

**Recenzja w postępowaniu habilitacyjnym  
Pana dr Marka Dobrowolskiego, zatrudnionego  
na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji  
Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego**

**Uwagi wstępne**

Poniższa recenzja została sporządzona na podstawie art. 18a ust. 7 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, Dz. U., Nr 65, poz. 595 ze zm., przy czym jako materiały do niej służyły dostarczone mi przez publikacje i ich kopie oraz autoreferat i wykaz publikacji.

Pan dr Marek Dobrowolski studiował prawo na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim i ukończył studia w 1995 r. uzyskując tytuł magistra prawa. Od 1996 r. jest zatrudniony na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL.

Poniższa recenzja obejmuje ocenę dorobku naukowego, dydaktycznego i udziału w życiu naukowym w okresie po uzyskaniu przez habilitanta stopnia doktora nauk prawnych w 2002 r. na podstawie rozprawy pt. Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym, opublikowanej następnie jako książka pod tym samym tytułem (Warszawa 2003, Wydawnictwo Sejmowe, ss. 304).

Jedynie krótko wspomnę, że w okresie przed doktoratem M. Dobrowolski opublikował kilka artykułów w polskich czasopismach i w pracy zbiorowej. Artykuły te były poświęcone głównie różnym aspektom pozycji prawnej Senatu, ordynacji wyborczej do Senatu, a także zasadzie dwuizbowości parlamentu w Polsce. Jeden artykuł został poświęcony statusowi rodziny w świetle Konstytucji RP; problematyka ta będzie rozwijana przez autora w okresie późniejszym.

## **Ocena osiągnięć naukowych dr Marka Dobrowolskiego w okresie po uzyskaniu przez niego stopnia doktora nauk prawnych w 2002 r. (oprócz rozprawy habilitacyjnej)**

1. W okresie objętym niniejszą recenzją habilitant był współredaktorem jednej książki oraz autorem blisko trzydziestu artykułów w polskich czasopismach i pracach zbiorowych, a także haseł w wydawnictwach encyklopedycznych i bibliograficznych. Trzy artykuły zostały opublikowane w j. angielskim w książkach wydanych w Polsce. Ponadto dr M. Dobrowolski opublikował pięć glos do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, cztery recenzje polskich książek oraz cztery opinie prawne. W wykazie publikacji habilitant wymienił także dwadzieścia kilka opinii, głównie dla Sejmu. Opinie tych nie biorę pod uwagę przy poniższej opinii, ze względu na ich użytkowy charakter.

2. Publikacje dra M. Dobrowolskiego dotyczą głównie rozmaitych aspektów polskiego prawa konstytucyjnego, w tym głównie prawa parlamentarnego.

Kilka prac jest kontynuacją zainteresowań autora z okresu wcześniejszego, dotyczących dwuizbowości parlamentu, niekiedy w aspekcie historycznym.

Kolejną grupę stanowią artykuły poświęcone ogólnym cechom obecnego ustroju Polski i jego kształtowania się w okresie przemian od 1989 r.

Kilka artykułów dotyczy zagadnień procedury ustawodawczej, w tym także procedury budżetowej.

Osobno należy wymienić artykuł na temat bezstronności w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych.

3. Wyodrębnionym obszarem zainteresowania dra M. Dobrowolskiego jest prawna problematyka rodziny. Habilitant jest współautorem (obok Przemysława Czarnka) pracy zbiorowej pt. Rodzina jako podmiot prawa, Zamość 2012, ss. 174. W książce tej znajduje się kilkanaście opracowań różnych autorów poświęconych rozmaitym aspektom prawnym, często w kontekstach pozaprawnych, statusu rodziny. Analizowane są aspekty prawa konstytucyjnego, karnego, prawa pracy, prawa administracyjnego, rolnego, kanonicznego, a także prawa unijnego. Dziełem habilitanta są wprowadzenie (współautorstwo), a także artykuły na temat rodziny jako wartości konstytucyjnej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz zagadnienia pracy w niedzielę i święta. Poza wymienioną wyżej książką dr M. Dobrowolski poświęcił problematyce prawnej rodziny dwa dalsze artykuły, w tym jeden w j. angielskim, a drugi jako współautor.

4. Nowym obszarem zainteresowań naukowych dra M. Dobrowolskiego, stopniowo dominującym w jego twórczości stała się problematyka prawna, a ściślej: konstytucyjnoprawna przystępowania Polski do Unii Europejskiej oraz polskiego członkostwa w Unii. Problematyka ta znalazła swój najpełniejszy wyraz w rozprawie habilitacyjnej, o czym będzie mowa niżej. Przed publikacją rozprawy habilitacyjnej autor opublikował kilka artykułów i glos poświęconych „europejskim” orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego a także ocenie zgodności z Konstytucją trybu ratyfikacji tzw. Traktatu Fiskalnego. Dwa artykuły zostały także opublikowane w wersji angielskojęzycznej.

