między niektórymi organami konstytucyjnymi podlega, oględnie rzecz ujmując, daleko idącym transformacjom, a w wielu przypadkach owe przemiany znajdują też odzwierciedlenie w podstawach prawnych funkcjonowania danego organu. Powodem spadku zainteresowania doktryny ujęciami monograficznymi organów państwa może być wreszcie to, że przez ponad dwie dekady obowiązywania Konstytucji z 1997 r. w zasadzie wszystkie segmenty aparatu centralnego takiego opracowania już się doczekały, czasem równoległe ze strony wielu badaczy, a pogłębione zainteresowanie danym organem – głową państwa, izbą parlamentu, ombudsmanem – stawało się swego rodzaju wizytówką danego uczonego w środowisku konstytucjonalistów.

Wspominam o tym wszystkim, aby wyjaśnić, dlaczego uznaję decyzję Habilitantki za wyraz odwagi i podążania własną ścieżką badawczą. Podjęcie tak klasycznie sformułowanego tematu można uważać za ostentacyjnie niedzisiejsze lub wręcz staromodne, ale z pewnością nie jest to pomysł chybiony. Status ustrojowy ministra jest pod rządami Konstytucji z 1997 r. zagadnieniem względnie trwałym, niepodlegającym radykalnym zmianom prawnym. Zarazem pozostaje od dawna nieopracowany monograficznie, a kwestia położenia ustrojowego ministra rozmywa się często w analizach dotyczących całego rządu lub władzy wykonawczej. Ostatnie całościowe ujęcie tego tematu ukazało się w ostatniej dekadzie Polski Ludowej (M. Konarski, *Stanowisko ministra w PRL*, Warszawa 1986) i w oczywisty sposób wymaga aktualizacji. Powstają, rzecz jasna, opracowania cząstkowe, skupione na wybranym elemencie statusu ustrojowego ministra, te jednak nie mogą zapełnić luki

trafnie zidentyfikowanej przez dr Joannę Juchniewicz. Myślę tu zwłaszcza o opublikowanej pod koniec ubiegłego roku monografii Marka Woźnickiego (*Geneza i ewolucja odpowiedzialności politycznej ministra w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2018), której Habilitantka w swojej bibliografii niestety nie zdołała już uwzględnić, a to ze względu na długość cyklu wydawniczego.

Wybór tematu przyjmuję więc z uznaniem, natomiast z pewną rezerwą muszę się odnieść do zamieszczenia w tytule książki dopisku „członka Rady Ministrów”, który sugeruje w pierwszej chwili, że książka poświęcona została urzędowi ministra niekierującego działem administracji rządowej (tzw. ministra bez teki). To właśnie takie organy zwyczajowo określa się mianem ministra – członka Rady Ministrów. Autorka uzasadnia ów dopisek chęcią rozwiania ewentualnych wątpliwości co do tego, czy praca dotyczy także innych osób tytułowanych przez grzeczność w ten sposób, zwłaszcza wysokich urzędników Kancelarii Prezydenta (s. 5). Przyjmując to wyjaśnienie, trzeba jednak zauważyć, że w rozumieniu konstytucyjnym określenie „minister” jest czytelne i ograniczone do osób wchodzących w skład Rady Ministrów. Moje zastrzeżenia budzi też sposób określenia we wstępie przedmiotu badań, który dr Joanna Juchniewicz identyfikuje jako „przedstawienie prawnoustrojowej pozycji ministrów – członków Rady Ministrów” (s. 5). Może to sugerować, że przedsięwzięcie ma wymiar czysto opisowy i ogranicza się do zreferowania stanu prawnego, ewentualnego wzbogaconego o znane już ustalenia nauki prawa. Tymczasem warstwa deskryptywna istotnie odgrywa w książce dużą rolę – może momentami nieco zbyt dużą – ale z pewnością nie jest to wywód podręcznikowy, pozbawiony własnych ocen. Ma on charakter analityczny i należało o tym napisać, deklarując otwarcie, jaki cel badawczy realizuje monografia. Czytelnik nie powinien być zmuszony do rekonstruowania tego celu samodzielnie.

