

Lublin, 9 lutego 2023 r.

dr hab. Sławomir Patyra, prof. UMCS

Wydział Prawa i Administracji

Katedra Prawa Konstytucyjnego

Recenzja rozprawy doktorskiej

Pana Arkadiusza Myrchy

pt. *Postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2022, ss. 177.

przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. dr. hab. Marka Chmaja

I. Wybór tematu rozprawy, tezy i metodologia pracy

Wybór tematu recenzowanej rozprawy oceniam jako trafny, zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. W obliczu postępującej deprecjacji reguł demokratycznego procesu ustawodawczego, przejawiającej się - na co trafnie wskazuje Doktorant – zanikiem debaty parlamentarnej (s. 6), zagadnienia dotyczące procesu legislacyjnego nabierają obecnie szczególnego znaczenia. Prawidłowe ukształtowanie procedury prawotwórczej, w szczególności w odniesieniu do ustaw, stanowi *conditio sine qua non* realizacji idei demokratycznego państwa prawnego. Skoro bowiem fundamentalnym jej założeniem jest prymat norm prawnych nad wszelkimi innymi normami, oczywiste jest, że normy prawne muszą spełniać wymogi poprawności legislacyjnej, a sposób ich formułowania musi uwzględniać rudymenty demokratyczne, w tym realny udział mniejszości parlamentarnej w dyskursie dotyczącym kształtu przyjmowanych rozwiązań normatywnych. Wbrew narracji lansowanej przez aktualnych decydentów politycznych, nie tylko większość parlamentarna, ale również mniejszość stanowi reprezentację Suwerena, stąd przysługują jej takie same jak większości prawa do artykułowania poglądów dotyczących treści stanowionego prawa. Wbrew konstatacji Doktoranta (s. 6), w dotychczasowym dorobku literatury przedmiotu pojawiło się wiele opracowań, traktujących o procesie ustawodawczym. Niemniej jednak odczuwalny jest brak kompleksowej analizy procesu legislacyjnego w wymiarze holistycznym, tj. uwzględniającym zarówno aspekty teoretyczne jak i praktyczne dotyczące każdego z etapów

drogi ustawodawczej. W tym względzie, dysertacja autorstwa Pana Arkadiusza Myrchy aspiruje do uznania jej za istotny głos uzupełniający ów deficyt.

Jak wskazuje Autor, celem rozprawy jest całościowe odniesienie się do postępowania ustawodawczego z punktu widzenia praktyk parlamentarnych (s. 7). Realizacji tak określonego celu badawczego służyć ma udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) jakie znaczenie dla procesu stanowienia prawa mają przyjęte zwyczaje i praktyki parlamentarne ?;
- 2) jakie znaczenie dla jakości stanowionego prawa ma przestrzeganie obowiązujących procedur i regulacji ?;
- 3) czy uczestnicy postępowania ustawodawczego mają takie same prawa, gwarancje i ochronę prawną ?;
- 4) na ile normy konstytucyjne, ustawowe i regulaminowe stanowią dla postępowania ustawodawczego gwarancje chroniące je przed politycznym interesem przedstawicieli większości parlamentarnej ?
- 5) na ile normy i zwyczaje kształtujące postępowanie ustawodawcze stanowią gwarancje zgodności stanowionego prawa z Konstytucją ?

Zarówno sposób sformułowania celu badawczego, jak również hipotezy służące jego weryfikacji uznać należy za poprawne. Pewne wątpliwości budzi jedynie hipoteza czwarta, z uwagi na dość zawoalowaną formułę językową. W istocie chodzi w niej bowiem o mechanizmy, które zapobiegać mają politycznej instrumentalizacji procesu legislacyjnego, tj. zjawisku, z którym polski proces ustawodawczy boryka się od wielu lat, ze szkodą dla jakości tworzonego prawa.

Zasadniczych zastrzeżeń nie budzi metodologia pracy. Realizując założony cel badawczy, Doktorant posłużył się kilkoma metodami, z których za wiodącą uznać należy metodę dogmatyczno-prawną. Posiłkowo, w pracy użyta została również metoda prawno-porównawcza, metoda teoretyczno-prawna oraz historyczno-prawna, przy czym ostatnia z wymienionych wykorzystana została przez Autora celem ukazania w możliwie najszerszym *spectrum* ewolucji postępowania ustawodawczego w okresie od odzyskania przez Rzeczpospolitą niepodległości do czasów współczesnych.