5. Prace habilitanta są pisane w dobrym, prawniczym stylu, a równocześnie jasno i interesująco.

**Ocena rozprawy habilitacyjnej pt. Zasada suwerenności narodu  
w warunkach integracji Polski z Unią Europejską, Wydawnictwo  
KUL, Lublin 2014, ss. 335**

**Ocena wyboru tematu**

Problematyka następstw procesów integracyjnych w Europie, w tym zwłaszcza przystępowania państw do Unii Europejskiej oraz członkostwa w Unii dla konstytucji krajowych i szerzej – dla ustrojów państwowych jest od dawna przedmiotem zainteresowania doktryny prawniczej w wielu krajach, w tym także w Polsce. Zagadnienia te są badane z perspektywy prawa europejskiego i konstytucyjnego. W Polsce literatura na ten temat jest już bogata.

Habilitantowi udało się jednak znaleźć aspekt scharakteryzowanej wyżej problematyki, który nie była dotąd całościowo opracowany w polskim piśmiennictwie, a mianowicie wpływ procesów integracyjnych na zasadę suwerenności narodu, wyrażoną w art. 4 Konstytucji RP z 1997 r. Innymi słowy, chodzi w następstwa procesu przystępowania Polski do Unii i członkostwa w tej organizacji dla rozstrzygnięć dotyczących podmiotu władzy zwierzchniej w naszym państwie. Swój zamysł badawczy i założenia, a także „wyjściowy” stan badań w polskiej doktrynie przedstawia autor przejrzysto we Wstępie (str. 7 i nast.), w tym bardziej konkretnie na str. 12.

Wybór tematu rozprawy habilitacyjnej dra M. Dobrowolskiego, jako problematyki nieopracowanej dotąd we wskazanym aspekcie sposób systematyczny i monograficzny, należy zatem ocenić jako trafny.

### **Materiały wykorzystane w rozprawie**

Ze względu na szeroki zakres tematyczny rozprawy i sposób jej ujęcia autor wykorzystał różne rodzaje źródeł.

Jeśli chodzi o materiał normatywny, na pierwszym miejscu trzeba wyróżnić obowiązującą Konstytucję RP, a także poddane analizie w pewnym zakresie inne akty rangi konstytucyjnej, polskie i niektórych innych państw. Ponadto autor wykorzystał kilkanaście ustaw, w większości obecnie obowiązujących, normujących rozmaite kwestie ustrojowe, istotne w kontekście integracji europejskiej. Do tego dochodzi 10 umów międzynarodowych (wraz ze znaną decyzją Rady Europejskiej z 2011 r.), kilka aktów unijnego prawa pochodnego i innych polskich aktów prawnych, głównie uchwał Sejmu. Dużą grupę materiałów stanowią projekty aktów prawnych, sprawozdania, ekspertyzy, itd.

Na uwzględnione orzecznictwo składa się dwadzieścia kilka orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, dotyczących głównie, choć nie tylko, kwestii europejskich, trzy wyroki niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (Bundesverfassungsgericht) oraz trzy wyroki Trybunału Sprawiedliwości UE. Zakres i sposób wykorzystania judykatury TSUE nieco rozczarowuje.

Obok Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, podstawowym materiałem dla rozważań autora jest literatura. Jest to przede wszystkim nader obszerne piśmiennictwo polskie, z prawa konstytucyjnego i europejskiego, ale także z prawa międzynarodowego, teorii państwa i prawa, historii prawa, historii doktryn politycznych i prawnych, historii powszechnej, nauk politycznych, socjologii i innych nauk społecznych. Ponadto habilitant przytoczył dwadzieścia kilka prac w j. angielskim z dziedziny prawa europejskiego i pojedyncze prace w j. francuskim i hiszpańskim.

Należy zauważyć, że zamieszczone w przypisach i bibliografii prace zostały rzeczywiście wykorzystane, a nie tylko zacytowane dekoracyjnie. Z literatury polskiej chciałbym jedynie odnotować brak cennego artykułu M. Sobolewskiego: O pojęciu suwerenności ludu, w: Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiemu, Kraków, 1971. Literatura obcojęzyczna jest nie do opanowania dla jednej osoby,

więc nie chciałbym czynić autorowi zarzutu z pominięcia wielu pozycji, jakkolwiek szkoda, że nie sięgnął do prac czołowych przedstawicieli prawa europejskiego i konstytucyjnego, takich np. jak J. Weiler, czy I. Pernice. Użyteczna byłaby też książka A. Albi, *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge 2005, oraz numer specjalny czasopisma *Nowa Europa – Przegląd Natoliński*, (1)2005, *Czy Europa potrzebuje konstytucji?* z wieloma cennymi i już klasycznymi tekstami filozofów i prawników.

### **Styl i konstrukcja rozprawy**

Rozprawa jest napisana dobrym stylem i od strony formalnej reprezentuje wysoki poziom. Habilitant formułuje poglądy jasno, prowadzi rozważania sposób czytelny, pozwalający czytelnikom śledzić jego tok myśli. Poszczególne wątki są rozwijane bez zbędnych dygresji czy wątków pobocznych. Poruszane problemy, z uwzględnieniem poglądów doktrynalnych i judykatury, są podsumowywane przez autora przez zaprezentowanie własnego stanowiska.