Na jednoznaczłą pochwałę zasługuje za to dyscyplina metodologiczna wywodu Habilitantki, która wprost zapowiada, że jej badania wykorzystują metodę dogmatyczną, podbudowaną w niezbędnym zakresie metodą historycznoprawną. Odżegnuje się natomiast od analiz właściwym innym naukom społecznym, zwłaszcza naukom o polityce, choć zastrzega, że w pojedynczych przypadkach uwzględnienie aspektów politologicznych może być konieczne dla ukazania analizowanej instytucji „w szerszym kontekście” (s. 11). To słuszna decyzja, bo zwłaszcza w przypadku egzekutywy zawężenie horyzontów badawczych do obowiązującego modelu normatywnego utrudnia zrozumienie faktycznego sensu mechanizmów ustrojowych.

Nasuwa się w tym miejscu spostrzeżenie, że to jeszcze jeden niedzisiejszy – co ponownie piszę z życzliwością – wybór Habilitantki. Można odnieść wrażenie, że po latach intensywnej współpracy nauki prawa konstytucyjnego z nauką o systemach politycznych wysiłek integracyjny zaczął ustępować dążeniom do czystości ujęcia w ramach danej dyscypliny. Świadomość potrzeby choćby częściowej reintegracji tych perspektyw badawczych – oczywista w środowisku międzynarodowym – odradza się dopiero od niedawna w młodszym pokoleniu polskich badaczy, ale powoli i z wyraźnym mozołem.

Rozprawa składa się z sześciu rozdziałów w ujęciu problemowym, przy czym dwa z nich mają charakter ekspozycyjny: pierwszy jest poświęcony historii urzędu ministra, drugi zaś omawia strukturę władzy wykonawczej na gruncie obowiązujących rozwiązań konstytucyjnych. Sprawia to, że treści o charakterze wprowadzającym do zasadniczego tematu pracy zajmują aż 1/3 książki. Nie dało się chyba jednak tego uniknąć, bo podwójny status ustrojowy ministra – jako jednoosobowego organu państwa i jako członka organu kolegialnego – wymagał niewątpliwie osadzenia rozważań w szerszym tle, jakim jest pozycja ustrojowa Rady Ministrów, a także władzy wykonawczej w ogólności. Kolejne rozdziały są już poświęcone zagadnieniom bezpośrednio związanym z tytułem monografii i dotyczą kolejno: ustrojowej pozycji ministra (rozdział trzeci), powoływania i odwoływania ministra (rozdział czwarty), warunków sprawowania urzędu (rozdział piąty) oraz odpowiedzialności ministra (rozdział szósty). Można powiedzieć, że są to wszystkie pola analizy konieczne do kompletnego opracowania monograficznego badanej instytucji. Struktura pracy jest więc przemyślana i adekwatna do zamierzeń Autorki. Jeżeli można zgłosić w tej mierze jakąś uwagę krytyczną, to jedynie do tytułu trzeciego rozdziału, który na pierwszy rzut oka pokrywa się z tematem całej monografii, tymczasem w rzeczywistości odnosi się jedynie do wspomnianego wcześniej podwójnego statusu ustrojowego ministra oraz do rozróżnienia między ministrami resortowymi (kierującymi działem administracji rządowej) a ministrami bez teki (wypełniającymi zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów).

Rozprawa stoi na dobrym poziomie merytorycznym, co pozwala uznać, że Autorka wywiązała się ze swojego zadania. Wszystkim wyróżnionym w strukturze pracy zagadnieniom poświęcono wystarczająco dużo uwagi. Uzyskany w ten sposób obraz jest całościowy. Właściwie wyważone zostały proporcje między rozważaniami ogólnymi a tymi skoncentrowanymi na detalu, mającymi zilustrować jakieś

zagadnienie przykładem. Dobór tych przykładów zdradza zresztą, że Habilitantka nie zajmuje się badanymi zagadnieniami od wczoraj i że poświęciła ich zgłębianiu sporo wysiłku. Również wątki poboczne, np. zawarte w rozdziale drugim rozważania na temat racjonalizacji systemu rządów lub zasady współdziałania władz publicznych, ostatecznie nie zaburzają toku wyводу – niekiedy wręcz czynią lekturę bardziej atrakcyjną – ani nie odrywają się zupełnie od zagadnień podstawowych. W sumie wystawia to Habilitantce świadectwo umiejętności panowania nad tekstem.