II. Struktura rozprawy i jej zakres przedmiotowy

Recenzowana praca składa się z pięciu rozdziałów, opatrzonych Wstępem i Zakończeniem. Rozdział pierwszy stanowi retrospekcję procesu ustawodawczego, z uwzględnieniem uwarunkowań historycznych, towarzyszących kształtowaniu tzw. „drogi ustawodawczej” w poszczególnych okresach rozwoju ustrojowego. W rozdziale drugim Doktorant analizuje problematykę inicjatywy ustawodawczej, zarówno w ujęciu teoretycznym, normatywnym, jak i praktycznym. W tej części pracy Autor koncentruje się m. in. na wymogach formalnych projektu ustawy, ograniczeniach przedmiotowych inicjatywy ustawodawczej oraz proceduralnych aspektach związanych z wycofaniem projektu na etapie prac sejmowych. Rozdział trzeci dysertacji poświęcony został sejmowej procedurze ustawodawczej, z odniesieniem do norm konstytucyjnych i regulaminowych, ale również konwenansów parlamentarnych i ich znaczenia w praktyce kształtowania treści ustawy. Rozdział czwarty koncentruje się na udziale Senatu w procesie legislacyjnym, z uwzględnieniem procedur wyznaczanych przez Konstytucję z 1997 r. i determinujących rozwiązania ujęte w normach Regulaminu Senatu. Piąty, ostatni rozdział dysertacji odnosi się do udziału Prezydenta Rzeczypospolitej w procedurze legislacyjnej. Autor analizuje zarówno kompetencje głowy państwa wynikające z konstytucyjnie określonej funkcji „strażnika Konstytucji” (art. 126 ust. 2 Konstytucji), jak również normatywne konsekwencje podpisania ustawy, odmowy jej podpisania w trybie tzw. „weta legislacyjnego” oraz zastosowania przez Prezydenta RP mechanizmów prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw. Całość rozważań wieńczy Zakończenie, które w syntetycznej formule odnosi się do wstępnie sformułowanych hipotez oraz sygnalizuje potrzebę modernizacji procesu ustawodawczego, celem poprawy jakości tworzonego prawa.

Przyjęta przez Doktoranta konstrukcja pracy niewątpliwie pozwala osiągnąć zamierzony cel badawczy. Nie wymaga korekty, w szczególności z uwagi na to, że systematyka dysertacji ściśle koreluje z sekwencją procesu ustawodawczego. Konstatuję ten fakt z uznaniem, gdyż recenzowana rozprawa - wbrew obserwowanym ostatnio trendom – nie opiera się na błędnej filozofii, zgodnie z którą o wartości dysertacji przesądza jej rozbudowana struktura, a nie jakość rozważań merytorycznych.

III. Uwagi merytoryczne

Rozdział pierwszy rozprawy (*Postępowanie ustawodawcze w polskich konstytucjach*) koncentruje się zasadniczo na wątkach historycznych, co nadaje mu charakter opisowy. Autor trafnie zwraca uwagę, że w szczególności w okresie PRL proces ustawodawczy

deprecjonowany był za pomocą nie tylko mechanizmów politycznych, ale również formalnie – poprzez działalność dekretową Rady Państwa (s. 24). W odniesieniu do okresu obowiązywania Małej Konstytucji z 1992 r. Doktorant podkreśla, że przemiany ustrojowe, ukierunkowane na przekształcanie ustroju państwa w kierunku liberalnej demokracji parlamentarnej, zaowocowały wprowadzeniem na gruncie normatywnym elementów procedury ustawodawczej obowiązujących również obecnie, m. in. w zakresie dotyczącym rządowych projektów ustaw, jak również relacji pomiędzy Sejmem i Senatem (s. 25 – 32). Wątki komparatystyczne, dotyczące aktualnym procedur legislacyjnych pojawiają się w tym fragmencie pracy częściej (np. s. 14; 16; 19) zaburzając nieco historyczny charakter rozważań. Niewątpliwym mankamentem tej części dysertacji jest brak własnych ocen Doktoranta, dotyczących ewolucji procesu ustawodawczego w polskiej tradycji ustrojowej. Tymczasem takie uwagi mogłyby stanowić dobry punkt odniesienia dla analiz odnoszących się do współczesnych rozwiązań tym bardziej, że liczne aktualne niedoskonałości procesu tworzenia prawa stanowią swoiste dziedzictwo przeszłości, w szczególności odnośnie do postrzegania Sejmu jako dominatora w procesie legislacyjnym. Niezależnie od wskazanych deficytów, treści zawarte w tym rozdziale pracy zasługują na jednoznacznie pozytywną ocenę.