Struktura rozprawy i tok rozważań są czytelne i logiczne. Rozprawa składa się, oprócz Wstępu, o którym już była mowa z trzech obszernych rozdziałów i podsumowania.

Zasadnicze rozdziały rozprawy (podzielone na podrozdziały itd.) odzwierciedlają główną tezę Autora o potrzebie wyróżnienia klasycznej zasady suwerenności narodu (rozdział I), która doznaje przekształceń w wyniku procesów integracji europejskiej), wobec czego wyłania się poklasyczna zasada suwerenności narodu (rozdział II i III). Oczywiście, oprócz powyższej tezy w pracy są poruszane liczne wątki z dziedziny prawa konstytucyjnego i prawa europejskiego, odnoszące się do przemian klasycznego prawa konstytucyjnego państw członkowskich.

### **Główne wątki badawcze i ustalenia naukowe autora**

Nie jest niezbędne szczegółowe opisywanie w tym miejscu treści recenzowanej rozprawy. Ograniczę się zatem do przedstawienia niektórych ustaleń i stwierdzeń autora, które wydają się szczególnie interesujące.

Obszerny rozdział I ma charakter wprowadzający dla głównego nurtu rozprawy. Przedstawia mianowicie „klasyczną” zasadę suwerenności narodu, według terminologii autora, która następnie służy jako punkt odniesienia przy porównywaniu z nią innej, „poklasycznej” zasady suwerenności narodu. Rozważania autora z

dziedziny historii doktryn politycznych i prawnych na temat „ludu” jego „władzy” i uznania ludu (narodu) jako suwerena poczynając od starożytności, przez średniowiecze, czasy nowożytne, oświecenie i XIX wiek pokazują kształtowanie się koncepcji suwerenności narodu w państwach europejskich. Na uwagę zasługują tu m.in. rozważania na temat związków zasady suwerenności narodu z zasadą reprezentacji, a ponadto z formami demokracji bezpośredniej i sądową kontrolą konstytucyjności ustaw. Osobno zostało przedstawione odniesienie się do zasady suwerenności narodu w I i II Rzeczypospolitej oraz w PRL.

Autor poddał obszernej analizie zasadę suwerenności narodu w świetle Konstytucji RP z 1997 r. W tych ramach zajął się pojęciem „narodu” w świetle Konstytucji, a zwłaszcza odniósł się do rozważanego już w doktrynie prawa konstytucyjnego dwojakiego ujęcia, a mianowicie narodu w sensie politycznym i kulturowym, dokonując w tej materii użytecznych ustaleń. Następnie przedstawił klasyczne ujęcie suwerenności państwa i ograniczenia tej suwerenności jako następstwa stosowania norm prawa międzynarodowego. Szczególnie istotny jest związek między suwerennością państwa, a suwerennością narodu czyli rozstrzygnięcie kwestii podmiotu pierwotnej władzy suwerennej w państwie. Jak wynika z rozważań autora sposoby wyrażania woli narodu mogą być różne.

Autor analizuje wolę narodu w sensie formalnym i materialnym. W tym ostatnim aspekcie rozważania autora mają charakter także politologiczny, wykraczające poza analizę dogmatycznoprawną, a ponadto odwołują się do rozwiązań konstytucyjnych innych państw.

Szeroko została przedstawiona suwerenność narodu jako zasada konstytucyjna wraz z rozważeniem sposobów legitymowania różnych organów państwowych przez suwerena. Do najważniejszych elementów zasady suwerenności narodu zalicza habilitant nadrzędne miejsce konstytucji w systemie źródeł prawa i ustrojową pozycję parlamentu. Uzupełnieniem obrazu jest rola sądownictwa konstytucyjnego. Te rozważania są szczególnie istotne w kontekście następującej w kolejnych rozdziałach analizy następstw ustrojowych integracji europejskiej dla badanej zasady konstytucyjnej.

Rozdział II jest poświęcony zagadnieniom zmian, jakie dotyczą zasady suwerenności narodu w trakcie ratyfikacji traktatów integracyjnych, tj. traktatu akcesyjnego do Unii Europejskiej i dalszych traktatów powodujących w ujęciu autora, przekazanie kompetencji organów władzy publicznej na rzecz organizacji

międzynarodowej. W odróżnieniu od rozdziału I, który obejmował zagadnienia doktrynalne o szerszym zasięgu czasowym i przestrzennym, omawiany obecnie rozdział jest głównie skoncentrowany na polskiej problematyce konstytucyjnej w kontekście unijnym, w znacznej mierze na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Autor omawia najpierw materialnoprawne i proceduralne zagadnienia art. 90 Konstytucji, czyli tzw. konstytucyjnej klauzuli integracyjnej, formułując także postulaty *de constitutione ferenda*. Dokonuje zwłaszcza interpretacji spornego pojęcia „przekazania kompetencji organów władzy państwowej”, a także charakterystyki Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej. Następnie habilitant analizuje zakres zastosowania klauzuli integracyjnej do zawierania różnych umów międzynarodowych przez Polskę i przedstawia wątpliwości jakie w tym względzie się pojawiają w praktyce parlamentarnej oraz w orzecznictwie konstytucyjnym, m.in. na tle tzw. umów hybrydowych. Wiele miejsca poświęca habilitant problemom proceduralnym, tj. trybowi wyrażania zgody na ratyfikację umów międzynarodowych „integracyjnych”, zakresu zastosowania formy referendum, rozwiązywania problemu braku decyzji co do zgody na ratyfikację. Rozważa także tryb wyrażenia decyzji o wystąpieniu Polski z Unii. Niektóre wątki dotyczące procedury podejmowania decyzji integracyjnych zostały omówione bardziej szczegółowo, niż inne, co powoduje pewne dysproporcje w przebiegu analizy.