Nie odnajduję ponadto na kartach rozprawy twierdzeń oczywiście nieprawidłowych ani rażąco niekompletnych. Jest to dla recenzenta sytuacja komfortowa, bo nie wymaga wyliczania w opinii potknięć i luk. Usterki są drobne i nie wpływają na meritum analizy prawnej (tytułem przykładu, urząd ministra w gabinecie Beaty Szydło piastował oczywiście Mariusz Kamiński, a nie, jak pisze Autorka, Michał Kamiński – s. 120). Brak błędów rzeczowych pozwala skoncentrować się na wybranych ustaleniach zawartych w pracy – szczególnie trafnych lub skłaniających do polemiki.

Mam głębokie wątpliwości, czy rzeczywiście zachowuje aktualność cytowana bez komentarza przez Habilitantkę, a wyrażona 20 lat temu przez nestora polskiej nauki prawa konstytucyjnego opinia, zgodnie z którą Rada Gabinetowa jest „formą bezkonfliktowego wpływu Prezydenta na prace Rady Ministrów” (s. 95). Czy można mówić o uzyskaniu przez Prezydenta realnego wpływu oraz czy jest on istotnie bezkonfliktowy, zwłaszcza gdy głowa państwa wywodzi się z przeciwnego obozu politycznego niż zaplecze parlamentarne rządu? Doświadczenia ustrojowe, zwłaszcza z końca ubiegłej dekady, sugerują w tej drugiej kwestii chyba coś innego.

Wypada podzielić wniosek, że po upływie dwóch dekad obowiązywania Konstytucji z 1997 r. „trudno jest mówić o wypracowaniu zasad powoływania w skład gabinetu ministrów bez teki” (s. 120). To zresztą chyba jeden z tych obszarów pola badawczego, w którym narzędzia politologiczne okazują się bardziej przydatne niż dogmatyka prawa, z czego Autorka książki zdaje sobie sprawę. Notabene, szersze uwzględnienie rzeczywistych uwarunkowań politycznych mogłoby skłonić do zauważenia, że ministrowie zadaniowi co prawda są w sensie formalnym szczególnie powiązani z Prezesem Rady Ministrów, jak od lat twierdzi doktryna prawa, ale też ich faktyczna pozycja wobec szefa rządu może być znacznie bardziej autonomiczna, niż wskazywałby na to oficjalny status.

Dobrze się stało, że w monografii odnotowany został problem prawny związany z brakiem możliwości wystąpienia przed Sejmem kandydata na Prezesa Rady Ministrów niebędącego posłem w trakcie rozpatrywania wniosku o konstruktywne wotum nieufności (s. 140). Anegdotyczny wymiar słynnego „*exposé* z tabletu” wygłoszonego przez Piotra Glińskiego w 2013 r. przesunął w debacie publicznej na dalszy plan najzupełniej poważną i wymagającą rozwiązania kwestię niedostatków regulaminu Sejmu w tej mierze.

Interesujące są uwagi na temat rozróżnienia między podaniem się ministra do dymisji a oddaniem się do dyspozycji Prezesa Rady Ministrów (s. 146–148). Skoro jednak Autorka książki dostrzega tę różnicę, ponadto zaś twierdzi, że decydującą rolę powinna odgrywać wola samego zainteresowanego, który pragnie zaprzestać pełnienia urzędu ministra – to czy nie byłoby lepiej postawić kropkę nad i, uznając, że Prezes Rady Ministrów nie ma swobody decyzji co do przyjęcia dymisji? Byłby to wniosek polemiczny w stosunku do części doktryny, ale w demokratycznym państwie prawnym nikt nie powinien przecież być zmuszony do pełnienia funkcji publicznej (por. zwłaszcza wyrok TK z dnia 5 marca 2003 r., sygn. akt K 7/01).

W pracy wskazano na niejasność związaną z zastosowaniem wobec ministra lub byłego ministra art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 2050 ze zm.), który łączy z uchwałą o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej skutek w postaci zawieszenia danej osoby w czynnościach (s. 148–150); swoją drogą to tylko jeden z anachronizmów tej ustawy, którą dawno, a już z pewnością po wejściu w życie obowiązującej Konstytucji, należało napisać na nowo. Autorka książki rozsądnie zauważa, że ze względów politycznych uruchomienie przeciwko urzędującemu ministrowi mechanizmów odpowiedzialności konstytucyjnej za czyny popełnione w związku z pełnieniem tego stanowiska jest mało prawdopodobne, praktyka zresztą to spostrzeżenie potwierdza. Chyba jednak równie mało prawdopodobny jest rozważany w książce scenariusz zainicjowania wobec urzędującego ministra procedur odpowiedzialności konstytucyjnej za czyny popełnione wcześniej, w trakcie sprawowania innej funkcji podlegającej tej odpowiedzialności. Jeżeli bowiem większość sejmowa jest na tyle wrogo nastawiona do osoby pełniącej urząd ministra, że jest gotowa żądać postawienia jej przed Trybunałem Stanu, to najpierw albo wymusi na Prezesie Rady Ministrów natychmiastowe wystąpienie z wnioskiem o jej usunięcie z urzędu, albo doprowadzi do tego samodzielnie wnioskiem o indywidualne

