

Prof. dr hab. Marian Grzybowski
Zakład Nauki o Państwie WSiIZ w Rzeszowie
em.prof.zw. Uniwersytetu Jagiellońskiego

Kraków, 30 kwietnia 2018 r.

OPINIA

**o pracy habilitacyjnej oraz o osiągnięciach badawczych, dydaktycznych
i organizacyjnych**

**Pana Dr Marcina DĄBROWSKIEGO, adiunkta w Katedrze Prawa Konstytucyjnego
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w związku w wnioskiem o przeprowadzenie
postępowania habilitacyjnego**

W nawiązaniu do powierzenia mi – decyzją Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułu Naukowego - funkcji recenzenta w postępowaniu habilitacyjnym Pana Dr Marcina DĄBROWSKIEGO, adiunkta w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego (UWM) przedkładam niniejszym przedmiotową opinię, sporządzoną w oparciu o unormowania art.16 ust.2 pkt. 1 i 2 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o zasady sprecyzowane w Rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 1 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego.

I . Wykształcenie i przebieg dotychczasowej pracy zawodowej

Pan **Dr Marcin Dąbrowski** uzyskał tytuły zawodowe: magistra administracji (2001; Wydział Administracji i Zarządzania UWM) oraz magistra praw (2003; Wydział Prawa i Administracji UWM). Obie prace magisterskie przygotował na seminariach z zakresu prawa konstytucyjnego (ustrojowego) pod opieką naukową konstytucjonalisty i historyka doktryn, Prof.zw. dr hab. Andrzeja Sylwestrzaka. Od 1 grudnia 2003 r. pozostaje w składzie pracowników naukowo-dydaktycznych Katedry Prawa Konstytucyjnego UWM, początkowo jako asystent, a od 2009 r. – jako adiunkt. Pracę doktorską *Funkcje orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego* pisał i obronił pod opieką naukową Prof. dr hab. Marka Chmaja, na Wydziale Prawa Wyższej Szkoły Handlu i Prawa (obecnie: Uczelnia Łazarskiego) w Warszawie. Znacznie poszerzona przedmiotowo i zaktualizowana wersja tego opracowania, pod znacząco zmodyfikowanym tytułem „*Funkcje Trybunału Konstytucyjnego związane z hierarchiczną kontrolą konstytucyjności ustaw*” (ss.349), ukazała się drukiem w 2015 r. nakładem Wydawnictwa Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.

Na Wydziale Prawa i Administracji macierzystej Uczelni Dr M. Dąbrowski prowadził i prowadzi wykłady i ćwiczenia z prawa konstytucyjnego, współczesnych systemów rządów, zasad ustroju politycznego państwa, konstytucyjnego systemu organów państwowych,

nadto: z przedmiotu: sądownictwo konstytucyjne, zaś okazjonalnie - z podstaw prawoznawstwa, wstępu do prawoznawstwa oraz nauki o państwie i prawie. Od 2012 r. prowadzi samodzielne seminarium licencjackie, na którym wypromował ponad dziewięćdziesięciu absolwentów studiów I stopnia.

Przez okres: 1.X. 2010 – 31.VIII.2012 był zatrudniony dodatkowo jako adiunkt w Wyższej Szkole Informatyki i Ekonomii TWP w Olsztynie. Prowadził tam zajęcia głównie w Ośrodku Zamiejscowym tej Uczelni ulokowanym w Kętrzynie, na kierunku - administracja.

Dr Marcin Dąbrowski uzyskał i posiada kwalifikacje zawodowe radcy prawnego. Od 2008 r. realizuje działalność zawodową w tym charakterze.

II. Ocena pracy habilitacyjnej „*Domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*”, wskazanej jako główne osiągnięcie naukowe w rozumieniu art. 16 ust. 2 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym

Rozprawa „*Domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją.*” opublikowana pod auspicjami Katedry Prawa Konstytucyjnego UWM w 2017 r., liczy - wraz ze streszczeniem w języku angielskim - 368 stron druku. Została podzielona na osiem tematycznych rozdziałów, poprzedzonych *Wstępem* (s.11-20) i zwieńczonych *Zakończeniem* (s.313-321). Pracą mieści też starannie przygotowaną i obszerną *Bibliografię* (s.323-347), wykaz aktów normatywnych (s.347-350), tabelarycznie ujęte zestawienie wykorzystanego w rozprawie orzecznictwa TK, Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych (s.351-363), a nadto wykaz dokumentów i innych materiałów, w tym także - informacji pozyskanych elektronicznie. Rozprawa została zatem przygotowana z dużą dbałością o układ, formę i dokumentację materiałów źródłowych. Wśród nich – obok przeważających liczbowo prac w języku polskim – są również liczne prace anglojęzyczne (głównie: amerykańskie) oraz niemieckojęzyczne. Strona formalna pracy nie nasuwa uwag krytycznych i może być oceniona jako wyraźnie zadbana.

Przedstawiając (na s. 13) cel pracy Autor czyni nim zamiar zaprezentowania cech, budowy oraz treści domniemania konstytucyjności (zgodności z Konstytucją) ustaw, wskazanie elementów składowych tego domniemania oraz łączących je więzi, a także – genezy wskazanego domniemania. Ponadto uznaje za celowe odszukanie elementów normatywnych, które determinują treść omawianego domniemania. W ocenie Habilitanta (s.13) domniemanie konstytucyjności ustaw w Polsce skonstruowane jest z elementów związanych bezpośrednio z postępowaniem sądowo-konstytucyjnym. Wywołuje następstwa w zakresie rozkładu ciężaru argumentacji w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Powoduje wyłączenie reguły kolizyjnej *lex superior derogat legi inferiori*. Generuje też zakaz odmowy stosowania ustaw przez sądy (a także inne organy stosowania prawa). Nadto intensyfikuje oddziaływanie elementów kontradycyjności w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Tak sformułowane hipotezy badawcze Habilitant weryfikuje w poszczególnych rozdziałach swej rozprawy.

Domniemanie konstytucyjności ustaw wyraża się w przekonaniu, iż pozostają one w zgodzie z przepisami (normami) konstytucji RP do momentu, w którym Trybunał Konstytucyjny - po przeprowadzeniu postępowania - nie orzeknie o niezgodności zakwestionowanych unormowań z przepisami (normami) Konstytucji (s.41). Habilitant zwraca uwagę, iż domniemanie to nie zostało *expressis verbis* wyrażone w unormowaniach Konstytucji RP (a zwłaszcza ujęte w jednym, konkretnym przepisie tego aktu). Wymaga przeto dokonania rekonstrukcji drogą wykładni i kojarzenia szeregu unormowań konstytucyjnych. Habilitant za zasadne uznaje postawienie pytania: czy domniemanie konstytucyjności ustawy (ustaw) można uznać za „dorozumianą zasadę konstytucyjną”? (s. 44). Jednocześnie stwierdza, że domniemanie to jest „samodzielnym, stanowiącym logiczną całość elementem systemu prawa”.

Na s. 15 i nast. Habilitant wymienia trzy typy argumentów stanowiących – w Jego ocenie - podstawę obowiązywania zasady domniemanie konstytucyjności ustaw. Są to: a) argumenty wynikające z zasad ustrojowych, b) argumenty pośrednie, wynikające z zasad funkcjonowania parlamentu, c) argumenty wynikające z procedury ustawodawczej. Te ostatnie M. Dąbrowski charakteryzuje jako „pozanormatywne” (aczkolwiek przesłanki takiej charakterystyki, zważywszy normatywny charakter regulacji procedury ustawodawczej, nie są wystarczające uargumentowane). Podobną ocenę odnieść można do sformułowanej przez Habilitanta (na s.16-17) hipotezy, iż „domniemanie konstytucyjności przysługujące różnym ustawom może mieć różną moc” .Nasuwa się pytanie, od czego miałyby zależeć to zróżnicowanie i jakie rodzić konsekwencje, np. dla powinności stosowania ustaw przez sądy oraz inne organy (do czasu zakwestionowania ich konstytucyjności w postępowaniu przez organem kontroli konstytucyjności)?

Konstrukcję pracy uznać trzeba za przemyślaną i przejrzystą. Orientację w rozkładzie poszczególnych zagadnień ułatwia podział ośmiu rozdziałów merytorycznych na podrozdziały i ich (wyodrębnione tytułami) części. Zaletą konstrukcyjną pracy jest też zamieszczenie w poszczególnych rozdziałach (poza pierwszym, w pewnym sensie - wprowadzającym) syntetycznie ujętych „uwag podsumowujących”.

Praca napisana jest starannie, klarownym językiem prawniczym i z troską o formę literacką. Elementem zasługującym na pozytywną ocenę są również przypisy. Autor rozprawy stosuje je z umiarem dbając o ich walor dokumentacyjny; choć korzysta też z tych segmentów pracy w celach „dyskursywnych” i dla polemiki w kwestiach związanych z zasadniczym nurtem pracy, jakkolwiek pozostających poza jego podstawowym nurtem. Za walor ujęcia warstwy przypisów uważam unikanie przytaczania pozycji literatury w celach „ornamentacyjnych”.

W rozdz. II („*Kształtowanie się instytucji domniemanie konstytucyjności ustaw*”) Habilitant trafnie (także z odniesieniami do tradycji amerykańskiej) wskazuje na „uhistorycznienie” domniemanie konstytucyjności ustaw. Aspekt ewolucji praktyki sądowej jest tym bardziej istotny w systemach prawnych (m.in. anglosaskich), gdzie brak normatywnie zdefiniowanej i odrębnej instytucji „kontroli konstytucyjności prawa” oraz gdzie ukształtowała się ona w praktyce orzeczniczej sądów. W tym kontekście różnica między tradycją anglo-amerykańską a europejską kontynentalną (koncepcjami

nawiązującymi do modelu „kelsenowskiego”) zasługiwała – sędzę – na bardziej wyraziste wyakcentowanie . Przy okazji warto skorygować uogólnione określenie „sądy konstytucyjne”; w Australii, Kanadzie i USA określenie to nie znajduje wyodrębnionych instytucjonalnie desygnatów. W odniesieniu do genezy zasady domniemania konstytucyjności ustaw w Rzeczypospolitej Polskiej przedmiotem dyskusji może być też wskazany moment początkowy respektowania tej zasady. Pogląd Habilitanta, iż za moment początkowy należy uznać 31 grudnia 1989 r., tj. datę formalnego wprowadzenia zasady państwa prawa, zasługiwał – w każdym razie - na pełniejszą argumentację.

Habilitant wiąże respektowanie domniemania konstytucyjności ustaw z odwołaniem się – w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym – do zasad skargowości oraz kontrydiktoryjności. Nie kwestionując tego związku warto może silniej zaakcentować, iż domniemanie to oddziałuje na stosowanie ustaw (i system prawa w ogólności) także wówczas, gdy nie została jeszcze podjęta inicjatywa dokonania kontroli konstytucyjności unormowań konkretnej ustawy w postępowaniu przed TK. Habilitant trafnie wskazuje na skargowość postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym i związanie TK granicami wniosku/skargi/pytania prawnego. Wspomina jednak o „publicznym” wymiarze postępowań przed TK (i braku wyeksponowania „interesu prywatnego, w odróżnieniu np. od większości postępowań w sprawach cywilnych). Rodzi to pytanie, czy element kontrydiktoryjności w postępowaniu przed TK ma taką samą naturę (procesową) i ten sam wymiar (oraz *ratio*) co w postępowaniach cywilnych, zwłaszcza z udziałem – przede wszystkim - podmiotów prawa prywatnego?