Wyodrębnioną część rozdziału II zajmują szerokie rozważania na temat kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do kontrolowania traktatów integracyjnych. Szczególne znaczenie mają uwagi na temat granic przekazywania kompetencji organizacji międzynarodowej w świetle judykatury Trybunału zwłaszcza w związku ewentualną perspektywą przekształcenia się Unii Europejskiej w państwo.

Pointą dla wcześniejszych rozważań jest ostatni podrozdział dotyczący znaczenia decyzji integracyjnych dla zasady suwerenności narodu. Znaczenie to polega na odejściu od klasycznej zasady suwerenności narodu, tj. na rezygnacji z wyłączności sprawowania przez Rzeczpospolitą władzy publicznej. Autor konstruuje w konkluzji swoją koncepcję poklasycznej zasady suwerenności narodu, zastępującej (czy może uzupełniającej ?) zasadę klasyczną.

Rozdział III jest kontynuacją rozdziału II i jest poświęcony dalszym aspektom przekształcenia zasady suwerenności narodu w związku z integracją europejską. O ile można uznać, że rozdział II dotyczy „dynamiki” tego zagadnienia, tj. samego

procesu integracji, o tyle rozdział III dotyczy „statyki”, tj. sytuacji po akcesji do Unii czyli stanu rzeczy już w warunkach członkostwa w tej organizacji. Rozdział ten jest podzielony na dwie części. Pierwsza z nich obejmuje badanie, czy Unia Europejska korzysta z legitymacji wpływającej na ograniczenie czy przekształcenie zasady suwerenności narodu w państwach członkowskich, a zwłaszcza w Polsce. Druga część natomiast zmierza do sprawdzenia, w jakiej mierze polskie rozwiązania ustrojowe, za pomocą których manifestuje się suwerenność narodu, są poddane przekształceniom w wyniku dokonania się aktu (aktów) integracji europejskiej.

W odniesieniu do Unii Europejskiej autor zajmuje się nieśmiertelnym, chciałoby się rzec, problemem braku demokratycznej legitymacji. Następnie rozważa w jakiej mierze legitymację Unii przysparzają jej instytucje i ich sposób funkcjonowania. Dotyczy to Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady (Unii Europejskiej), organów doradczych Unii, nowych uprawnień parlamentów narodowych w procesach decyzyjnych w Unii i obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej. Następnie habilitant odnosi się do żywo dyskutowanego problemu „ludu europejskiego” (europejskiego demos), rozważając w tym kontekście m.in. problematykę obywatelstwa europejskiego, unijnego prawa wyborczego, partii politycznych na poziomie unijnym i innych form uspołeczniania Unii. Zdaniem autora występują początki tworzenia się ludu europejskiego, czy tożsamości europejskiej, przy czym dalszego rozwoju wydarzeń nie sposób jeszcze przewidzieć.

Rozważając wpływ legitymizacji Unii na konstytucyjną zasadę suwerenności narodu autor rozważa pod tym kątem przedstawione uprzednio formy legitymizacji Unii, a przede wszystkim szeroko kwestię roli Parlamentu Europejskiego jako potencjalnego forum, na którym narody państw członkowskich sprawują pośrednio władzę w Unii. Konkluzją jest stwierdzenie, że wszystkie narody wykonują uprawnienia Parlamentu przez swoich przedstawicieli, a więc współsprawują władzę w PE. Ogólnie jednak autor nie uważa różnorodnych form legitymowania za „wyraz (współ)sprawowania władzy w UE przez poszczególnych suwerenów”.

W dalszym ciągu rozdziału III habilitant analizuje rolę polskiego parlamentu w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej. Zagadnienie to jest szeroko omawiane w dotychczasowej literaturze i konkluzje poszczególnych autorów, w tym również autora recenzowanej rozprawy są zgodne: pozycja parlamentu w dziedzinie ustawodawstwa uległa ograniczeniu ze względu na utratę ustaw ich dotychczasowej roli w systemie prawa. Dotyczy to zwłaszcza obszaru kompetencji wyłącznych Unii.



Następnie autor omawia ustawowe środki oddziaływania polskiego parlamentu na prawo unijne, wynikające głównie z ustawy kooperacyjnej.

Kolejnymi problemami poruszonymi w III rozdziale rozprawy są bezpośrednia i pośrednia kontrola konstytucyjności prawa pochodnego Unii przez Trybunał Konstytucyjny. Autor poddaje częściowej krytyce judykaturę Trybunału w tej materii.