wotum nieufności. Obie te ścieżki są politycznie łatwiejsze i szybsze niż doprowadzenie do podjęcia przez Sejm uchwały o pociągnięciu ministra do odpowiedzialności. Znacznie bardziej prawdopodobna – i zasługująca na rozważenie – wydaje się sytuacja, w której próba pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej byłego ministra miałaby posłużyć zawieszeniu go w pełnieniu obecnie innej funkcji, wyposażonej w gwarancje niezależności. W jakimś sensie podobny dylemat rozważano przed laty w związku z pytaniem o dopuszczalność wezwania przez sejmową komisję śledczą Prezesa Narodowego Banku Polskiego, pełniącego wcześniej funkcję Ministra Finansów.

Nie jestem pewien, czy dobrze zrozumiałem pogląd Habilitantki co do konsekwencji przekręcenia słów ślubowania składanego przez osobę obejmującą urząd ministra. Jeżeli „złożenie przysięgi jest warunkiem *sine qua non* objęcia urzędu” (s. 156), a „pomyłki w tekście rotacji winny być traktowane jako niezłożenie przysięgi” (s. 157), to wynika z tego, że osoba wygłaszająca tekst rotacji z błędami nigdy nie objęła urzędu ministra. Skoro nie mamy do czynienia z ministrem, to dlaczego w braku sanacji takiego nieudanego ślubowania Prezes Rady Ministrów miałby „doprowadzić do odwołania ministra przez Prezydenta” (s. 158)?

Trafne jest spostrzeżenie, że przywrócona kilka lat temu unia personalna urzędów Ministra Sprawiedliwości oraz Prokuratora Generalnego sprawiła, iż osoba zajmująca pierwsze z tych stanowisk musi obecnie legitymować się wykształceniem prawniczym, od czego w nieodległej przeszłości zdarzył się wyjątek (s. 160). Na marginesie nasuwa się uwaga, że to chyba jedyny pozytywny skutek tej unii.

Ciekawe, choć budzące pewien niedosyt, są uwagi dotyczące zakazu prowadzenia przez członka Rady Ministrów działalności sprzecznej z jego obowiązkami publicznymi (art. 150 Konstytucji). Habilitantka ma rację, gdy twierdzi, że zakres tego ograniczenia jest bardzo szeroki i że obejmuje ono m.in. działalność religijną (s. 194), ale zarazem dodaje, że w odniesieniu do tej sfery aktywności „linia dzieląca działania dopuszczalne od działań, które mogłyby być uznane za sprzeczne z wypełnieniem obowiązków ministerialnych, jest niezwykle cienka i często trudno ją jednoznacznie wskazać. [...] Wydaje się, że kluczowe znaczenie w tym aspekcie winny mieć wypracowane standardy kultury politycznej, życiowe doświadczenie i rozsądek” (s. 196). To wszystko prawda, ale może mimo wszystko warto byłoby pokusić się o wskazanie nieco bardziej konkretnych mierników dopuszczalnego zaangażowania? W analizie tej znaczenie mógłby mieć przede wszystkim art. 25

ust. 2 Konstytucji, nakazujący władzom publicznym zachowanie bezstronności w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych.

Podziela w pełni negatywną ocenę rozpowszechnionego zwyczaju traktowania gabinetów politycznych jako swoistej przechowalni dla najbliższych sojuszników politycznych ministra, w oderwaniu od rzeczywistych potrzeb i kryteriów merytorycznych, którą to praktykę ułatwia brak stosownej regulacji ustawowej (s. 200–201). Równie trafna jest krytyka powoływania, chyba wbrew ustawie, kilku sekretarzy stanu w jednym resorcie (s. 202). Recenzowana książka oczywiście wspomnianych bolączek nie zlikwiduje, ale też powinnością nauki prawa jest formułowanie jednoznacznych ocen w tym względzie.