Równie pozytywnie oceniam rozdział drugi dysertacji (*Inicjatywa ustawodawcza*). Rozpoczynają go rozważania terminologiczne dotyczące pojęcia inicjatywy oraz prawa inicjatywy ustawodawczej. Doktorant rekonstruuje prawne znaczenie wskazanych pojęć w oparciu o trafnie przywołane poglądy doktryny. Następnie przechodzi do analizy mechanizmów normatywnych służących realizacji prawa inicjatywy ustawodawczej oraz kształtowaniu zakresu przedmiotowego prawa inicjatywy ustawodawczej. Zwraca przy tym uwagę na specyfikę tzw. inicjatywy ustrojodawczej, dotyczącej projektu ustawy o zmianie Konstytucji. Trafnie zauważa, że prawa tego pozbawiona została Rada Ministrów, jednak zbyt ogólnie wskazuje uzasadnienie dla takiej decyzji Zgromadzenia Narodowego. Bardzo istotny wątek tego rozdziału dotyczy zasady dyskontynuacji prac ustawodawczych (s. 41 – 42). Rozważania prowadzone przez Doktoranta w tym zakresie są poprawne, ale mają raczej charakter podsumowujący dotychczasowy stan wiedzy na ten temat. W odniesieniu do pozostałych wątków inicjatywy ustawodawczej, analizy ujęte w tej części pracy obfitują w liczne i ważne z punktu widzenia celu rozprawy ustalenia badawcze. Ważny fragment pracy stanowią m. in. rozważania dotyczące znaczenia inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów. Autor nie tylko zasadnie podkreśla rolę rządowej inicjatywy w procesie prowadzenia polityki państwa, ale rzetelnie i trafnie analizuje również tzw. rządowe postępowanie prelegislacyjne,

zasadnie krytykując proces decentralizacji rządowego procesu przygotowywania projektów ustaw (s. 44 – 45). Doktorant podkreśla także znaczenie OSR w procesie przygotowywania rządowych projektów ustaw (s. 45 – 46), jednak rozważania na ten temat zubaża brak oceny stosowania tego mechanizmu w praktyce. Cenne są uwagi Doktoranta dotyczące trybu pilnego – najbardziej „inwazyjnej procedury oddziaływania władzy wykonawczej na sejmowy proces legislacyjny. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że referując ten szczególny tryb ustawodawczy, Autor błędnie wskazuje, że klauzulę pilności projektu Rada Ministrów może wycofać do zakończenia drugiego czytania projektu ustawy w Sejmie, podczas gdy z treści art. 75 Regulaminu Sejmu jednoznacznie wynika, że uprawnienie to przysługuje rządowi do czasu rozpoczęcia drugiego czytania. W odniesieniu do inicjatywy poselskiej, Autor trafnie zauważa trend do obchodzenia przez Radę Ministrów obowiązku konsultowania projektów ustaw, poprzez ukrywanie projektów rządowych za pomocą inicjatyw poselskich (s. 53). Zagadnienie to jest nie tylko istotne merytorycznie, ale również aktualne w kontekście tzw. „kamieni milowych”, spełnienie których warunkuje uzyskanie przez Polskę środków z KPO. Interesująco jawi się również wątek inicjatyw obywatelskich, w szczególności prawa do wycofania obywatelskiego projektu ustawy. Podzielam pogląd doktoranta o dopuszczalności takiego działania, wraz z przywołaną w tym względzie argumentacją prawną (s. 65).

Rozdział trzeci dysertacji (*Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*) otwiera trafny wywód Doktoranta na temat ustrojowego znaczenia zasady trzech czytań projektu ustawy – nie tylko w wymiarze *stricte* proceduralnym, ale także w kontekście związanym z regułami racjonalnego tworzenia prawa, funkcjonalnie powiązanych z zasadą demokratycznego państwa prawnego (s. 71 – 72). W tej części pracy Autor porusza również istotne problemy związane z systemem politycznym, ogniskujące się wokół prawa opozycji do udziału w procesie prawotwórczym, w szczególności uprawnień do zgłaszania poprawek do projektu ustawy (s. 77 – 81). W tym samym duchu, Doktorant odnosi się do kwestii tzw. „zamrażarki” sejmowej, tj. nadużywania przez Marszałka Sejmu kompetencji, wynikających z art. 173 ust. 5 Regulaminu Sejmu. Jako zasadną oceniam konstatację Doktoranta, zgodnie z którą, cyt. „posiedzenia komisji stanowią najistotniejszy etap sejmowego postępowania z projektem ustawy” (s. 91). Jednocześnie odczuwam pewien niedosyt konkluzji, dotyczących rzeczywistego wpływu tego etapu prac sejmowych na ostateczny kształt normatywny projektowanej ustawy. Warto bowiem podkreślić, że praktyka parlamentarna dostarcza licznych dowodów wskazujących na to, że jest to najbardziej chaotyczny, nieprzewidywalny, a przez to również nieracjonalny w konsekwencjach etap postępowania sejmowego.