Zdaniem habilitanta, po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej wykluczone jest przekazanie władzy zwierzchniej innemu suwerenowi. W tym kontekście autor rozważa przedsięwzięcia służące ograniczeniu deficytu demokracji w Unii zwiększające jej legitymizację, ale stanowiące wyzwanie dla władzy konstytucyjnie określonego suwerena.

Podsumowanie rozprawy jest udaną rekapitulacją ważniejszych zawartych w niej tez. Na uwagę zasługuje zaskakujące na pozór spostrzeżenie, że cechy klasycznej zasady suwerenności narodu stają się wyraźne dopiero pod wpływem procesów integracyjnych, kiedy zaczyna się kształtować poklasyczna koncepcja tej zasady. Zasada nadrzędności konstytucji doznaje modyfikacji, a swoboda suwerena przy dokonywaniu wyborów na drodze integracji staje się ograniczona. Autor dostrzega groźbę zmiany suwerena także w wyniku częściowych rozstrzygnięć integracyjnych, kiedy zgoda państw na tę zmianę zostałaby wyrażona w sposób dorozumiany. Autor przyłącza się do postulatów zgłaszanych już w doktrynie, aby kontrola kolejnych zobowiązań integracyjnych polegających na przekazywaniu nowych kompetencji wymagała uprzedniej kontroli ich zgodności z Konstytucją. Dotyczy to także tzw. umów hybrydowych. Ogólnym postulatem jest, aby zasada suwerenności narodu w dalszym ciągu stanowiła „ważny punkt odniesienia” dla kształtowania procesów integracyjnych.

### **Ogólna ocena poziomu naukowego rozprawy**

Rozprawa ma charakter prawniczy i jest napisana zasadniczo przy użyciu metody dogmatycznoprawnej. Charakterystyczne są ponadto rozwinięte wątki, politologiczne, socjologiczne i historyczne pozwalające na osadzenie problematyki jurystycznej w kontekście politycznym i społecznym, zarówno polskim, jak i europejskim. Niektóre tematy są poszerzone przez nawiązywanie do rozwiązań ustrojowych innych państw europejskich, jakkolwiek rozprawa nie ma charakteru komparatystycznego. Szczególnie cenne, jakkolwiek kontrowersyjne, są rozważania na temat przekształceń roli i treści Konstytucji pod wpływem integracji europejskiej.

Rozważania autora się opierają na solidnej podstawie, jaką stanowi dotychczasowa doktryna prawa konstytucyjnego i europejskiego oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, ale są w wielu punktach oryginalne i przyczyniają się do rozwoju teoretycznego ujęcia ustrojowych implikacji integracji europejskiej. Poziom naukowy rozprawy jest wysoki i odpowiada standardom rozprawy habilitacyjnej. Dotyczy to zwłaszcza rozważań o przekształceniach konstytucji w wyniku procesów integracyjnych.

Jest nieuniknione, że w bogatej w treści rozprawie można znaleźć poglądy, które należy uznać za wątpliwe, albo co najmniej dyskusyjne. Dotyczą one zarówno kwestii ogólnych, o charakterze zasadniczym, jak i zagadnień bardziej szczegółowych. Poniżej przedstawię pokrótce kilka z nich:

1. Charakterystyczne dla omawianej rozprawy jest to, że przedstawiając klasyczną zasadę suwerenności narodu przekształconą następnie w zasadę poklasyczną w wyniku procesów integracyjnych autor nie wyjaśnia, jakie są powody tego zjawiska. Nie można się z lektury rozprawy zorientować, dlaczego w ogóle w Konstytucji znalazła się klauzula integracyjna zawarta w art. 90 i dlaczego uczyniono z niej użytek w procedurze akcesyjnej, łącznie z referendum ogólnokrajowym, a następnie Polska przystąpiła do Unii i pozostaje jej członkiem. W rozprawie nie ma przytoczonych racji dla tej istotnej zmiany ustrojowej. Za motto rozprawy można w istocie uznać stwierdzenie zawarte na str. 286, że „do istoty każdej władzy suwerennej należy swego rodzaju >> zazdrosne strzeżenie<< pozycji suwerena i zwierzchniego charakteru sprawowanej władzy publicznej”. Ze stwierdzeniem tym można się zgodzić, jakkolwiek nasuwa się pytanie, dlaczego w ogóle powstała sytuacja, w której władzy suwerennej należy „zazdrośnie strzec”. Oczywiście, ze względu na tematykę rozprawy autor był zmuszony do dokonania pewnego wyboru omawianych problemów i trudno byłoby od niego wymagać napisania traktatu naukowego o celach Unii Europejskiej, czy korzyściach z członkostwa w niej. Można by nawet uznać, że odpowiedzi na te pytania są oczywiste. Niemniej jednak ujęcie w rozprawie razi jednostronnością: akcentuje się zagrożenia dla suwerenności narodu a pomija się szanse i korzyści. Nie znalazła się w niej choćby analiza odpowiednich fragmentów preambuły Konstytucji (o potrzebie współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej), ani jej art. 9. Trudno byłoby wymagać od autora deklarowania euroentuzjazmu, skoro go nie żywi, ale brakuje w tekście uzupełnienia, w konwencji naukowej, w jakiej jest utrzymana rozprawa, racji, jakie powodują

ograniczenie kompetencji polskich organów państwowych na rzecz Unii Europejskiej i czynników, które to ograniczenie kompensują, a więc np. współdecydowania o treści prawa unijnego, obowiązującego także w innych państwach członkowskich, udziału w rozwoju europejskiego prawa konstytucyjnego, związania unijnym prawem normującym ochronę praw podstawowych, modernizacji polskiego porządku prawnego, itd. Ograniczam się w tym przykładowym wyliczeniu do zagadnień ustrojowych i prawnych, nie poruszając aspektów gospodarczych i społecznych.

2. Istotne miejsce zawierają w omawianej rozprawie rozważania zamieszczone w kilku miejscach na temat pojęcia „przekazania kompetencji” z art. 90 ust. 1 Konstytucji. Habilitant prezentuje swoją interpretację tego pojęcia (str.107 i n., 134-135). W ogólnym zarysie odpowiada ono wcześniejszym ustaleniom doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Należy jednak odnotować istotną niekonsekwencję w toku tych wywodów. Autor omawia mianowicie wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 33/12, którego rozstrzygnięcie zostało oparte na interpretacji pojęcia „przekazania kompetencji” podobnej do tej, jaką przyjął w później wydanej rozprawie habilitant. Mimo to wyrok ten został oceniony w rozprawie krytycznie, po pobieżnej, zaledwie kilkudzaniowej analizie (str.130). Znacznie więcej miejsca poświęcił natomiast autor zdaniom odrębnym do tego wyroku (s. 130-135), które opierały się na innym rozumieniu omawianego pojęcia konstytucyjnego. Takie podejście powoduje wewnętrzną niespójność w ujęciu tej trudnej problematyki przez autora. Ponadto wywołało to zachwianie proporcji, ponieważ przy omawianiu judykatury Trybunału Konstytucyjnego należy główną uwagę skupić na analizie orzeczeń, choćby nawet były poddawane krytyce i nieaprobowane przez komentatora, ponieważ to one, a nie zdania odrębne kształtują w pierwszym rzędzie dorobek konstytucyjny

3. Jednym z przykładów tendencji do zmiany suwerena przytaczanych przez habilitanta byłoby, według habilitanta, wprowadzenie jednolitej procedury wyborczej do Parlamentu Europejskiego (np. str. 288). Zadaniem autora, mogłoby się to odbyć w ramach obecnego prawa pierwotnego i prowadzić do zmiany suwerena (str. 289-290). Wkradło się tutaj jednak poważne nieporozumienie. Czym innym jest bowiem wprowadzenie jednolitej procedury wyborczej, a czym innym rezygnacja ze sposobu kształtowania składu Parlamentu Europejskiego poprzez przydzielenie określonej liczby mandatów dla posłów wybieranych w poszczególnych państwach i ze statusu posłów jako przedstawicieli obywateli Unii wyłonionych w wyborach w

poszczególnych państwach. Nic nie wiadomo o tym, aby propozycje wprowadzenia wspólnych wyborów do Parlamentu Europejskiego, ponad granicami państw członkowskich, były obecnie w ogóle rozważane w unijnych kręgach decyzyjnych.. W każdym razie, taka rewolucyjna reforma wymagałaby zmiany art. 14 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, a więc prawa pierwotnego, w którym jest mowa o przyznawaniu miejsc w Parlamencie Europejskim „państwom członkowskim”. Nie można zatem w tym kontekście mówić o „ewoluowaniu procesów integracyjnych w kierunku tworzenia nowego podmiotu władzy (ludu europejskiego)”.

4. Obszernie rozważa autor zjawisko stopniowego przejmowania władzy zwierzchniej na rzecz Unii Europejskiej „w wyniku szeregu częściowych rozstrzygnięć integracyjnych” (np. str. 297) co w konsekwencji może doprowadzić do zmiany suwerena. Analizy habilitanta są w tej kwestii mało konkretne i nie zostały poparte przekonującym odwoływaniem się do praktyki prawotwórczej Unii. O nietrafnym argumencie dotyczącym wspólnej procedury wyborczej do Parlamentu Europejskiego” była już mowa. Innym przykładem, do którego odwołuje się autor w omawianym kontekście są – posługując się przyjętą przez niego terminologią – tzw. „umowy hybrydowe” (np. str. 129, 137, 191). Autor nie tłumaczy dostatecznie, które umowy międzynarodowe można do tej kategorii zaliczyć i jakimi cechami się ona odznaczają. Niewątpliwie, ustaloną praktyką jest zawieranie przez niektóre państwa członkowskie (ich większość) umów międzynarodowych dla realizacji celów Unii Europejskiej wówczas, gdy nie ma zgody wszystkich państw (tzw. metoda schengenśka). Jednakże, dla ustalenia, czy za pomocą tych umów dochodzi do przekazania kompetencji organów władzy państwowej na rzecz organizacji międzynarodowej, a więc, czy spełnione są wymagania trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej określone w art. 90 Konstytucji, niezbędna byłaby dokładna analiza treści ich postanowień, a nie zbiorcze zaliczanie poszczególnych umów do kategorii „umów hybrydowych” i traktowanie zawierania umów jako stopniowego przekazywania kompetencji zwierzchnich, uszczuplającego suwerenność narodu. Co ciekawe, habilitant trafnie wskazuje na metodę ustalania charakteru prawnego „umów hybrydowych” (str. 138), ale takiego testu sam nie przeprowadza w odniesieniu do kilku zidentyfikowanych umów. Autor niedokładnie odwołał się do wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-370/12 Pringle (str. 130), ponieważ Trybunał stwierdził tam, że Traktat TEMS nie spowodował zwiększenia kompetencji przyznanych Unii w Traktatach, w rozumieniu art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii

Europejskiej. Odnosi się wrażenie, że habilitant demonizuje znaczenie „umów hybrydowych”, zdolnych – jego zdaniem – wręcz do „faktycznej likwidacji poszczególnych konstytucyjnych organów państwa”, co mogłoby uniemożliwić funkcjonowanie RP jako państwu suwerennemu i demokratycznemu” (str. 191-192). Nie widzę ani empirycznych ani nawet spekulatywnych podstaw do takich ocen.

Jako słabość omawianego wątku rozprawy należy uznać to, że przy omawianiu zasady suwerenności narodu w znaczeniu poklasycznym autor nie zajął się w niezbędnym zakresie zagadnieniem wpływu, jaki na omawianą zasadę miałyby przyjęcie przez Rzeczpospolitą Polską wspólnej waluty euro oraz towarzyszące temu niezbędne zmiany w polskim porządku konstytucyjnym i prawnym. Zagadnienie to, w kontekście rozprawy zasługiwało na gruntowne przedstawienie, gdyż ono stanowiłoby znaczącą, jakościową zmianę ustrojową. Szkoda też, że autor nie dokonał z badanej przez siebie perspektywy szerszej analizy Traktatu konstytucyjnego z roku 2004 r., który w swej warstwie terminologicznej upodabniał Unię Europejską do państwa, jak również inkorporował do swej treści Kartę Praw Podstawowych. Byłaby interesująca kwalifikacja tego traktatu w kontekście rozważań o nabywaniu przez Unię cech suwerena, jak również ocena, czy wśród przyczyn odrzucenia traktatu w referendach we Francji i Niderlandach były także takie, które można zakwalifikować jako obrona zasady suwerenności narodu

5. Autor rozważa szeroko kwestię trybu wyrażenia zgody na ewentualne wystąpienie Rzeczpospolitej Polskiej z Unii Europejskiej (str. 165-168) i przedstawia zróżnicowane poglądy doktryny co do zastosowania w tym przedmiocie procedury unormowanej w art. 90 albo w art. 89 Konstytucji. Sam opowiada się za drugim rozwiązaniem. Podstawowy jest, w jego ujęciu argument, spotykany już w literaturze, że w odróżnieniu od procedury przystępowania do Unii, w której istotne są zabezpieczenia przed łatwym ograniczaniem zakresu władztwa publicznego sprawowanego przez Państwo Polskie poprzez przekazywanie kompetencji jego organów na szczebel europejski, „ >>operacja przeciwna<< tj. przywracanie pierwotnego i >>naturalnego<< zakresu jego władztwa nie wymaga już tego typu zabezpieczeń”. (str. 167). Dodatkowo za proponowanym rozwiązaniem miałby przemawiać, zdaniem autora, pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 33/12 oraz przepisy ustawy o umowach międzynarodowych.

Stanowisko habilitanta uważam za nietrafne z kilku powodów. Po pierwsze, można zaryzykować stwierdzenie, że wystąpienie z Unii byłoby zmianą znacznie

istotniejszą i głębiej ingerującą w położenie prawne obywateli i innych podmiotów prawa niż samo przystąpienie do Unii. Wystąpienie z Unii powodowałoby zakończenie obowiązywania w Rzeczypospolitej prawa unijnego. Podleganie prawu unijnemu z jednej strony wiąże się z licznymi obowiązkami, ale z drugiej strony stanowi znaczny impuls modernizacyjny, w wielu dziedzinach, gospodarczych i społecznych i upodobnienie polskiego systemu prawnego do prawa innych państw europejskich. Hasłowo tylko można wymienić konsekwencje takiego kroku dla jednostek: utratę statusu obywateli Unii i związanych z nim praw, w tym zwłaszcza prawa do przemieszczania się na terytorium Unii, niemożność korzystania ze swobód rynku wewnętrznego, utratę prawa do równego traktowania bez względu na przynależność państwową, utratę dalszych praw jednostek wynikających z prawa pierwotnego lub pochodnego, utratę zasilania z funduszy europejskich.

