

Recenzja

Wojciech Brzozowski, *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jej ochrona*, Wydawnictwo Sejmowe, ISBN 978-83-7666-4620, Warszawa 2016, ss. 313

Recenzowana książka stała się wydarzeniem na naukowym rynku wydawniczym na długo przedtem, zanim mogła dotrzeć do szerszego kręgu czytelników. Nic w tym dziwnego – podjęta w niej problematyka stanowi obecnie przedmiot szczególnego zainteresowania, nie tylko – jak dotąd – doktryny prawa konstytucyjnego, ale również przedstawiciele szeroko rozumianej praktyki ustrojowej, funkcjonujących w obszarze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Doniosłość podjętych przez Autora badań podkreśla ponadto fakt, iż recenzowana monografia stanowi pierwsze tego typu w polskiej literaturze prawniczej, kompleksowe opracowanie zagadnień dotyczących pojęcia niezależności organu i mechanizmów jej ochrony.

Charakter monografii jest trudny do jednoznacznego zdefiniowania. Nie jest to z pewnością studium *stricte* teoretyczne, zawiera bowiem mocne akcenty dogmatyczne, zwłaszcza w trzech pierwszych rozdziałach. Czytelnik odnajdzie też w pracy częste odniesienia do praktyki sądowego stosowania prawa, szczególnie w postaci licznie przywoływanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, pochodzące z okresu najbardziej efektywnego funkcjonowania tego organu. Należy zatem przyjąć za Autorem, że jest to praca z zakresu teorii prawa konstytucyjnego, którą W. Brzozowski sytuuje pomiędzy dogmatyką prawa konstytucyjnego, a teorią prawa *tout court* (s. 13).

Z punktu widzenia percepcji Czytelnika niewątpliwym atutem książki jest jej klarowna struktura i oszczędna systematyka (sześć rozdziałów), niejako wbrew przyjmowanym obecnie trendom, które często wywołują wrażenie przerostu formy nad treścią. W przypadku książki W. Brzozowskiego nie można mieć wątpliwości, że to Autor kierował pracą, a nie praca nim.

Pierwsze trzy rozdziały koncentrują się na zagadnieniach dotyczących wielopłaszczyznowego ujęcia istoty niezależności organu konstytucyjnego. Rozdział pierwszy, o ewidentnie wprowadzającym charakterze, koncentruje się zasadniczo na teoretycznych i terminologicznych rozważaniach poświęconych statusowi konstytucyjnych organów państwa oraz dystynkcji znaczeniowej fundamentalnych, z punktu widzenia tematu książki, pojęć, takich jak „samodzielność”, „odrębność”, „niezawisłość”. Rozdział drugi śmiało wprowadza Czytelnika we właściwą problematykę monografii, gdyż poświęcony jest wąskiej grupie organów, którym ustrojodawca – wprost albo *implicite* – przypisał atrybut niezależności. Rozdział trzeci – w mojej ocenie najbardziej ważki w tej części książki – odnosi się do aksjologii niezależności, szczególnie w obszarze relacji z zasadą podziału władzy i równoważenia się władz, jak również miazmatów bieżącej polityki, które oddziaływać mogą na sferę niezależności organu konstytucyjnego.

Pozostałe trzy rozdziały skupiają się na analizie mechanizmów ochrony niezależności w obszarze konstrukcji normatywnych. Autor przedstawia te mechanizmy bardzo szeroko – począwszy od kwestii sposobu wyłaniania składu organu niezależnego (rozdział czwarty), poprzez instytucję kadencji organu i możliwości jej ograniczania (rozdział piąty), a skończywszy na szczególnie aktualnych problemach, dotyczących granic ingerencji ustawodawczej w sferę funkcjonowania organu niezależnego (rozdział szósty). Całość wieńczy interesujące Zakończenie, w którym Autor krytycznie odnosi się do obowiązujących w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej standardów ochrony niezależności organu niezależnego, zarzucając obecnym regulacjom nieefektywność i niespójność, wynikającą z braku, cyt. „systematycznej refleksji nad potrzebą poszanowania i sposobami urzeczywistnienia konstytucyjnej zasady niezależności” (s. 283–284). W pełni solidaryzuję się z tą opinią Autora – dotychczasowa praktyka ustrojowa pod rządami Konstytucji z 1997 r. niejednokrotnie dostarczała dowodów na potwierdzenie braku owej niezbędnej refleksji, a w ostatnim okresie dostarcza ich bez mała codziennie.

Ograniczone łamy recenzji nie pozwalają na odniesienie się do wszystkich, istotnych wątków recenzowanej książki. Szkoda, gdyż w zasadzie każdy rozdział monografii W. Brzozowskiego skłania do licznych refleksji naukowych, czasami również polemicznych. Siłą rzeczy, odniosę się zatem tylko do kilku, wybranych kwestii, poruszonych w opracowaniu.