Jakkolwiek Habilitant sam używa niekiedy określenia „ciężar dowodu” (w odniesieniu do powinności uczestników postępowania przed TK), to trafnie zwraca uwagę, że idzie tu raczej o „ciężar przedstawienia stosownej argumentacji”. Postępowanie przed TK z natury nie dotyczy faktów (które wymagają udowodnienia lub - co najmniej - uprawdopodobnienia), ale relacji między unormowaniami o różnej mocy prawnej (usytuowaniu w hierarchii aktów normatywnych). Uczestnicy postępowania argumentują przeto na rzecz zgodności lub niezgodności unormowań niższej mocy z unormowaniami usytuowanymi wyżej w hierarchicznie skonstruowanym systemie unormowań.

Habilitant wiąże domniemanie konstytucyjności ustaw z zasadą (może tylko: postulatem) „powściągliwości sędziowskiej”. Niezależnie od antecedencji tej zasady i wzorców funkcjonujących w systemach obcych (niemieckim, amerykańskim), warta odnotowania pozostaje obserwacja (s.58-59) dotycząca występowania tej zasady w orzeczeniach polskiego TK już od 1989 r. M. Dąbrowski trafnie postrzega znaczenie konstytucyjnie statutowanej zasady ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do ustaw, wprowadzonej przez Konstytucję RP z 1997 r. Istotnie zmieniło ono relacje: ustawa-orzeczenie TK, w porównaniu ze stanem sprzed wejścia w życie Konstytucji z 1997 r.(s.59-60). Habilitant pisze w tym kontekście o „ochronie autonomii parlamentu”. Mam wątpliwości co do merytorycznej adekwatności wielopłaszczyznowego określenia „autonomia parlamentu” w tym kontekście. Jeśli już zdecydowano go używać, to może z dookreśleniem: „autonomia ustawodawcza” bądź „autonomia w stanowieniu ustaw”?

Słusznie natomiast wiąże Habilitant domniemanie konstytucyjności ustaw z dyrektywą dokonywania wykładni ustaw w zgodzie z konstytucją. Omawiając antecedencje tej dyrektywy M. Dąbrowski wskazuje na pierwsze judykaty polskiego TK hołdujące tej dyrektywie (orzeczenie z 20 IV 1993 r. w sprawie U 12/92). Pisze nadto o genezie zakazu odmowy zastosowania przez sądy ustawy w warunkach uznania jej przez sąd za niekonstytucyjną lub co najmniej wątpliwą z punktu widzenia zgodności z konstytucją (s. 63 i nast.). Szczególną uwagę zwraca Habilitant na wypowiedzi doktrynalne oraz orzecznicze kształtujące treść domniemania konstytucyjności ustaw (s.67 i nast.). Wskazuje na uchwałę interpretacyjną TK z 16 VI 1993 r. (W4/93), w której Trybunał uznał wprost domniemanie legalności aktów normatywnych za domniemanie prawne względnie wzruszalne.

W rozdz. III („*Pojęcie, cechy i treść domniemania konstytucyjności ustaw*”) Habilitant odwołuje się do poglądów P. Radziejewicza odnoszących się do funkcji tytułowego domniemania (s.74-76). Bliższe mi pozostaje wskazanie na istotną rolę domniemania jako zasady ukierunkowującej kontrolę ustaw przez sąd konstytucyjny oraz jako dyrektywy interpretacyjnej, określającej wykładnię ustaw. Wzruszalność omawianego domniemania potwierdził (nieomal *expressis verbis*) Trybunał w sprawie P 58/15 (13 V 2015 r.) orzekając, że „podmiot inicjujący postępowanie przed TK jest zobligowany dostarczyć argumentów pozwalających obalić to domniemanie”.

Na s.78 Habilitant dokonuje użytecznego poznawczo zbiorczego zestawienia następstw domniemania konstytucyjności ustaw. Ponadto (s.80) zestawia cechy wyróżniające wspomnianego domniemania. Zwraca uwagę stwierdzenie, że moc domniemania konstytucyjności „jest zróżnicowana w odniesieniu do poszczególnych ustaw”. Autor skrótowo odnosi się do wskazanego tu stwierdzenia. W tym segmencie rozprawy – jak już wspomniałem – zawarte w pracy uwagi pozostawiają poczucie niedosytu (w szczególności chodzi o omówienie przesłanek, zakresu i konsekwencji wzmiankowanego zróżnicowania „mocy” domniemania).

W świetle wywodów na s. 85 i nast. przekonywująco rysuje się opinia M. Dąbrowskiego, iż sąd konstytucyjny badając legalność ustawy nie powinien zastępować wnioskodawcy (skarżącego) w poszukiwaniu argumentów dotyczących niekonstytucyjności ustawy. Habilitant przywołuje tu zasadę kontrydiktoryjności postępowania i wskazuje na jej elementy. W nawiązaniu do ich katalogu nasuwa się wszak pytanie, czy wszystkie one w pełni znajdują zastosowanie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym? Pełniejszego rozważenia wymaga kwestia adekwatności „prymatu prawdy formalnej nad materialną”. Czym innym jest bowiem – tak sądzę - „prawda materialna” w procesie dotyczącym ustaleń faktycznych, czym innym – w postępowaniu służącym rozstrzygnięciu kwestii zgodności aktów normatywnych o zróżnicowanej hierarchicznie mocy prawnej. Ten aspekt istotnie różni postępowanie przed TK od większości postępowań przed sądami w sprawach cywilnych oraz karnych (i utrudnia posługiwanie się - bez zastrzeżeń - terminologią wypracowaną na gruncie tych postępowań). To samo dotyczy – co trafnie odnotowuje (na s.92) Habilitant - elementu sporności w postępowaniu sądowo-konstytucyjnym. Godna szerszego rozważenia i skomentowania jest daleko posunięta

ambivalencja orzecznictwa TK w odniesieniu do elementu kontrydiktoryjności postępowania (odnotowana zresztą przez Habilitanta na s. 94).