Biorąc pod uwagę naszkicowane jedynie powyżej okoliczności należy stwierdzić, że pozbawienie suwerena do wyrażenia w sposób bezpośredni swojej woli co do wystąpienia Polski z Unii w sposób analogiczny do stanowiska zajętego w referendum akcesyjnym, byłoby niezrozumiałe. Dostrzegam także w tym miejscu poważną niekonsekwencję w stanowisku autora. Z całej rozprawy przebija teza o respektowaniu woli narodu, jako suwerena, jak dalece jest to możliwe, także w warunkach integracji europejskiej (z czym wiąże się np. propozycja szerokiej interpretacji wymagania stosowania procedury z art. 90 ust. 2-4 Konstytucji), a akurat w kwestii wystąpienia z Unii habilitant proponuje rozwiązanie, stosownie do którego rola suwerena byłaby znacznie ograniczona wskutek zastosowania ogólnej procedury ustawodawczej z art. 120 Konstytucji. Po drugie, można założyć, że wystąpienie z Unii Europejskiej nie byłoby prostym przywróceniem status quo ante. Jak wynika z przytoczonego w rozprawie art. 50 TUE, w razie wystąpienia państwa z Unii Europejskiej, zasadą byłoby unormowanie stosunków dawnego państwa członkowskiego z Unią Europejską na zasadach umownych; prawdopodobnie wchodziłaby w grę jakaś postać stowarzyszenia z Unią. Chodziłoby o zapewnienie dawnemu państwu członkowskiemu „miękkiego lądowania”, oraz ograniczenie szoku obywatelom i innym podmiotom prawa tych państw. Tak więc jest prawdopodobne, że także po wystąpieniu z Unii, pewne kompetencje pozostałyby przekazane na rzecz organizacji międzynarodowej, co uzasadniałoby sposób procedowania przewidziany w art. 90. Po trzecie, autor w istocie uchylił się od odniesienia do argumentu o wyrażeniu zgody na wystąpienie z Unii, jako *actus contrarius* w

stosunku do wyrażenia zgody na akcesję. Po czwarte, powołanie się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z K 33/12 na poparcie prezentowanej przez habilitanta tezy w omawianym kontekście nie znajduje mocnych podstaw, natomiast interpretacja przepisów ustawy o umowach międzynarodowych jest zbyt skrótowa, pomijając już okoliczność, że treść ustawy nie może być argumentem przy rozstrzygnięciu problemu o charakterze konstytucyjnym.

6. Nieścisle są stwierdzenia habilitanta zamieszczone na str. 267-269, że w obszarze unijnych kompetencji wyłącznych a także w zakresie spraw regulowanych rozporządzeniami polski parlament stracił „jakikolwiek wpływ na treść obowiązujących w Polsce aktów normatywnych”, czy też „jakakolwiek aktywność Sejmu i Senatu jest wykluczona.

Jeśli chodzi o sferę kompetencji wyłącznych, państwa członkowskie mogą wydawać akty prawne z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii (art. 2 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Przykładów takich upoważnień dla prawa krajowego w omawianej sferze jest wiele. Natomiast jeśli chodzi o dziedziny normowane rozporządzeniami unijnymi, należy zauważyć, że akty te, wbrew ich „podręcznikowemu” obrazowi, są często niepełne i pozostawiają bezpośrednio lub pośrednio miejsce dla ustawodawstwa krajowego. Zasadniczo też, rozporządzenia unijne zawierają normy prawa materialnego, natomiast odsyłają do prawa krajowego w kwestiach proceduralnych i organizacyjnych. Teza o wyłączeniu udziału polskiego parlamentu w omawianych obszarach jest zatem nieścista.


Na zakończenie niewątpliwie pozytywnej w ogólnym rachunku oceny rozprawy habilitacyjnej chciałbym stwierdzić, że sformułowane wyżej uwagi krytyczne nie odnoszą się do ogólnego założenia badawczego habilitanta, który jako najwyższą wartość traktuje suwerenność narodu, a konsekwencje ustrojowe integracji europejskiej przyjmuje z dużą ostrożnością, a nawet obawą. Chodzi tylko o to, że niektóre interpretacje zachodzących zjawisk, realnych i potencjalnych, prowadzących, zdaniem autora, do osłabienia lub wręcz likwidacji suwerenności narodu przez Unię przekształcającą się w państwo (np. str. 191), nie zawsze zostały należycie uzasadnione i wskutek tego przekonujące.

## **Udział w konferencjach**

Dr M. Dobrowolski brał udział w okresie po doktoracie w kilkunastu krajowych konferencjach naukowych i w jednej konferencji międzynarodowej w Polsce, w trakcie których wygłaszał referaty lub zabierał głos w dyskusji.

## **Konkluzja**

Biorąc pod uwagę przedstawioną wyżej ocenę dorobku naukowego Pana dra dr Marka Dobrowolskiego stwierdzam, że habilitant spełnia wymagania określone w art. 16 ustawy powołanej na wstępie, tj. wniósł znaczny wkład w rozwój prawa konstytucyjnego i wykazuje się istotną aktywnością naukową, wobec czego wnoszę o dopuszczenie go do dalszych etapów przewodu habilitacyjnego.



/ Prof. dr hab. Stanisław Biernat /