Za ważne i aktualne uznaję przede wszystkim rozważania Autora dotyczące charakteru Krajowej Rady Sądownictwa. W tym względzie, interesująca jest zwłaszcza kwestia sylogizmu niezależności KRS, w kontekście jej ustrojowych funkcji, konfrontowanych ze sposobem kreacji tego organu. Czy organ stojący na straży niezależności sam musi być niezależny? Zdaniem W. Brzozowskiego, Krajowej Radzie Sądownictwa przypisać można ewentualnie „niezależność ułomną” (s. 65). Przyjmując jako punkt wyjścia normę art. 173 Konstytucji, Autor kwestionuje przymiot pełnej niezależności KRS, wskazując, że nie spełnia ona cech ani sądu, ani trybunału (s. 63). Postrzega ją raczej jako forum dialogu pomiędzy władzą sądowniczą, ustawodawczą i wykonawczą. Bezspornym jest, że za takim identyfikowaniem charakteru KRS przemawiać może skład Rady i sposób jego kształtowania. Wątpliwości budzi natomiast definiowanie przez Autora KRS jako „forum dialogu” przez pryzmat jej funkcji z art. 186 ust. 1 (s. 63). Wszak stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów jednoznacznie pozycjonuje KRS nie tyle w ramach mechanizmów współdziałania władz, ile w sferze instrumentów hamowania i równowagi, co nie pozwala ograniczać jej roli wyłącznie do forum dyskusyjnego. Jak wskazuje W. Brzozowski, w obecnym stanie prawnym w składzie Rady dominują członkowie wyposażeni w silną gwarancję niezależności, o czym przesądza nadal obowiązujący tryb kreowania jej składu. Autor trafnie zauważa, że obowiązujące proporcje członków całkowicie pozbawionych atrybutu niezależności i członków niezależnych politycznie wykluczają możliwość „przejścia” Rady przez środowiska politycznie związane z większością rządzącą (s. 65).

Jak już zostało wskazane, szczególnie doniosłe znaczenie przypisać należy rozważaniom Autora, ujętym w rozdziale trzecim recenzowanej książki, dotyczącym zwłaszcza powiązań pomiędzy niezależnością organu konstytucyjnego a zasadą podziału władzy. Ze swadą i zacięciem polemicznym, znamionującym dużą swobodę Autora w poruszaniu się w obszarze zagadnień związanych z aksjologią ustroju, W. Brzozowski stawia tezę o braku oczywi-

stego *iunctim* pomiędzy niezależnością organu, a rudymentami wynikającymi z zasady podziału władzy (s. 90). Chociażby w świetle zastanych poglądów doktryny, które zresztą Autor rzetelnie przywołuje, teza ta jawi się dyskusyjnie. Nie sposób jednak zaprzeczyć, że argumenty Autora brzmią w tej kwestii przekonująco, tym bardziej, że opierają się na przykładach konstytucyjnie ukształtowanych interakcji pomiędzy organami formalnie względem siebie niezależnymi, mianowicie legislatywą i egzekutywą (s. 92).

Kolejny wątek książki, wpisujący się w problemy aktualnej praktyki ustrojowej, dotyczy gwarancji ochrony niezależności organu. Znakomity materiał do refleksji i inspiracji naukowych stanowi w tym względzie fragment monografii poświęcony kadencji organu niezależnego, a zwłaszcza dopuszczalności jej skrócenia. Autor analizuje możliwe warianty przerwania kadencji konkretnego organu w trybie zmiany stanu prawnego, zatem problemy, które stanowią swoiste *signum temporis* dzisiejszej, polskiej praktyki politycznej. W. Brzozowski jednoznacznie ocenia jako niekonstytucyjne wszelkie działania legislacyjne, zmierzające wprost lub w sposób zakamuflowany, do skrócenia kadencji osób lub ciał stanowiących organy wewnętrzne niekolegialnego organu wieloosobowego, jeżeli zasada jego niezależności została wyrażona wprost w konstytucji. Wskazuje również na znaczenie postanowień zabezpieczających, wydanych prewencyjnie przez Trybunał Konstytucyjny w celu zapobieżenia uprawiania polityki „faktów dokonanych” przez parlamentarną większość, zmierzającą do obejścia gwarancji konstytucyjnych bez zmiany litery konstytucji (s. 202–203). Równie jednoznacznie wyraża pogląd o niekonstytucyjności „zabiegów” prowadzących do przerwania kadencji organu niezależnego pod pretekstem modyfikacji mechanizmu kreacyjnego, rzekomo dającej przyzwolenie dla ponownego skorzystania przez organ kreujący z jego uprawnień dotyczących obsady personalnej organu, w oderwaniu od konstytucyjnie określonego czasu kadencji dotychczasowych piastunów urzędu (s. 205). Refleksje Autora, zawarte w tym fragmencie pracy stanowią niezwykle istotny głos w kwestii opowiedzenia się przez naukę prawa konstytucyjnego za utrzymaniem standardów demokratycznego państwa prawa w obliczu szerzących się postaw nihilistycznych wobec demokratycznych pryncypiów, przewrotnie udrapowanych na obraz i podobieństwo demokracji *par excellence* ludowej.

Oprócz wartości merytorycznej, zachętę do zapoznania się z monografią W. Brzozowskiego stanowić może bardzo bogata baza źródłowa książki, obejmująca kilkaset pozycji literatury, ponad sto orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, a także orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, źródła prawa, druki, informacje i stanowiska organów państwa oraz dokumenty międzynarodowe.

Zarówno ze względu na *meritum*, jak i stronę formalną, recenzowana monografia aspiruje do rangi wiodącej pozycji naukowej w doktrynie prawa konstytucyjnego ostatnich lat, przydatnej nie tylko dla przedstawicieli nauki prawa, studentów i najmłodszych adeptów sztuki prawniczej, ale również – a może przede wszystkim (?) – dla praktyków polskiego ustroju.

Sławomir Patyra
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie