

Dr hab. Joanna Juchniewicz
Katedra Prawa Konstytucyjnego i Nauki o Państwie
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Olsztyn, 8 maja 2024 r.

Recenzja

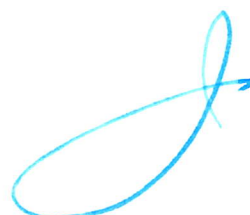
dorobku naukowego doktora Roberta Kropiwnickiego
oraz osiągnięcia naukowego p.t. *Pozycja ustrojowa pośła w Polsce.*
Stan obecny i perspektywy, Toruń 2024, ss. 323

I. Uwagi wstępne

Decyzją Rady Naukowej Instytutu Prawa została mi powierzona rola recenzentki w toczącym się postępowaniu o nadanie dr. Robertowi Kropiwnickiemu stopnia doktora habilitowanego w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne.

Zgodnie z treścią art. 219 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. 2023, poz. 742 ze zm., dalej p.s.w.n.) do postępowania habilitacyjnego może zostać dopuszczona osoba, która spełnia łącznie trzy przesłanki:

- 1) posiada stopień naukowy doktora;
- 2) posiada w dorobku osiągnięcia naukowe stanowiące znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny, w tym co najmniej:



a) 1 monografię naukową wydaną przez wydawnictwo, które w roku opublikowania monografii w ostatecznej formie było ujęte w wykazie sporządzonym zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 267 ust. 2 pkt 2 lit. a p.s.w.n., lub

b) 1 cykl powiązanych tematycznie artykułów naukowych opublikowanych w czasopismach naukowych lub w recenzowanych materiałach z konferencji międzynarodowych, które w roku opublikowania artykułu w ostatecznej formie były ujęte w wykazie sporządzonym zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 267 ust. 2 pkt 2 lit. b p.s.w.n., lub

c) 1 zrealizowane oryginalne osiągnięcie projektowe, konstrukcyjne, technologiczne lub artystyczne;

3) wykazuje się istotną działalnością naukową realizowaną w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultur, w szczególności zagranicznej.

Ocenie poddany zostanie dorobek naukowy dra Roberta Kropiwnickiego oraz wskazane osiągnięcie naukowe, stanowiące, zdaniem Habilitanta, znaczny wkład w rozwój dyscypliny naukowej tj. monografia *Pozycja ustrojowa pośła w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, Toruń 2024, ss. 323. Publikacja wydana została w punktowanym wydawnictwie. Tym samym spełniony został wymóg formalny wynikający z art. 219 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

II. Sylwetka naukowa Habilitanta. Spełnienie przesłanki z art. 219 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n.

Pan dr Robert Kropiwnicki w 1999 r. ukończył studia politologiczne na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego, natomiast w 2019 r. studia prawnicze na Uniwersytecie Humanistycznospołecznym SWPS. W 2006 r. na podstawie rozprawy doktorskiej p.t. *Wolność człowieka jako zasada konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, przygotowanej pod kierunkiem prof. dra hab. Bogusława Banaszaka, uzyskał stopień doktora nauk prawnych. Recenzentami dysertacji byli prof. dr hab. Andrzej Rzepliński oraz dr hab. Małgorzata Masternak-Kubiak.



Stwierdzam zatem, że przesłanka z art. 219 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce jest spełniona.

III. Ocena osiągnięcia naukowego, o którym mowa w art. 219 ust. 1 pkt 2 p.s.w.n.

Jako osiągnięcie naukowe, stanowiące znaczny wkład w rozwój dyscypliny, Habilitant wskazał monografię *Pozycja ustrojowa posła. Stan obecny i perspektywy*, Toruń 2024, ss. 323.

Wybór tematu oceniam pozytywnie z kilku powodów. Zagadnienie statusu posła jest bez wątpienia problemem ważnym, szczególnie istotnym w kontekście realizacji zasady zwierzchnictwa Narodu i wypełniania przez organ przedstawicielski funkcji ustrojowych. Habilitant nie skoncentrował się przy tym jedynie na normatywnych podstawach zagadnienia, poszerzając analizę o aspekty związane z praktyczną stroną realizacji mandatu i przedstawiając postulaty na przyszłość. Bez wątpienia jest to konsekwencją aktywności zawodowej Habilitanta, będącego posłem, ale tym bardziej czyni to ocenianą monografię ciekawą i interesującą. Równie istotnym powodem pozytywnej oceny podjętego tematu jest fakt, że wprowadzie wskazana problematyka badawcza była przedmiotem publikacji naukowych, jednak były to z reguły analizy fragmentaryczne, koncentrujące się na wybranym zagadnieniu czy wybranych zagadnieniach. Praca dra Roberta Kropiwnickiego, stanowiąc szerokie ujęcie problematyki, wypełnia lukę w literaturze naukowej z zakresu prawa parlamentarnego.