Nie podziela natomiast krytycyzmu dr Joanny Juchniewicz wobec precedensu w postaci wycofania w Sejmie VIII kadencji wniosku o wotum nieufności dla ministra (s. 225–226). Zdaniem Habilitantki, brak regulacji pozwalającej na takie zachowanie należy odczytywać jako zakaz wycofania wniosku, a przemawiać ma za tym analogia z procesem legislacyjnym, w odniesieniu do którego wyraźnie stwierdzono, że wycofanie projektu ustawy jest możliwe do momentu zakończenia drugiego czytania (art. 119 ust. 4 Konstytucji). To chyba jednak porównanie chybione, bo projekt ustawy po drugim czytaniu jest z reguły efektem czasochłonnych prac parlamentarnych i niekiedy zatracą swój rys autorski, stając się stopniowo wyrazem woli całej izby. Procedowanie wniosku o wotum nieufności nie angażuje różnych sił politycznych w procesie ucierania stanowiska co do jego treści, a w razie utraty poparcia wnioskodawców jego sens polityczny staje pod znakiem zapytania.

Habilitantka ma oczywiście słuszość, gdy wywodzi, że wobec ministra skazanego przez Trybunał Stanu nie ma zastosowania prezydenckie prawo łaski, niezależnie od tego, czy skazanie nastąpiło za delikt konstytucyjny, czy za przestępstwo (s. 263). Przewrotnie można by spytać: a co z osobami, które jeszcze nie zostały skazane przez Trybunał Stanu, ale postępowanie w przedmiocie ich odpowiedzialności konstytucyjnej jest w toku? Czy można by uznać, że wobec osób jeszcze nieskazanych przez Trybunał Stanu wyłączenie z art. 139 zdanie drugie Konstytucji nie stosuje się? To oczywiście interpretacja postawiona na głowie, ale warto o tym napisać, bo niewykluczone, że któremuś ze zwolenników literalnego odczytywania Konstytucji – a przy okazji niedawnego sporu o zakres prawa łaski ujawniło się ich niemało – wydałaby się przekonująca.

Warto odnotować, że Autorka wykazuje się zdrowym rozsądkiem i świadomością istnienia tych uwarunkowań politycznych, które czasem zniekształcają obowiązujące ramy prawne w odniesieniu do badanej przez nią materii. Dotyczy to chociażby zakazu podejmowania przez członków rządu publicznej krytyki projektów wnoszonych przez innych członków rządu (s. 174–175). Pozbawione złudzeń jest także spojrzenie Habilitantki na rzeczywiste funkcjonowanie indywidualnego wotum nieufności, co prowadzi do wniosku o zasadności postulatu rezygnacji z tej instytucji (s. 243). Na pochwałę zasługuje i to, że dr Joanna Juchniewicz starannie oddziela od siebie postulaty dotyczące sposobu rozumienia omawianych rozwiązań oraz wnioski płynące z praktyki ustrojowej, gdy jedno z drugim się rozmija; tak jest np. w przypadku pytania – technicznego, ale istotnego dla praktyki – o sposób wyrażenia wotum nieufności ministrowi, który jednocześnie piastuje urząd wicepremiera (s. 218–219). Wspominam o tym sposobie prowadzenia wywodu z uznaniem, bo badaczom prawa konstytucyjnego nieobca bywa pokusa tworzenia alternatywnej rzeczywistości ustrojowej, oderwanej od świata faktów, a czasem wręcz nieprawdopodobnej z uwagi na polityczną nieopłacalność projektowanych w nauce scenariuszy.

Pod adresem monografii habilitacyjnej dr Joanny Juchniewicz można by skierować jeszcze wiele innych pochwał, a zapewne i podjąć dyskusję z innymi zawartymi w niej wątkami. Pozostaje to jednak bez wpływu na ogólną, wysoką ocenę merytoryczną jej osiągnięcia.

