

Białystok, dnia 15 maja 2023 roku

Dr hab. Stanisław Bożyk

Uniwersytet w Białymstoku

Recenzja

rozprawy doktorskiej Pani mgr Małgorzaty Pauliny Wróblewskiej

Pilny projekt ustawy w Polsce – założenia konstytucyjnoprawne

a praktyka ustrojowa,

Częstochowa 2023, ss. 289.

1. Uwagi ogólne

Przedmiotem niniejszej recenzji jest rozprawa doktorska Pani mgr Małgorzaty Pauliny Wróblewskiej na temat *Pilny projekt ustawy w Polsce – założenia konstytucyjnoprawne a praktyka ustrojowa*, która przygotowana została na Wydziale Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie pod opieką naukową Dr hab. Bogusława Przywory, prof. UJD i przy wsparciu promotora pomocniczego Dr Wojciecha Białogłowskiego. W rozprawie tej podjęto bardzo istotne, zwłaszcza z punktu widzenia reguł funkcjonowania każdego współczesnego parlamentu, zagadnienie zasad i trybu uchwalania aktów ustawodawczych. Proces tworzenia ustawy jest bowiem podstawową procedurą parlamentarną, zaś ukształtowane w jej ramach ustawy zajmują szczególne miejsce w systemie źródeł prawa. Autorka rozprawy koncentruje przy tym w niej swoją uwagę głównie na jednym ze szczególnych postępowań ustawodawczych, jakim jest tryb prac nad pilnymi projektami ustaw. Postanowiła ona przyjrzeć się bliżej tej wyjątkowej procedurze, która ma swoje podstawy prawnoustrojowe i znajduje też praktyczne zastosowanie. Nie oznacza to bynajmniej, że w swojej dysertacji ogranicza się jedynie do analizowanych aspektów trybu pilnego, bowiem prezentuje również szereg bardziej ogólnych zagadnień, mających niekiedy wręcz fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania legislatywy i realizacji przez parlament

UNIWERSYTET

HUMANISTYCZNO-PRZYRODNICZY

Im. Jana Długosza w Częstochowie

Rada ds. Nadawania Stopni Naukowych

i Stopni w Zakresie Sztuki

ul. Waszyngtona 4/8, 42-200 Częstochowa

Wpłynęło 18.05.2023r. S

jego funkcji ustawodawczej. W sumie recenzowana rozprawa doktorska mieści się z powodzeniem w ramach nauki prawa konstytucyjnego i dotyczy zagadnień, które wchodzą w skład wyodrębnionej części norm tej gałęzi prawa, określanej od dawna mianem prawa parlamentarnego.

2. Temat rozprawy

Zakreślony w tytule recenzowanej rozprawy doktorskiej problem badawczy jest bez wątpienia bardzo atrakcyjny z teoretycznego punktu widzenia, ale też posiadający poważne znaczenie praktyczne. Podjęte w rozprawie zagadnienia mają ogromne znaczenie ustrojowe, gdyż odnoszą się do podstawowej funkcji parlamentu, a jednocześnie do roli obu organów egzekutywy, które posiadają znaczący udział w realizacji funkcji ustawodawczej. Autorka pracy nie stara się zarazem ograniczać swoich rozważań tylko do tej problematyki. W treści przygotowanej rozprawy prezentuje bowiem oraz porządkuje niektóre pojęcia, jak chociażby, „ustawa”, „miejsce ustawy w systemie źródeł prawa” „zwykłe postępowanie ustawodawcze”, „szczególne postępowanie ustawodawcze”, mające bardziej uniwersalne zastosowanie, gdyż przywoływane w licznych opracowaniach traktujących również o innych instytucjach prawnoustrojowych. Takie podejście zasługuje oczywiście na aprobatę, gdyż przedstawienie w rozwiniętej postaci określonych terminów stanowi w rzeczywistości wzbogacenie zasadniczej problematyki analizowanej rozprawy.

Rzecz jasna, doktorantka skoncentrowała swoją uwagę przede wszystkim na jednej zasadniczej kwestii, a mianowicie problematyce postępowania z pilnymi projektami. Dlatego też w treści swojej rozprawy analizuje szczegółowo obowiązujące aktualnie rozwiązania prawne, które dają podstawy do stosowania tej procedury w polskim parlamencie. W takim ujęciu jest to praca niemalże pionierska, gdyż w polskiej literaturze prawnoustrojowej problematyka ta podejmowana była dotąd tylko incydentalnie w pracach traktujących nader szczegółowo o zasadach i trybie postępowania z projektami aktów ustawodawczych, których tworzenie następowało w ramach zwykłej procedury legislacyjnej w Sejmie i Senacie. Nie było natomiast dotąd takiego opracowania, które zostałoby poświęcone wyłącznie tej jednej szczególnej procedurze tworzenia ustawy, jaką jest tryb pilny prac nad jej projektem. Wybór tematu rozprawy należy zatem uznać za niezwykle trafny, natomiast trud jego podjęcia oraz uzyskany rezultat trzeba ocenić z pełnym uznaniem.

3. Cel rozprawy

Jako zasadniczy cel do zrealizowania w ramach recenzowanej rozprawy wskazane zostało przez Autorkę już we wstępie „zbadanie instytucji trybu pilnego uchwalenia ustawy w prawie polskim z perspektywy teoretycznoprawnej i praktyki ustrojowej” (s. 10). Określenie takiego celu rozprawy uzasadniało postawienie problemu badawczego w postaci dwóch tak sformułowanych pytań: 1) jakie są prawne (wynikające z Konstytucji RP oraz innych aktów normatywnych) założenia trybu pilnego uchwalenia ustawy w Polsce?, 2) w jakim stopniu i zakresie założenia prawne zostały zrealizowane w praktyce ustrojowej VII i VIII kadencji Sejmu oraz VIII i IX kadencji Senatu?

Ten „wiodący” cel określony został nad wyraz ambitnie, ale po uważnej lekturze rozprawy można bardzo łatwo dojść do przekonania, że Autorka zdołała go zrealizować bez istotniejszych zastrzeżeń. Nie było to bynajmniej jedyne, choć tak szeroko zarysowane, zamierzenie badawcze Autorki. Wskazała ona bowiem na jeszcze inne cele, które wyznaczyła do realizacji w ramach swojej rozprawy. Te „dodatkowe” cele zostały sformułowane także we wstępie, ale każdy z nich został od razu powiązany z kolejnymi rozdziałami pracy. Były to jednocześnie stawiane przez Autorkę pytania, na które odpowiedzi poszukiwała podczas analizowania poszczególnych kwestii w treści swojej rozprawy.

Warto podkreślić, że również te „dodatkowe” cele zostały w rozprawie zrealizowane, choć niewątpliwie można było uwzględnić jeszcze inne wątki, ale wówczas wymagałoby to nadmiernej rozbudowy jej treści. Po lekturze całej rozprawy można dojść do przekonania, że realizacja wyznaczonych celów nie była łatwym zadaniem, ale Autorka poradziła sobie jednak z jej materiałem doskonale, demonstrując nie tylko umiejętność logicznego rozumowania, ale też bardzo dużą erudycję. Na podstawie przeprowadzonej analizy formułuje często swoje własne przemyślenia, uwagi i wnioski, do których powraca jeszcze w końcowej części całej rozprawy.

4. Metody badawcze

Podczas analizy tej istotnej i trudnej zarazem problematyki, Autorka posługuje się takimi metodami badawczymi, które można uznać za trafnie dobrane do tematu oraz charakteru rozprawy. Doktorantka wykorzystwała w swojej rozprawie przede wszystkim metodę prawnodogmatyczną, co jest całkowicie uzasadnione ze względu na jej zakres tematyczny. Metoda ta znajduje szerokie zastosowanie przy interpretacji zróżnicowanego

materiału normatywnego, poczynając od przepisów konstytucyjnych i ustawowych, kończąc zaś na regulaminach Sejmu i Senatu. Ważne miejsce zajmuje też analiza treści rozporządzeń i innych aktów prawnych władzy wykonawczej stanowiących przez Radę Ministrów oraz jej poszczególnych członków. Poza tym Autorka odwołuje się w szerokim zakresie do poglądów przedstawicieli doktryny, starając się przy tym prezentować własne stanowisko wobec określonych opinii i stanowisk. Przytacza ona również w niezbędnym zakresie orzecznictwo, w tym zwłaszcza orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

W treści rozprawy znalazły się w stosunkowo szerokim zakresie rozważania historyczno-prawne. Były one w tym wypadku konieczne, aby ukazać dokonujące się przemiany procesu ustawodawczego wraz z przeobrażeniami prawnoustrojowymi w Rzeczypospolitej Polskiej. Nader skromnie zastosowana została z kolei w rozprawie metoda prawnoporównawcza. Moim zdaniem, pisząc o instytucji pilnego trybu ustawodawczego, należałoby chyba w nieco szerszym zakresie odwołać się do rozwiązań prawnych w tym zakresie, znajdujących zastosowanie w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Na odrębne i szczególne podkreślenie zasługuje natomiast zastosowanie w rozprawie przez doktorantkę w bardzo szerokim zakresie metody prawnempirycznej. Odwołanie się do praktyki parlamentarnej miało tutaj istotne znaczenie, gdyż pozwoliło na zobrazowanie, co Autorka recenzowanej rozprawy uczyniła zresztą bardzo przejrzyście i niezwykle umiejętnie, faktycznego wykorzystania w pracach Sejmu i Senatu instytucji trybu pilnego w pracach nad inicjatywami ustawodawczymi Rady Ministrów. Materiał empiryczny, który przedstawiony został w rozprawie i poddany bardzo wnikliwej analizie, obejmuje tylko dwie pełne kadencje obu izb polskiego parlamentu (2011-2015 oraz 2015-2019), ale daje pełny obraz faktycznego zastosowania trybu pilnego w systemie ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej.

5. Struktura rozprawy

Nie ulega wątpliwości, że przyjęta konstrukcja pracy oraz jej układ tematyczny są poprawne i w pełni uzasadnione wyznaczonymi celami rozprawy. Praca składa się w sumie ze wstępu, dwóch zasadniczych części (teoretycznej i empirycznej), krótkiego podsumowania oraz końcowej bibliografii. Obie części rozprawy zostały podzielone wewnątrz przez wyodrębnienie rozdziałów, które z kolei – w zależności od analizowanej materii – składają się od kilku do kilkunastu podrozdziałów. Każdy z nich ma wyraźnie usystematyzowany układ treści, bowiem otwierają go uwagi o charakterze ogólnym i wprowadzającym, zamykają natomiast wnioski końcowe, które znacznie ułatwiają śledzenie całego wywodu Autorki

rozprawy. Tak przemyślana konstrukcja pracy sprawia ogólne wrażenie wyjątkowo spójnej, logicznej i doskonale skomponowanej całości.

Rozdział I w części pierwszej („Tryb pilny w procedurze ustawodawczej – zagadnienia historyczno-prawne i porównawczo-prawne”) zawiera zarówno wprowadzenie do głównego tematu rozprawy, jak też zwięzłą analizę dotychczasowej regulacji instytucji trybu pilnego w procesie ustawodawczym i też stosunkowo krótkie rozważania o charakterze porównawczym. Z wypunktowanymi na końcu tego rozdziału wnioskami podsumowującymi istotę „szybkiej ścieżki legislacyjnej” nie sposób się nie zgodzić, są one bowiem nad wyraz oczywiste.