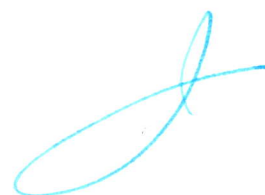
Praca składa się z pięciu rozdziałów poprzedzonych wstępem i zwieńczonych zakończeniem, zawierającym wnioski *de lege ferenda*. Układ pracy jest przemyślany i logiczny. Po wstępnym rozdziale, w którym scharakteryzowany został mandat poselski, w rozdziale drugim Autor omówił gwarancje wykonywania mandatu, by następnie, w kolejnych trzech rozdziałach, skoncentrować się na udziale posłów w realizowaniu przez Sejm jego funkcji ustrojowych. Szczególnie problemowa konstrukcja rozdziałów III, IV i V pozwala czytelnikowi lepiej zrozumieć analizowane zagadnienia, ukazując w szerokim *spectrum* aspekty działalności poselskiej.

Dr Robert Kropiwnicki jako główny cel badawczy wskazał przedstawienie podstaw prawnych działalności posłów i praktyki stosowania obowiązujących rozwiązań (s. 22). By ustalić pozycję ustrojową posłów Habilitant sformułował 10 pytań badawczych. W mojej ocenie stawianie tak wielu pytań z reguły niesie ze sobą ryzyko, że część odpowiedzi może

okazać się niewystarczająca bądź niesatysfakcjonująca czytelnika. W przypadku publikacji dra Kropiwnickiego również mogę wskazać hipotezy badawcze, które nie doczekały się, w mojej ocenie, wystarczającej odpowiedzi, jak chociażby określenie funkcji najistotniejszych dla wyznaczenia pozycji ustrojowej deputowanego (uważam zresztą, że dla wyznaczenia pozycji ustrojowej posłów nie jest możliwe wskazanie, które funkcje Sejmu są najistotniejsze). Mimo tych uwag, nie zmienia to mojej pozytywnej oceny celu badawczego i sformułowanych hipotez badawczych. Dla realizacji celu badawczego Habilitant wykorzystał metodę dogmatyczno-prawną.

Rozdział I poświęcony jest mandatowi posła. Autor dokonał w nim analizy pojęcia mandatu i jego rodzajów, wychodząc poza powszechnie występujący podział na mandat wolny i imperatywny, wskazując, jako trzeci rodzaj mandatu, czy raczej, jak sam podkreśla rodzaj mandatu wolnego – mandat mieszany (s. 34). W mojej ocenie koncepcja ta współcześnie nabiera szczególnego znaczenia, bowiem nie da się zaprzeczyć istniejącej więzi poseł – klub poselski/parlamentarny (koło poselskie). Wprawdzie Habilitant pisze o relacji poseł – partia, ale w przypadku sprawowania mandatu bardziej adekwatne jest mówienie o klubie bądź kole, to bowiem są formy organizacji posłów w izbie.

Przedstawiając granice mandatu Autor wykazał się niekonsekwencją terminologiczną, mogącą prowadzić do wyprowadzenia błędnych wniosków. O ile na s. 44 pisze „Kodeks wyborczy wskazuje zamknięty katalog okoliczności, w których dochodzi do wygaśnięcia mandatu.”, to na kolejnej stronie pracy pojawia się zwrot „przesłanka do wygaszenia mandatu” (s. 45) czy „mandat został wygaszony”. Rodzić to może przekonanie, że w określonych sytuacjach mandat nie wygasa z mocy prawa, ale, że jest jakiś organ, który swoją decyzją wygasa mandat poselski. Ta różnica terminologiczna jest istotna, o czym mogliśmy się przekonać na przełomie 2023/2024 r. Zabrakło mi również, przy omawianiu odwołania do SN od postanowienia Marszałka Sejmu stwierdzającego wygaśnięcia mandatu odpowiedzi na pytanie, jakie mogą być rozwiązania sytuacji gdy, Sąd Najwyższy wyda postanowienie uchylające postawienie Marszałka Sejmu stwierdzające wygaśnięcie mandatu, w przypadku gdy przesłanka wygaśnięcia mandatu obiektywnie wystąpiła. Natomiast zgadzam się z wnioskiem, że w przypadku wygaśnięcia mandatu wobec postanowienia (nie wyroku, jak pisze na s. 51 Habilitant) Sądu Najwyższego stwierdzającego nieważność wyboru, możliwość odwołania do SN powinna być wyłączona.