Recenzowana monografia została napisana poprawnym językiem prawniczym, z zachowaniem kanonów stylu naukowego i obiektywizmu badawczego. Została też wyposażona w przyzwoitą bazę źródłową, uwzględniającą w zasadzie wszystkie podstawowe opracowania naukowe o istotnym znaczeniu dla tematu rozprawy. Zaskakuje natomiast dość skromne wykorzystanie orzecznictwa. Nie rozumiem sensu zaliczenia do bibliografii wykazu aktów normatywnych, są to przecież źródła innego typu niż literatura przedmiotu. Nie było też potrzeby osobnego wyliczania w bibliografii komentarzy do poszczególnych artykułów Konstytucji. Poza tym jednak warstwę dokumentacyjną sporządzono w sposób konsekwentny oraz z widoczną pieczołowitością, może nawet zbyt widoczną; w przypadku monografii habilitacyjnej z prawa konstytucyjnego tworzenie odrębnego przypisu z informacją, że budżet państwa przyjmowany jest w drodze ustawy (s. 70), to chyba przejaw braku wiary w czytelnika. Ostatecznie jednak lepszy jest nadmiar skrupulatności niż

jej niedostatek. Autorka bez wątplenia opanowała tajniki warsztatu naukowego, a przy tym wykazała się dużą starannością w pracy badawczej.

Staranność cechuje zresztą całą warstwę edytorską opracowania. Usterki językowe zdarzają się dość rzadko, poza tym w przypadku monografii o objętości powyżej 300 stron trzeba je uznać za nieuniknione. Lektura recenzowanej książki jest zatem dla czytelnika źródłem satysfakcji także i pod tym względem.

W świetle powyższych ocen i komentarzy nie powinno budzić wątpliwości, że moja ocena głównego osiągnięcia dr Joanny Juchniewicz przedstawionego w postępowaniu habilitacyjnym jest wysoka. Uzupełnienie luki w zakresie opracowania monograficznego poświęconego urzędowi ministra spełnia ustawowe kryterium znacznego wkładu w rozwój nauk prawnych, a zakres podjętych rozważań, zgromadzona baza źródłowa i charakter wyводу przekonują o zdolności Autorki do samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

III. Ocena pozostałych publikacji i osiągnięć naukowych uzyskanych przez Habilitantkę po otrzymaniu stopnia doktora

Pozostałe osiągnięcia naukowe dr Joanny Juchniewicz uzyskane po otrzymaniu stopnia doktora dotyczą, w świetle deklaracji zawartej w autoreferacie, trzech płaszczyzn badawczych: funkcjonowania władzy ustawodawczej, prawa wyborczego oraz funkcjonowania władzy wykonawczej. Ta pozostająca na wysokim poziomie ogólności autoidentyfikacja Habilitantki staje się zrozumiała po lekturze jej dorobku – są to klasyczne zainteresowania z zakresu prawa konstytucyjnego, trudne do sprowadzenia do mniejszego wspólnego mianownika. Wyróżnione działy mają poza tym charakter otwarty, w tym sensie, że niektóre publikacje wiążą się z danym nurtem dość luźno (np. zagadnienia finansowania partii politycznych, co prawda związane z problematyką wyborczą, ale jednak stanowiące odrębne pole badawcze). Nie ma jednak wątpliwości, że podstawowe znaczenie ma tutaj problematyka parlamentarna, która jest znakiem rozpoznawczym Habilitantki w środowisku naukowym.

Ważne miejsce w tym dorobku zajmuje opublikowana rozprawa doktorska, poświęcona instytucji absolutorium. Wbrew często spotykanym opiniom przeciwnym jestem przekonany, że monografia wydana na podstawie pracy doktorskiej powinna być zaliczana do tzw. dorobku habilitacyjnego i uwzględniana w jego ocenie. Skoro

momentem uzyskania osiągnięcia jest data publikacji, monografia taka stanowi niewątpliwie osiągnięcie uzyskane po otrzymaniu stopnia doktora w rozumieniu ustawy. Ocena dokonywana w postępowaniu habilitacyjnym musi oczywiście uwzględniać, że publikacja ta wieńczy badania prowadzone w okresie doktoranckim. Doceniony jednak powinien zostać trud związany z aktualizacją i poprawieniem wersji pierwotnej, czasem wiążący się z dość znaczną skalą prac. Nie jest przypadkiem, że wielu doktorów nigdy nie podejmuje tego wysiłku. Tym bardziej chwali się dr Joannie Juchniewicz, że nie zaniedbała tej kwestii. Jej książka jest do tej pory najbardziej kompleksowym opracowaniem instytutu absolutorium.

Habilitantka podaje także, że jest redaktorem (a właściwie współredaktorem) dalszych trzech monografii wieloautorskich. W moim przekonaniu jedna z nich, będąca zbiorem materiałów, kazuśów i orzecznictwa, nie ma charakteru monografii i stanowi opracowanie o celach dydaktycznych. Pozostałe dwie książki nie nasuwają takich uwag i dowodzą zdolności Habilitantki do organizowania współpracy naukowej w środowisku specjalistów z zakresu prawa konstytucyjnego.