Rozważania Habilitanta mają istotną wartość aplikacyjną, gdy idzie o analizę (na s. 101 i nast.) wyprowadzonej z domniemania konstytucyjności dyrektywy interpretowania wątpliwości na tle stosowanych ustaw na korzyść założenia, że ustawy te (poszczególne ich unormowania) pozostają w zgodzie z konstytucją. Konsekwencją zastosowania tej dyrektywy stanowi odmowa uznania niekonstytucyjności przepisu w sytuacji, gdy możliwe jest ustalenie jego treści, która pozostaje w zgodzie z unormowaniami konstytucyjnymi. Habilitant stwierdza (s.104), iż „zakodowana w domniemaniu konstytucyjności metaklauzula zakazuje sądom sięgać po regułę kolizyjną *lex superior derogat legi inferiori*”. Sądy jako organy stosujące prawo nie dysponują bowiem – w polskim systemie prawnym - kompetencją obalania domniemania konstytucyjności ustaw. Szerszego uzasadnienia wymaga natomiast pogląd Habilitanta (wyrażony na s.114), iż „nie ma wystarczających podstaw do twierdzenia, że zasada domniemania konstytucyjności ustaw w absolutnie każdym przypadku musi być stosowana i że absolutnie w każdym przypadku należy jej dać pierwszeństwo przed wszystkimi innymi zasadami ustrojowymi”.

M. Dąbrowski stoi na stanowisku, że „zakodowany” w domniemaniu konstytucyjności zakaz odmowy stosowania ustaw do czasu obalenia domniemania przez TK jest skierowany bezpośrednio do organów sprawujących wymiar sprawiedliwości i „zasadniczo jego adresatem nie jest TK”. Nasuwa się pytanie, czy – zdaniem Habilitanta – ten sam zakaz dotyczy stosujących ustawy innych organów władzy publicznej, w tym organów administracji państwowej i samorządowej? Jeśli odpowiedź byłaby twierdząca, wyrażony pogląd wymaga podmiotowego poszerzenia o te organy.

W rozdz. IV („Podstawy obowiązywania domniemania konstytucyjności ustaw”) Habilitant przypomina, że nie istnieje w polskim systemie prawa przepis statuujący *expressis verbis* wskazane tu domniemanie. Skłania to Habilitanta do próby wskazania przepisów prawa, które byłyby mimo to pomocne w legitymizowaniu wspomnianego domniemania. Autor rozprawy opowiada się za poglądem, iż Trybunał Konstytucyjny odwołując się (zwłaszcza od połowy lat 1990-tych) do wspomnianego domniemania dokonał jego swoistej legitymizacji drogą stabilnej praktyki orzeczniczej (na zasadzie wielokrotnie i świadomie (intencjonalnie) powtórzonych orzeczeń). Autor odwołuje się przy tym – akcesoryjnie - do poglądów S. Wronkowskiej (o braku przepisów wykluczających to domniemanie) oraz P. Tulei (który wyprowadza powinność wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją z jej art. 8, ustanawiającego nadrzędność i zasadę bezpośredniego stosowania unormowań konstytucyjnych).

Za nieco mniej przekonujące (także w świetle znanej praktyki) uznać muszę odwołanie się do koncepcji „racjonalnego ustawodawcy”, a w szczególności do przeświadczenia, że „racjonalny ustawodawca” **przede wszystkim** unika stanowienia ustaw pozostających w kolizji z przepisami ustawy zasadniczej. Jest to projekcja „z zestawu szlachetnych dobrych życzeń”, wysoce przy tym optymistyczna i korzystna dla organów władzy ustawodawczej. Rutynowa praktyka parlamentarna nie potwierdza jednak tej oceny. Niewystarczające bądź

nieskuteczne, a przez to - zawodne okazać się też mogą mechanizmy wewnętrznej kontroli konstytucyjnej poprawności przedłożeń ustawodawczych, funkcjonujące w Sejmie i Senacie.

Niezbyt jednoznacznie ujęta została ocena unormowań ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed TK. Uwaga ta dotyczy relacji między zasadą prawdy materialnej a zasadą kontrydiktoryjności (przy uwzględnieniu specyfiki tych zasad w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym). Nie jestem nadto do końca przekonany wywodem Habilitanta o istotnym wpływie na ściśle respektowanie wymogu stanowienia ustaw zgodnych z konstytucją okoliczności złożenia ślubowania poselskiego (senatorskiego), którego tekst obliguje do poszanowania unormowań ustawy zasadniczej. Nie zawsze bowiem przyrzeczenie złożone jednorazowo - nawet w podniosłej i uroczystej formie - przekłada się, w każdej sytuacji i bez wyjątków - na rzeczywistość parlamentarną. Tym bardziej, iż mechanizmy wymuszenia wskazanego tu przyrzeczenia są relatywnie wiotkie, w porównaniu - przykładowo - z dyscypliną partyjną (klubową). Okolicznością sprzyjającą domniemaniu konstytucyjności są natomiast uprawnienia Prezydenta RP do inicjowania kontroli konstytucyjności uchwalonychj ustaw, tak w trybie kontroli prewencyjnej jak i kontroli następczej (s.116 i nast.).

W rozdz. V Habilitant rozważa, czy i w jakim zakresie domniemanie konstytucyjności ustaw uznane być powinno za zasadę prawną oraz - czy może ono zostać zakwalifikowane do kategorii „zasad konstytucyjnych” (pomimo braku werbalizacji w jednoznacznym, odrębnym przepisie konstytucyjnym). Przywołuje pomocniczo (użytkownie) kategorię pojęciową „zasad dorozumianych”, niewyrażonych wprost w przepisach prawa (w tym wypadku: konstytucji), ale szeroko respektowanych w procesie wykładni i stosowania prawa. Wskazuje (s. 183) na kryteria, które umożliwiają zaliczenie domniemania konstytucyjności do zasad konstytucyjnych (pytanie: czy tylko „dorozumianych”?). Odwołuje się też do kategoryzacji proponowanej przez R. Dworkina, „sprzyjającej” bardziej „elastycznemu” stosowaniu wspomnianego domniemania jako „zespołu dyrektyw” w procesie wykładni i stosowania prawa (s.188).