Rozdział czwarty rozprawy (*Udział Senatu w postępowaniu ustawodawczym*) inicjują rozważania na temat specyfiki polskiego modelu dwuizbowości, w szczególności w kontekście wpływu izby drugiej na proces ustawodawczy. Autor słusznie zauważa mankamenty polskich rozwiązań, odnoszących się do partycypacji Senatu w procesie legislacyjnym, w porównaniu z wpływem, jaki na proces legislacyjny wywierają izby drugie w innych modelach ustrojowych (m. in. procedura *navette* w Konstytucji V Republiki Francuskiej). Wskazane przez Doktoranta czasowe i przedmiotowe ograniczenia Senatu w procesie ustawodawczym (s. 110 – 113) stanowią istotny przyczynek do dyskusji na temat przyszłych zmian polskiego modelu procesu ustawodawczego.

Ostatni, piąty rozdział recenzowanej rozprawy (*Udział Prezydenta w postępowaniu ustawodawczym*) trafnie wiąże tytułowe kompetencje głowy państwa z funkcją strażnika Konstytucji. Doktorant rzetelnie analizuje możliwe warianty postępowania Prezydenta RP w związku z ustawą uchwaloną przez Sejm i Senat. Interesująco referuje zagadnienie postępowania Sejmu zmierzającego do usunięcia z ustawy przepisów niezgodnych z Konstytucją (s. 143 – 146). Wskazany fragment rozprawy należy uznać za szczególnie wartościowy, gdyż zagadnienie „usuwania przez Sejm niezgodności”, o których stanowi art. 122 ust. 4 Konstytucji, w doktrynie traktowane jest marginalnie, przede wszystkim z uwagi na brak utrwalonej praktyki stosowania tej procedury. Ważny wątek recenzowanego rozdziału stanowią rozważania poświęcone instytucji tzw. weta legislacyjnego Prezydenta RP, a w szczególności motywacji, leżącej u podstaw podjęcia przez głowę państwa decyzji o zastosowaniu tego środka hamującego proces ustawodawczy. Autor skrupulatnie referuje poglądy doktryny w tym zakresie, ale nie przedstawia jednoznacznego stanowiska w kwestii zasadniczej, mianowicie: czy w świetle systemowych rozwiązań w zakresie kontroli konstytucyjności prawa, przyjętych w Konstytucji z 1997 r., Prezydent RP może stosować tzw. weto ustawodawcze z tego powodu, że w jego ocenie ustawa jest niezgodna z Konstytucją? Mam nadzieję, że pytanie to doczeka się odpowiedzi ze strony Doktoranta w trakcie publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

W Zakończeniu rozprawy, poza streszczeniem ustaleń badawczych poczynionych w poszczególnych rozdziałach, Autor trafnie konstatuje, że postępowanie ustawodawcze stanowi konglomerat regulacji normatywnych oraz zwyczajów parlamentarnych. Zwraca również uwagę, że w obecnej rzeczywistości ustrojowej, jakość stanowionego prawa determinowana jest częściej wolą polityczną, niż standardami prawnymi (s. 155).

IV. Ocena strony formalnej rozprawy

Język i stylistyka pracy są bardzo staranne. Świadczą o tym nieliczne błędy redakcyjne (ss. : 40; 65; 83) i stylistyczne (ss. : 14; 21; 129). Autor prowadzi rozważania w sposób uporządkowany, spójny i logiczny. Sprawnie posługuje się terminologią prawniczą. Na pozytywną ocenę zasługuje bibliografia rozprawy, która obejmuje 12 stron wykazu opracowań naukowych, ponad 20 orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz ponad 40 aktów prawnych.

V. Konkluzja recenzji

Wskazane wyżej nieliczne mankamenty i drobne uchybienia recenzowanej dysertacji nie wpływają w sposób zasadniczy na jej ogólną, pozytywną ocenę, zwłaszcza w odniesieniu do realizacji wyznaczonych przez Autora celów badawczych.

Mając powyższe na względzie stwierdzam, że rozprawa doktorska autorstwa Pana Arkadiusza Myrchy, pt. *Postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2022, ss. 177, przygotowana pod kierunkiem naukowym prof. dr. hab. Marka Chmaja spełnia wymogi przewidziane dla tego typu prac w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t. j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1789). Z uwagi na to wnoszę o przyjęcie recenzowanej rozprawy i dopuszczenie jej do dalszych etapów postępowania doktorskiego.

Sławomir Patyra