Oprócz pozycji zwartych na dorobek dr Joanny Juchniewicz składa się ponadto 13 artykułów w czasopiśmie (a także trzy publikowane recenzje i dwa sprawozdania z konferencji) oraz aż 40 rozdziałów w pracach zbiorowych. Ta druga liczba jest co prawda minimalnie zawyżona, bo ponownie wliczono tu materiały o charakterze czysto dydaktycznym (nieanalitycznym), ale i tak pozostaje ona świadectwem znacznej aktywności naukowej.

Recenzja w postępowaniu habilitacyjnym nie jest właściwym miejscem, by odnosić się z osobna do każdego z wymienionych w autoreferacie opracowań. Nie ma zresztą takiej potrzeby z punktu widzenia kryteriów ustawowych. Dość stwierdzić, że tematyka podejmowana w artykułach i rozdziałach prac zbiorowych dowodzi ciągłości zainteresowań naukowych Habilitantki, pojawiają się tam bowiem np. zagadnienia kontroli wykonania budżetów państwa w czasie drugiej wojny światowej oraz udziału Senatu w procedurze budżetowej. Zarazem jednak przegląd przedstawionych do oceny publikacji dokumentuje też stopniowe poszerzanie tych zainteresowań i wychodzenie ku nowym problemom, wcześniej nieobecnym w dorobku dr Joanny Juchniewicz, a dotyczącym np. zagadnień parlamentaryzmu wybranych państw obcych czy prawa do sądu. Jest to obraz prawidłowego rozwoju naukowego, który sprawia, że dorobek habilitacyjny jest ukierunkowany, a zarazem

nie jest monotematyczny. Znajdują się w nim pozycje współautorskie, co ponownie świadczy o zdolności do nawiązywania współpracy naukowej.

Dla oceny tego dorobku nie mają natomiast zasadniczego znaczenia wskaźniki scjentometryczne, takie jak zwłaszcza liczba publikacji w czasopismach z bazy JCR lub ERIH. Jak słusznie zauważa Habilitantka, badania szczegółowe nad polskim ustrojem państwowym nie mieszczą się w profilu czasopism indeksowanych w bazie JCR. Baza ERIH została w międzyczasie przekształcona w bazę ERIH Plus, czego rozporządzenie z 2011 r. nie uwzględnia. Wadliwość zastosowanych określeń w odniesieniu do badań z zakresu prawa zauważono też w nauce, stwierdzając wprost, że „w dziedzinie nauk prawnych [...] nie jest praktycznie możliwe zastosowanie przepisu § 3 pkt 2 [rozporządzenia z 2011 r. – W.B.], wymagającego dokonania oceny «osiągnięć naukowo-badawczych» z punktu widzenia autorstwa lub współautorstwa publikacji naukowych w czasopismach znajdujących się w bazie WoS lub na liście ERIH” (H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz*, LEX/el. 2015, uwagi do art. 16, teza nr 6). Z kolei wskaźników takich jak indeks Hirscha oraz sumaryczna liczba cytowań nie da się ustalić w sposób prawidłowy. Baza Web of Science dopiero od niedawna zaczyna indeksować czasopisma, w których przyjęte jest ogłaszanie wyników badań prowadzonych przez Habilitantkę, a ustalanie powyższych wskaźników na podstawie Google Scholar i bazy Publish or Perish jest obarczone znacznym błędem i w związku z tym niemiarodajne. Nie jest dziełem przypadku, że w nowym stanie prawnym, dotyczącym postępowań wszczynanych od 1 października br., owe kryteria ulegają głębokim zmianom.

W tej sytuacji ciężar oceny przenosi się przede wszystkim na kryterium rangi czasopism, w których Habilitantka ogłasza wyniki swoich badań. Trzeba zauważyć, że dr Joanna Juchniewicz publikuje przede wszystkim na łamach „Przeglądu Prawa Konstytucyjnego”, optymalizując w ten sposób szanse na dotarcie do odbiorcy zainteresowanego jej ustaleniami. W poprzednim okresie parametrycznym (2013–2016) czasopismo to miało 9 na 15 pkt dostępnych w ramach części B wykazu ministerialnego, obecnie zaś znalazło się na tzw. liście wsparcia dla czasopism naukowych oraz otrzymało 40 pkt w nowej skali ministerialnej, co można uznać za dowód na ugruntowanie się jego renomy, zapoczątkowane już w okresie przed złożeniem wniosku o wszczęcie postępowania habilitacyjnego. Widać, że Habilitantka wykazuje duże przywiązanie do tego periodyku, co jest oczywiście