W odniesieniu do zakresu przedmiotowego domniemania konstytucyjności M. Dąbrowski opowiada się za objęciem tym domniemaniem wszystkich ustaw. Oponuje natomiast wobec ulokowania w zasięgu domniemania aktów nie będących ustawami, ale mających moc ustawy (dekretów i rozporządzeń z mocą ustawy, wydawanych przez organy władzy wykonawczej). Jako argument zasadniczy Habilitant przywołuje okoliczność, iż organy stanowiące tego typu akty nie pochodzą z wyborów (nie posiadają zatem bezpośredniej legitymizacji wyborczej). Nie podważając tego argumentu trudno oprzeć się odczuciu, iż pogląd Habilitanta wymaga dalszej, wzmacniającej argumentacji (której - jak dotychczas - w pracy nie odnalazłem). Takie samo odczucie towarzyszy lekturze twierdzeń (na s. 193 i nast.), iż domniemanie konstytucyjności ustaw adresowane jest (i skutkuje) *erga omnes*, podczas gdy inne domniemania prawne wiążą (i wywołują skutki) *inter partes*. Habilitant wyraził pogląd, iż ustawy ustanowione przed 1990 r. charakteryzują się słabszym domniemaniem zgodności z Konstytucją RP (s.198). Nie kwestionując rangi przemian ustrojowych z lat 1989-1990 i ich znaczenia dla transformacji całego systemu prawa przekornie można pytać o znaczenie innych „zdarzeń granicznych” (bardziej „wyrazistych jurydycznie”): ustanowienia

(2.IV.1997r.) oraz wejścia w życie (17.X.1997 r.) obowiązującej Konstytucji RP. To właśnie te zdarzenia prawne generowały prawną powinność stanowienia ustaw respektującego wszystkie unormowania Konstytucji RP

Na wstępie rozdz.VI Habilitant przywołuje pogląd M. Gutowskiego i P. Kardasa, że domniemanie konstytucyjne jest domniemaniem wzruszalnym; w ocenie przywołanych autorów nie jest natomiast ani domniemaniem formalnym ani materialnym. Nie podejmując bezpośredniego i rozwiniętego dyskursu z tą opinią M. Dąbrowski formułuje – niejako paralelnie – pogląd, iż „domniemanie zgodności ustaw z konstytucją jest domniemaniem prawnym” (s. 200). Uzupełnia tę konstatację uwagą, iż domniemanie konstytucyjności ustaw posiada jednocześnie pewne elementy charakterystyczne dla domniemań faktycznych. Brak wyraźnej podstawy normatywnej różni to domniemanie – zdaniem Habilitanta - od innych domniemań prawnych. Tu należało oczekiwać konkluzywnego „postawienia kropki nad i”. Ponadto - podkreśla Habilitant - cechą domniemania konstytucyjności ustaw jest jego stopniowalność.

Przedstawione w tej części rozprawy wywody, formułowane z odwołaniem się do poglądów w dziedzinie teorii prawa – nie zawsze przecież spójnych (a ponadto: nie zawsze naznaczonych pogłębionym rozeznaniem specyfiki unormowań konstytucyjnych) - należą do najtrudniejszych w lekturze. Odnoszę wrażenie, iż Autor pragnie podjąć - „frontalnie” i jednocześnie rozwiązać - szereg (może: „więcej niż wiele”) powiązanych, choć odrębnych wątków merytorycznych. Wymienię, i to tylko przykładowo: kwestię dookreślenia kręgu podmiotowego upoważnień do podjęcia inicjatywy zakwestionowania domniemania konstytucyjności; problem ponownego podjęcia inicjatywy kontroli konstytucyjności tego samego przepisy ustawy w oparciu o taki sam wzorzec kontroli konstytucyjności; kwestię momentu, od którego przepisy ustawy korzystają z domniemania ich konstytucyjności, a także – kwestię traktowania wspomnianego domniemania jako *par excellence* domniemania interpretacyjnego (wedle propozycji I. Wróblewskiej). To nagromadzenie problemów, o wysokim stopniu skomplikowania i sporności, nie mogło pozostać bez wpływu na klarowność rozważań. Utrudniło pełną finalizację wcześniejszych rozważań przed podjęciem kolejnej kwestii. Odnoszę wrażenie, iż ujęcie rozdz.VI cechuje „ponadwymiarowe” zagęszczenie problemów, nie bez – niestety: niekorzystnego - wpływu na klarowność wywodu i szanse merytorycznego „domknięcia” podjętych i równolegle analizowanych wątków tematycznych.

W rozdz. VII Habilitant rozważa istotne – także praktycznie – zagadnienia zróżnicowań mocy domniemania konstytucyjności przysługującego ustawom. Za udane konstrukcyjnie uznać należy odrębne omówienie (rozdz. VII, podrozdział 2) „faktów i okoliczności wzmacniających domniemanie przysługujące ustawom” oraz (podrozdział 3) – „faktów i okoliczności osłabiających domniemanie”. Instrukcyjną i interesującą pozostaje analiza znaczenia domniemania konstytucyjności dla wydawania orzeczeń w formie postanowień Trybunału Konstytucyjnego. Natomiast do zadania pytania o zastosowane przesłanki skłania natomiast werbalne rozróżnienie „faktów” oraz „okoliczności”.

Za istotną i instruktywną część pracy należy uznać analizę odniesienia się do analizowanego domniemania praktyki orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. Orzecznictwu TK poświęcone zostały – w zasadniczym zakresie – rozważania ujęte w rozdz. VIII rozprawy; sądzić można, że tytuł rozdziału sugeruje nawet (choć niezasadnie) nieco szerszy wymiar rozważań; mieści bowiem zwrot: „w orzecznictwie sądów”. Merytorycznie ujęte „Zakończenie” (s.313-322) syntetyzuje dorobek rozważań. Udobitnia zasadnicze stwierdzenia i oceny rozwinięte w oryginalnej tematyce i wartościowej rozprawie.

III. Ocena innych osiągnięć badawczych i publikacyjnych Habilitanta

W okresie lat 2008-2017 (tj. od obrony pracy doktorskiej do wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania habilitacyjnego) prace badawcze Habilitanta koncentrowały się – z różnym natężeniem – w obrębie trzech zasadniczych nurtów tematycznych.

Nurt pierwszy, najsilniej reprezentowany, to prace dotyczące kontroli konstytucyjności prawa, funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego oraz innych organów władzy sądowniczej. Nurt drugi, okresowo mniej intensywny, to prace i publikacje odnoszące się do kwestii obywatelstwa oraz związku między posiadaniem obywatelstwa a korzystaniem z praw politycznych (wyborczych), ekonomicznych i socjalnych. Nurt trzeci stanowiły opracowania odnoszące się do funkcjonowania instytucji Prezydenta RP, administracji publicznej oraz organów samorządu terytorialnego. Nadto Habilitant okazjonalnie podejmował wybrane kwestie sytuujące się na pograniczu teorii prawa i problematyki teoretyczno-pojęciowej prawa konstytucyjnego oraz styku prawa Unii Europejskiej z prawem krajowym.

We wskazanym okresie Habilitant opublikował dwie monografie: w 2015 r. - pracę nawiązującą tematycznie do doktoratu, zaś w 2017 r. - omówioną uprzednio monografię habilitacyjną. Ponadto spod pióra (a raczej: klawiatury komputera) Habilitanta wyszło 19 artykułów, 16 wyodrębnionych autorsko segmentów prac zbiorowych. Habilitant opracował ponadto pięć rozdziałów w opracowaniach dydaktycznych; w pięciu kolejnym był ich współautorem. Współredagował dwa opracowania książkowe oraz jedno opracowanie służące dydaktyce uniwersyteckiej. Z ilościowego punktu widzenia jest to dorobek znaczny i odpowiadający kryteriom oryginalności, rzetelny choć kwantytatywnie - nie rekordowy.

W nurcie badań nad kontrolą konstytucyjności oraz funkcjonowaniem władzy sądowniczej istotne znaczenie i wartość należy przypisać monografii *Funkcje Trybunału Konstytucyjnego związane z hierarchiczną kontrolą konstytucyjności prawa* (Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2015.ss.349. Jakkolwiek ta - pokaźna i dobrze udokumentowana - monografia nawiązuje do tematyki doktoratu z 2008 r., to stanowi istotnie zmodyfikowaną (i poszerzoną tematycznie) wersję wcześniejszego (niepublikowanego) opracowania. Przywoływanym w piśmiennictwie rezultatem rozważań Autora tej pracy jest dokonana tam typologia i charakterystyka sześciu podstawowych funkcji polskiego Trybunału Konstytucyjnego. W tym samym nurcie mieści się wartościowy artykuł „Zasada kontrydiktoryjności w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym” (w „Przeglądzie Prawa Konstytucyjnego”, 2011,nr 2,s.65-84), gdzie Autor argumentuje tezę o współwystępowaniu w postępowaniach przed TK elementów kontrydiktoryjności oraz inkwizycyjności. Problematyki sądowo-konstytucyjnej dotyczy też

stosunkowo niedawno opublikowane studium „Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego – glos w dyskusji” („Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 2, s.29-54). Autor przedstawia tam ewolucję i następstwa sporu o dopuszczalność i znaczenie prawne tego typu orzeczeń między organami władzy sądowniczej. Do problematyki tej nawiązuje zresztą w istotnym zakresie w rozprawie habilitacyjnej.

Cennym metodologicznie (bo opartym na własnej analizie danych statystycznych) jest opracowanie „Skarga konstytucyjna w polskim porządku prawnym jako nieefektywny środek ochrony praw i wolności jednostki” (w pracy zbiorowej *Skarga konstytucyjna. Zagadnienia z teorii i praktyki*, red. K. Urbaniak, Poznań 2015, s.255-276). Autor dokumentując wywód danymi statystycznymi dowodzi – co może zabrzmieć pesymistycznie - skromnego praktycznego znaczenia skargi konstytucyjnej jako narzędzia realnej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela RP.

Na pograniczu opracowań pierwszego i **drugiego nurtu** zainteresowań badawczych Marcina Dąbrowskiego sytuuje się artykuł „Prawo do sądu administracyjnego w świetle standardów wynikających z treści art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (w: „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3, s.103-128). Oryginalnym elementem tego opracowania jest wskazanie różnic konotacji (treści) „prawa do sądu” w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (sprawującymi kontrolę legalności) w porównaniu z „prawem do sądu” w sprawach cywilnych i karnych. Zagadnienie to uprzednio nie doczekało się pogłębionej analizy w polskim piśmiennictwie prawniczym.

Interpretacji art. 178 Konstytucji RP dotyczyło studium „Zasada podległości sędziów Konstytucji oraz ustawom a procesowe instytucje związania sądu cywilnego orzeczeniami innych sądów”, opublikowane w Księdze Jubileuszowej (tom I) prof. Z.A. Maciąga (Kraków 2014, s.181-198), gdzie Autor – także radca prawny – porusza kwestie „styku” regulacji konstytucyjnej z konkretnymi unormowaniami kodeksu postępowania cywilnego. Ten ostatni aspekt pozytywnie rzutuje na praktyczną użyteczność rozważań zawartych we wskazanej tu publikacji.