W rozdziale II Autor skoncentrował się na gwarancjach mandatu wolnego. Poruszone w nim treści mają fundamentalny charakter, dotyczą bowiem zagadnień wpływających na sposób wykonywania mandatu.

Przy omawianiu immunitetu materialnego zabrakło, moim zdaniem, spojrzenia na immunitet jako instrument ochrony parlamentu, chroniący autonomię izby. Ta rola immunitetu jest niezwykle istotna, co znalazło potwierdzenie w literaturze przedmiotu, bo jak pisał Z. Czeszejko-Sochacki: „Ochrona osoby jest jedynie refleksem ochrony prawnej niezależności parlamentu jako zbiorowego organu” (Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 74.), ale także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który podkreślił, że instytucja immunitetu jest (...) traktowana jako istotna gwarancja prawidłowego działania parlamentu jako organu reprezentacji Narodu, dlatego immunitet należy traktować jako przywilej instytucji, a nie przywilej indywidualny. Immunitet nie może być rozpatrywany w kategoriach prawa podmiotowego, ale w kategoriach instytucjonalnych na tle zasad funkcjonowania organów państwa (Wyrok TK z dnia 28 listopada 2001 r., sygn. K 36/01). Spojrzenie na instytucję immunitetu właśnie przez pryzmat gwarancji funkcjonowania organu pozwala lepiej zrozumieć istotę immunitetu, jako przywileju osobistego. Ciekawie przedstawiają się rozważania dotyczące granic immunitetu materialnego w rozumieniu określenia okoliczności mających wpływ na objęcie ochroną immunitetem materialnym.

Nie do końca podzielam zdanie Autora, że z ochrony immunitetem formalnym korzystają wszelkie pomieszczenia lub pojazdy użytkowane przez deputowanych, mieszkanie, pokój hotelowy, biuro poselskie, samochód. Uwaga ta ma jedynie charakter polemiczny, mam bowiem świadomość występujących w tym zakresie rozbieżności między przedstawicielami doktryny prawa konstytucyjnego i „wagi” problemu.

Pisząc o nietykalności osobistej, w kontekście dopuszczalności zatrzymania posła, Habilitant na s. 77 stwierdza „musi wydarzyć się (zatrzymanie – JJ) bezpośrednio na miejscu przestępstwa lub w bliskim sąsiedztwie”. Bardziej właściwe jest posługiwanie się literalnym brzmieniem art. 105 ust. 5 ustawy zasadniczej, gdzie jest mowa o ujęciu na gorącym uczynku przestępstwa, co należy rozumieć jako ujęcie na miejscu popełnienia przestępstwa lub w wyniku podjętego niezwłocznie po popełnieniu przestępstwa i nieprzerwanego pościgu.

Niewątpliwie na prawidłowość wykonywania mandatu wpływa ma zasada *incompatibilitas*. Rozważania Autora w tym zakresie są bardzo interesujące, zwłaszcza wobec odniesień do praktyki stosowania przepisów. Jednakże zabrakło mi stanowiska Habilitanta do mającej praktyczny wymiar i wciąż budzącej wiele kontrowersji kwestii dopuszczalności łączenia mandatu poselskiego ze stanowiskiem sędziego czy prokuratora w stanie spoczynku (wprawdzie w Zakończeniu Autor wspomina o konieczności wprowadzenia regulacji zakazującej łączenie mandatu ze stanowiskiem sędziego i prokuratora w stanie spoczynku, ale argumentacja jest zbyt lakoniczna).

Za zbędne natomiast uważam rozważania dotyczące kadencji izby. Kadencja winna być rozpatrywana pod kątem ochrony trwałości funkcjonowania organu, natomiast w przypadku posłów i sprawowania mandatu, a przez to ich pozycji, kluczowe, w mojej ocenie znaczenie mają zagadnienia związane z nabycie i wygaśnięciem mandatu.

Kolejne trzy rozdziały zostały poświęcone udziałowi posłów w realizacji funkcji organu przedstawicielskiego. „Posłowie w funkcji legislacyjnej Sejmu RP” to tytuł rozdziału III. Nie jestem zwolenniczką posługiwania się pojęciem funkcja legislacyjna zamiast funkcja ustawodawcza, bowiem moim zdaniem pojęcie legislacji jest znacznie szersze, obejmuje kwestie dotyczące technik i dyrektyw legislacyjnych, a także inne zagadnienia, jak chociażby dokonywanie oceny wpływu (co z pewnością stanowiłoby wartość dodaną postępowania ustawodawczego), które obecnie nie mieszczą się w postępowaniu ustawodawczym. Niemniej mimo tego zastrzeżenia treść rozdziału jest bardzo ciekawa i wartościowa. W prowadzonej przez Autora analizie dostrzegalny jest element praktyczny, wynikający z parlamentarnego doświadczenia Habilitanta. Dr Robert Kropiwnicki nie unika również formułowania krytycznych ocen dotyczących prac ustawodawczych, wskazując na patologiczne zjawiska związane chociażby z expressowym tempem uchwalania ustaw czy dokonywaniem tzw. wrzutek do ustaw.

Zagadnienia rozdziału IV pracy odnoszą się do udziału posłów w funkcji kontrolnej. Uważam, że funkcja kontrolna, mimo jej ogromnego znaczenia, niesłusznie w przestrzeni publicznej uznawana jest za funkcję o mniejszym znaczeniu niż ustawodawcza. Przedstawione przez dra Kropiwnickiego definicje kontroli wskazują na jej wieloaspektowość, na co zresztą od lat zwracali uwagę przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego. Kontrola we współczesnym rozumieniu nie może ograniczać się jedynie do sprawdzenia stanu istniejącego i porównaniu go ze stanem wymaganym, jest zjawiskiem szerszym, w którym

równie ważne jest uzyskiwanie informacji, przedstawianie własnych ocen, wskazywanie możliwych kierunków działań i informowanie opinii publicznej. Habilitant przedstawił mechanizmy kontroli, stosując powszechnie przyjęty ich podział na kontrolę prowadzoną przez Sejm, przez komisje sejmowe oraz instrumenty indywidualnej kontroli poselskiej. Bez wątpienia zaletą tych rozważań są liczne odniesienia do praktyki parlamentarnej. Kluczowym aspektem analizy jest określenie jak daleko mogą posuwać się posłowie dążąc do uzyskania informacji, a także, co warto w tym miejscu zaznaczyć ze względu na rosnącą „popularność” interwencji poselskich, jakie są granice wykorzystywania przez posłów praw wynikających z art. 16, 19, 20 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t. j. Dz. U. z 2022 poz. 1339).

Ostatni rozdział pracy zawiera omówienie roli posłów w realizacji funkcji kreacyjnej. Wypada zgodzić się z Autorem, że wybór przez Sejm osób na określone stanowiska państwowe spełnia kilka ważnych społecznie funkcji takich jak: szeroka legitymizacja, transparentność wyboru, stabilność oraz niezależność. Habilitant, co trzeba podkreślić, nie uciekł od trudnego zagadnienia – konstytucyjności wyboru przez Sejm sędziowskich członków Krajowej Rady Sądownictwa, analizując i wskazując wątpliwości wynikające z nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z 2017 r.

Bardzo ciekawą lekturę stanowi Zakończenie, w którym Habilitant sformułował postulaty *de lego ferenda*. Dotyczą one m.in. konieczności uregulowania na poziomie ustawowym kwestii związanych z objęciem ochroną immunitetową mieszkania i pomieszczeń biurowych posłów, doprecyzowania przepisów dotyczących niepołączalności mandatu i granic zatrudnienia w podmiotach sektora publicznego. Niezwykle ważne są postulaty sformułowane w odniesieniu do postępowania ustawodawczego – eliminacji „wrzutek legislacyjnych”, wprowadzenia wyższych progów dla głosowań nad poprawkami „wprowadzającymi nowe kwestie w ramach ustawy zmieniającej lub proponując zmiany w innych ustawach, które nie były objęte pierwotną treścią projektu”. Dodałabym do tego wprowadzenie rozwiązań uniemożliwiających podpisywanie się „in blanco” pod projektami ustaw, co uznaję za praktykę nie tylko szkodliwą, ale i naganną. W odniesieniu do funkcji kontrolnej Autor widzi potrzebę powrotu do debaty nad interpelacją, dookreślenie kręgu podmiotów poddanych kontroli Sejmu oraz jego organów. W jej realizacji dostrzega także „pozorną równość” między posłami tzw. większości rządowej oraz posłami opozycyjnymi. Postulat poszanowania praw posłów opozycyjnych z pewnością jest słuszny, ale jego

realizacja wymaga nie tylko zmian normatywnych, ale przede wszystkim zmian w sferze kultury politycznej.

Strona formalna publikacji jest poprawna. Język, jakim posługuje się Autor jest komunikatywny, co sprzyja lekturze. Zdarzają się wprawdzie uchybienia językowe, niezręczności stylistyczne (np. „w polskim systemie legislacyjnym” s. 127, „postowie i sędziowie na członków Krajowej Rady Sądownictwa” s. 261, „omówiono odpowiedzi na szereg pytań badawczych związanych z działaniem deputowanych w Polsce w obecnym stanie prawnym” s. 183), ale nie wpływają one negatywnie na pozytywny odbiór pracy. Trzeba podkreślić, że monografia przygotowana została w oparciu o bogatą literaturę, wśród której można znaleźć publikacje książkowe i artykuły naukowe, opinie przygotowywane w konkretnych sprawach, a także orzecznictwo i akty normatywne.

IV. Ocena działalności naukowej realizowanej w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultur, w szczególności zagranicznej.

1. Ocena pozostałego dorobku naukowego

Z przedstawionych przez Habilitanta dokumentów wynika, że jest on autorem 11 rozdziałów w monografiach (w tym jedna w fazie druku) oraz 7 artykułów naukowych. Zainteresowania naukowe dra Roberta Kropiwnickiego wpisują się następujące w obszary badawcze: wolności i prawa, prawo parlamentarne, w tym prawo wyborcze oraz wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wskazany dorobek publikacyjny można uznać za wystarczający w sensie jakościowym. Poruszane w publikacjach tematy są ważne, aktualne społecznie i poznawczo interesujące.

Imponująco wygląda aktywność konferencyjna Habilitanta. Z przedłożonego wykazu wynika, że uczestniczył on w 8 Międzynarodowych konferencjach naukowych, w tym dwóch zagranicznych, wygłaszając na nich referaty. Po uzyskaniu stopnia doktora brał udział w roli referenta w 19 Ogólnopolskich konferencjach i seminariach naukowych, organizowanych przez uczelnie publiczne i prywatne szkoły wyższe z całej Polski. Tematyka wystąpień wpisuje się w zainteresowania naukowe, których przejawem są opublikowane prace i obejmuje m. in. kwestie praw i wolności, prawa wyborczego czy mandatu parlamentarnego. Ponadto w 5 konferencjach naukowych dr Kropiwnicki uczestniczył nie wygłaszając referatu.

Dr Robert Kropiwnicki w 2008 r. był ekspertem w Zespole Ekspertów Zewnętrznych ds. Analiz Delphi Narodowego Programu Foresight Polska 2020, pełnił też funkcję konsultanta programów Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, koordynując program Innowacje Technologiczne dla Przedsiębiorców.

2. Informacja o osiągnięciach dydaktycznych, organizacyjnych i popularyzujących naukę

Z przedłożonej dokumentacji wynika, że dr R. Kropiwnicki w ramach działalności dydaktycznej prowadził seminaria i zajęcia na studiach podyplomowych w Międzynarodowej Wyższej Szkole Logistyki i Transportu we Wrocławiu. Habilitant sprawował również opiekę nad studentami przygotowującymi prace magisterskie i licencjackie. Występował także jako promotor pomocniczy rozprawy doktorskiej Arkadiusza Myrchy, zatytułowanej „Postępowanie ustawodawcze”.

W sferze popularyzacji nauki Habilitant prowadził wykłady z młodzieżą w ramach programu „Europa w szkole”, uczestniczył w spotkaniach ze studentami Koła Naukowego Prawa Konstytucyjnego Uczelni Łazarskiego, a także w debacie zorganizowanej przez Katedrę Jeana Monneta, Koło Naukowe Interdyscyplinarnych Działań Europejskich oraz Centrum Studiów Niemieckich i Europejskich im. Willy’ego Brandta Uniwersytetu Wrocławskiego.

Doktor Robert Kropiwnicki działał również na rzecz społeczności lokalnej, a także od kilku kadencji jest posłem na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Warto podkreślić, że Habilitant stale podnosi swoje kompetencje, uczestnicząc w szkoleniach i warsztatach.

V. Konkluzja

W świetle poczynionych uwag i spostrzeżeń, **uważam, że przedłożona monografia *Pozycja ustrojowa polska w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, Toruń 2024, ss. 323 jest osiągnięciem naukowym stanowiącym znaczny wkład w rozwój dyscypliny.** Na pozytywną ocenę zasługują również inne osiągnięcia naukowe. Habilitant wykazał się aktywnością naukową realizowaną na więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultury, o czym świadczą publikacje, wystąpienia naukowe i inne aktywności towarzyszące prowadzeniu badań naukowych, w tym także działalność popularyzatorska.

Stwierdzam zatem jednoznacznie, że dr Rober Kropiwnicki spełnia wymagania określone w art. 219 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, dlatego jestem za dopuszczeniem dra Roberta Kropiwnickiego do dalszych czynności postępowania habilitacyjnego oraz nadaniem mu stopnia doktora habilitowanego w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne.