zrozumiałe, ale namawiałbym ją także do zainteresowania swymi publikacjami czytelników renomowanych pism ogólnoprawniczych, takich jak zwłaszcza „Państwo i Prawo” oraz „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”. Sprzyja to zawsze szerszej wymianie myśli z przedstawicielami innych dyscyplin prawnych. Posiadany warsztat badawczy z pewnością ją do tego upoważnia.

Pojedyncze publikacje ukazywały się w języku angielskim, co świadczy o dążeniu do umiędzynarodowienia – w takim wymiarze, w jakim jest to możliwe – wyników badań. Starania te również zasługują na pochwałę.

Obraz całości uzupełnia aktywność konferencyjna. Wygłoszenie ponad 20 referatów na konferencjach tematycznych, na tematy powiązane z zainteresowaniami badawczymi Habilitantki, można z pewnością uznać za znaczny udział w życiu naukowym. Nie jest dla nikogo tajemnicą, że Habilitantka odegrała znaczną rolę w animowaniu niektórych z tych wydarzeń, przede wszystkim cyklicznych Seminariów Badaczy Prawa Konstytucyjnego. Również to czyni z niej osobę powszechnie rozpoznawalną w środowisku naukowym.

W świetle powyższych ustaleń nie powinno być wątpliwości, że dr Joanna Juchniewicz wykazuje się istotną aktywnością naukową.

IV. Ocena osiągnięć Habilitantki w zakresie dorobku dydaktycznego, popularyzatorskiego oraz w zakresie współpracy międzynarodowej

Habilitantka dysponuje dość znacznym dorobkiem dydaktycznym, na który składa się zwłaszcza wypromowanie kilkudziesięciu – szkoda, że nie dysponujemy w tej mierze dokładniejszymi danymi – prac licencjackich, a także recenzowanie prac licencjackich i magisterskich. Dorobek ten można uznać za ponadprzeciętny ze względu na udział w opracowaniu wcześniej wspomnianych w niniejszej recenzji materiałów dydaktycznych. Jak ponadto wynika z ogólnodostępnych danych, Habilitantka prowadzi zajęcia kursowe z prawa konstytucyjnego oraz przedmioty monograficzne, dotyczące m.in. współczesnych systemów rządów i zarządzania kryzysowego. Jest opiekunką jednego z kół naukowych na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim oraz uczestniczy w zespołach konkursowych z zakresu prawa konstytucyjnego. Trzeba też odnotować, że przez kilka lat była zaangażowana w dydaktykę w uczelni prywatnej.

Godny uwagi jest dorobek popularyzatorski dr Joanny Juchniewicz. Składają się nań zwłaszcza wykłady dla młodzieży licealnej oraz współpraca z uniwersytetem dziecięcym. Recenzentowi znane są także wypowiedzi eksperckie Habilitantki w środkach masowego przekazu, o których – być może przez skromność, a być może przez przeoczenie – sama w autoreferacie nie wspomina. Wypowiedzi te, które uznaję za realizację misji pracownika naukowego, zawsze cechował profesjonalizm, jak również wyważenie i kultura słowa.

W zakresie współpracy międzynarodowej osiągnięcia Habilitantki wskazane w autoreferacie są wystarczające. Nawiązane kontakty zagraniczne z pewnością będą procentowały w dalszej pracy naukowej.

Przedstawione w tej części recenzji osiągnięcia dr Joanny Juchniewicz spełniają zatem obowiązujące kryteria awansowe.

V. Konkluzja

Wobec dokonanych ustaleń wyrażam opinię, że rozprawa dr Joanny Juchniewicz wskazana przez nią jako główne osiągnięcie uzyskane po otrzymaniu stopnia doktora stanowi znaczny wkład w rozwój nauk prawnych. Habilitantka wykazuje się ponadto istotną aktywnością naukową, a także realizuje inne przewidziane prawem kryteria formułowane wobec osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego.

Pozwala to jednoznacznie stwierdzić, że dr Joanna Juchniewicz **spełnia** omówione na wstępie wymagania stawiane w postępowaniu habilitacyjnym.


(Wojciech Brzozowski)