Osobnym, a zarazem - wartościowym segmentem publikacji Habilitanta są dwa opracowania odnoszące się do orzeczeń ETPCz w Strasburgu. Są to artykuły: a) „Ubezwłasnowolnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich” (w: „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr2-3, s.262-280) dotyczące wyroku *A. Kiss v. Węgry* (sprawa 38832/06); b) „Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie *Adam Cichopek i inni przeciwko Polsce – analiza krytyczna*” (w pracy zbiorowej pod red J. Jaskierni i K. Spryszaka: „*Ochrona praw człowieka w Europie*”, Toruń 2017, s.139-152) . W artykułach tych Habilitant dowiódł umiejętności analitycznego, również - krytycznego podejścia do poddanych analizie orzeczeń Trybunału strasburskiego. W pierwszym z wymienionych tu opracowań odnalazł i wykazał nadto istotne kolizje pomiędzy unormowaniami polskiego kodeksu wyborczego a art. 3 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do EKPCz.

Zainteresowanie problematyką obywatelstwa w kontekście korzystania z wolności i praw jednostki zapoczątkowało osobny kierunek badań (podjętych jeszcze w okresie przed obroną

pracy doktorskiej - o czym świadczy m. in. publikacja artykułu o obywatelstwie polskim i obywatelstwie UE na łamach „Państwa i Prawa” w 2005 r.). Do wspomnianej problematyki powrócił Habilitant w interesującym i oryginalnym tematycznie studium „Zatrudnienie obcokrajowców-obywateli UE w polskiej administracji samorządowej” („Państwo i Prawo” 2009, nr 11). Warto podkreślić trwałą aktualność tematyki tego opracowania.

W publikacji „Konstytucyjny aspekt zrzeszania się cudzoziemców w partiach politycznych w Polsce” („Przegląd Sejmowy 2011, nr 2, s.107-124) Autor przeciwstawił się dominującemu przekonaniu, że unormowanie art.11 Konstytucji RP stoi na przeszkodzie przystępowaniu nie-obywateli RP do funkcjonujących w Polsce partii politycznych. Stanowisko Autora wywołało spory rezonans i spotkało się ze zróżnicowaną recepcją w piśmiennictwie polskim (i nadal pozostaje w polu dyskusyjności).

Drażliwej kwestii dotyczy kolejne studium Habilitanta „Realizacja praw politycznych przez cudzoziemców-obywateli Unii Europejskiej za pośrednictwem komitetów wyborczych” (opublikowane w pracy zbiorowej *20 lat ochrony praw obywateli i obywateli Unii Europejskiej – osiągnięcia i wyzwania na przyszłość*” (red. A. Gliszczyńska-Grabias, G. Baranowska, A. Bodnar, Warszawa 1015, s.170-190). Jedną z istotnych okoliczności, podniesionych w opracowaniu, jest niemożność realizacji biernego prawa wyborczego cudzoziemców-obywateli UE w wyborach europejskich i samorządowych w Polsce w postaci zgłoszenia i popierania ich kandydatur przez komitety wyborcze partii oraz koalicji partii politycznych. Prowadzi do zarzutów dotyczących kolizji polskich unormowań wyborczych z zasadą równego (niedyskryminacyjnego) traktowania osób korzystających z przynależności obywatelstwa europejskiego. Problematyki obywatelstwa dotyczy także artykuł oceniający regulacje polskiej ustawy o obywatelstwie z 2 kwietnia 2009 r. („Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4, s.73-97) oraz obszerna i interesująca glosa do wyroku TK z dnia 18 stycznia 2012 r. w sprawie *Kp 5/09* („Przegląd Sejmowy” 2013, nr 2, s.119-133).

Habilitant nie stroni przy tym od tematyki o wysokim stopniu aktualności. Przykładem „reagowania” na „gorące” tematy życia publicznego jest artykuł „Dopuszczalność stosowania tortur jako metoda walki z terroryzmem w świetle standardów wynikających z Konstytucji RP, prawa międzynarodowego i europejskiego” („Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2, s.67-86). Formułuje tam i uzasadnia tezę, że prawo międzynarodowe i europejskie silniej chroni jednostkę przed stosowaniem tortur niż unormowanie art.40 Konstytucji RP z 1997 r. (dowodzi to gotowości, a zarazem - umiejętności dokonywania krytycznej analizy unormowań konstytucyjnych). W dorobku M. Dąbrowskiego trzeba też odnotować dwie dość obszerne publikacje (współ z S. Bułajewskim), dotyczące praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych w dwóch edycjach pracy zbiorowej *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (pod red. M. Chmaja, Kraków 2008 i 2016). Ponadto kilka prac dotyczy (kontrowersyjnego jurydycznie) problemu obniżenia świadczeń emerytalnych b. funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa PRL, kontynuujących swą służbę w organach RP po przemianach ustrojowych. Autor poddaje krytycznej analizie stosowne orzecznictwo TK oraz ETPCz.

W ramach **trzeciego nurtu** cztery opracowania (trzy artykuły - w tym jeden we współautorstwie - i jedna glosa) odnoszą się do statusu i uprawnień Prezydenta RP. W tej grupie zwraca uwagę krytyczna analiza art. 133 Konstytucji RP (dotyczącego zastępowania Prezydenta RP przez Marszałka Sejmu/Senatu). Habilitant przekonująco wykazuje wady wskazanego tu przepisu, wewnętrzne niekonsekwencje oraz pominięcia regulacyjne.

Nurt publikacji organów administracji terenowej i samorządu terytorialnego dotyczy sześć opracowań, w tym jedno – jako referat – upublicznione w języku angielskim. W tej grupie na wyróżnienie zasługuje zwłaszcza krytyczne studium dotyczące uregulowania pozycji ustrojowej starosty („*Pozycja prawna starosty, czyli ustawowe mydło i powidło*”, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 5 .s.87-110). Zainteresowania problematyką regulacji samorządowych pozostają w organicznym związku z wykonywaniem zawodu radcy prawnego, a w szczególności – z obsługą prawną jednostek i instytucji samorządowych. Prace tej grupy tematycznej są inspirowane przez praktykę prawniczą i pozostają dla niej użyteczne.

Habilitant konsekwentnie koncentruje się na polskiej problematyce konstytucyjno-ustrojowej. Problematyki ustrojowej państw obcych dotyczą jedynie dwa opracowania odnoszące się do ustroju Estonii; jedno z nich traktuje o podziale władzy, drugie – o immunitacie parlamentarnym w tym państwie. W udostępnionej dokumentacji Habilitant wykazuje czynne uczestnictwo – wygłoszenie łącznie 21 referatów naukowych – na konferencjach krajowych (16) oraz międzynarodowych (5). W przypadku konferencji międzynarodowych referaty przedstawiane były – co do zasady - w języku angielskim.

W dorobku dydaktycznym Habilitanta, obok prowadzenia wskazanych uprzednio, istotnie zróżnicowanych zajęć oraz samodzielnego seminarium licencjackiego, mieści się funkcja promotora pomocniczego w jednym przewodzie doktorskim (otwartym 1 września 2017 r). Habilitant dysponuje przeto ukształtowanymi umiejętnościami w sferze dydaktyki uniwersyteckiej.

Dorobek organizacyjny obejmuje współorganizację trzech konferencji międzynarodowych i trzech ogólnopolskich konferencji naukowych, kierowanie programem badań statutowych w macierzystej Katedrze (i redakcją tomu opracowań, stanowiących etapowy efekt badań). Habilitant uczestniczy także w pracach kolegium redakcyjnego czasopisma ogólnopolskiego „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, w którym – relatywnie często – zamieszcza też swe publikacje.

Konkluzja

Lektura publikacji dr Marcina Dąbrowskiego, w tym – w szczególności – przedstawionej do oceny obszernej rozprawy habilitacyjnej „*Domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*”, stanowiącej istotne poznawczo osiągnięcie naukowe, oryginalne, solidne warsztatowo studium ważnego problemu konstytucyjno-prawnego, nadto zaś – analiza pozostałych elementów dorobku badawczego (publikacyjnego) Habilitanta przekonują, iż **dorobek ten – traktowany integralnie – spełnia wymogi ustawowe**. Odpowiada w szczególności wymogom art. 16 ust. 2 pkt. 1i 2 ustawy o stopniach naukowych

i tytule naukowym oraz kryteriom doprecyzowanym w Rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 1 września 2011 r.

Przy dość wyraźnej dominacji pierwszego z wyróżnionych nurtów tematycznych (kontrola konstytucyjności i funkcjonowanie organów władzy sądowniczej) w post-doktorskim dorobku Habilitanta mieszczą się ponadto oryginalne, rzetelne warsztatowo i udokumentowane, wartościowe poznawczo, nierzadko krytyczne studia i artykuły odnoszące się do kilku innych zakresów problematyki prawno-konstytucyjnej. Dotyczą zwłaszcza jurydycznych aspektów obywatelstwa (polskiego i europejskiego), korzystania z praw politycznych (zwłaszcza przez cudzoziemców oraz cudzoziemców-obywateli Unii Europejskiej, nadto: ochrony praw osobistych, wyborczych i socjalnych jednostki. Obejmują swym zasięgiem problematykę uprawnień Prezydenta RP, jego funkcji (również zastępstwa w sprawowaniu urzędu). Ponadto dotyczą analiz relacji: administracja rządowa – samorząd lokalny, nadzoru nad samorządem lokalnym, statusu prawnego starosty. Opracowania te wystarczająco „równoważą” wrażenie pewnej jednostronności „uprofilowania” sylwetki badawczej Habilitanta (zwłaszcza poprzez owiązaną merytorycznie tematykę prac: doktorskiej i habilitacyjnej). Pozwalają też dostrzec istotne osiągnięcia badawcze mieszczące się w innych obszarach tematyki prawno-konstytucyjnej.

Należy nadmienić, iż Habilitant publikował wyniki swych badań w zróżnicowanych formach edytorskich: w postaci (dwóch) monografii, części tematycznych opracowań zbiorowych (także typu podręcznikowego), rozpraw, artykułów, glos oraz recenzji. Zasadnicza większość artykułów ukazała się w „punktowanych” periodykach naukowych o zasięgu ogólnopolskim (brak natomiast publikacji w periodykach zagranicznych). Ewentualna sugestia w tym zakresie odnosić się może do wzbogacenia „palety” periodyków, a także – w ramach możliwości – o czasopisma wydawane w językach obcych.

Nieco mniej korzystnie postrzegam element „umiędzynarodowienia” dorobku i doświadczeń badawczych Habilitanta. W tym zakresie można wskazać jedną publikację artykułową oraz referaty autorskie wygłoszone na pięciu konferencjach o charakterze międzynarodowym (odbywanych jednak w Polsce). Wydaje się, iż ten odcinek aktywności Habilitanta przyszłościowo oczekuje – na relatywnie „młodej” Uczelni i takimż Wydziale oraz przy wyraźnej koncentracji badań wokół tematyki „rodzimej” – na dowartościowanie. Sugestia ta odnosi się – w szczególności - do dalszych awansów naukowych Habilitanta i stanowi swoistą rekomendację dla Habilitanta (przy wsparciu Władz Wydziału i Uczelni).

Syntetyzując: wyrażam przekonanie, iż dorobek badawczy, publikacyjny, dydaktyczny oraz organizatorski dr Marcina Dąbrowskiego spełnia zasadnicze standardy art. 16 ust. 2 Ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz standardy wskazane w Rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 1 września 2011 r. Uzasadnia tym samym nadanie dr Marcinowi Dąbrowskiemu stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych (dyscyplina: prawo).



(prof.zw. dr hab. Marian Grzybowski)