W rozdziale II tej samej części rozprawy („Pilny projekt ustawy – analiza unormowań konstytucyjnych i regulaminowych”) znalazły się najpierw rozważania o konstytucyjnych podstawach pilnego trybu ustawodawczego. Autorka analizuje tu treść art. 123 obowiązującej ustawy zasadniczej, zwracając przy tym uwagę na określony w tym przepisie Konstytucji RP katalog konstytucyjnych wyłączeń z trybu pilnego. W dalszej kolejności analizuje również inne kwestie odnoszące się do trybu pilnego, uwzględniając zarówno przepisy Konstytucji, jak też unormowania regulaminowe i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zwróciłbym tu uwagę chociażby na szczegółową i interesującą analizę tych wymogów formalnych, które są stawiane rządowym projektom ustaw.

Pierwsza część rozprawy zawiera jeszcze rozdział III („Procedura przedustawodawcza rządu w tworzeniu projektów ustaw”), który poświęcony został uczestnictwu Rady Ministrów w procesie tworzenia projektów aktów ustawodawczych. Rozdział ten traktuje więc o pracach nad projektem ustawy zanim wykonana zostanie formalna inicjatywa ustawodawcza. Zwraca tu uwagę wyjątkowo precyzyjna analiza inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów, której podstawę stanowiły i stanowią nadal postanowienia regulaminu pracy Rady Ministrów, określające szczegółowo procedurę przygotowywania rządowych projektów ustaw. Autorka podkreśla przy tym bardzo słusznie, że w tym zakresie w okresie kilkunastu ostatnich lat były stosowane dwa modele rządowego procesu tworzenia ustaw. Pierwszy z nich praktykowany był w latach 2009-2016, drugi zaś znajduje zastosowanie od 2016 roku. Zasadnicza zmiana, którą wprowadził przyjęty w 2016 r. zmodyfikowany regulamin prac Rady Ministrów i na co też wskazuje Autorka rozprawy, sprowadzała się do tego, że zrezygnowano z obowiązującej wcześniej obligatoryjnej zasady opracowywania rządowych projektów ustaw na podstawie sformalizowanych założeń. Niezależnie od tej zmiany, w pełni uzasadniona była całkowicie odrębna analiza przez doktorantkę w treści rozprawy obu wyodrębnionych modeli tworzenia rządowych projektów ustaw. Tym bardziej, że uwagi te w znacznym stopniu dotyczą również prac nad pilnymi inicjatywami ustawodawczymi Rady Ministrów.

Istotnie rozbudowana druga część rozprawy zawiera w swej treści analizę interesującego materiału empirycznego. W rozdziale I tej części rozprawy doktorantka prezentuje tryb prac nad wszystkimi pilnymi inicjatywami ustawodawczymi Rady Ministrów, które pojawiły się w kadencji 2011-2015. Było ich w tamtym okresie stosunkowo dużo (15) i każda z nich znalazła swoją charakterystykę w ramach odrębnego podrozdziału. Analogicznie doktorantka ukazała pilne rządowe projekty ustaw w kadencji 2015-2019, którym poświęcony został rozdział II tej rozprawy. Tym razem takich inicjatyw rządowych było tylko kilka, ale każda z nich została poddana w pracy szczegółowej analizie. Warto tu jeszcze podkreślić, że na tle dokonanej w tej części rozprawy praktyki ustrojowej, Autorka wysuwa bardzo interesujące wnioski *de lege lata*, z którymi można zgodzić się całkowicie.

Zaprezentowane w tej części rozprawy uwagi i opinie doktorantki, jak również jej spostrzeżenia i oceny zawarte w treści innych rozdziałów pracy, uważam za całkowicie trafne i zasługujące na akceptację. Co prawda niektóre sformułowania można byłoby uznać za dyskusyjne, ale nie mają one wpływu na ostateczną ocenę rozprawy.

6. Wykaz wykorzystanej literatury

O solidnych podstawach warsztatu naukowo-badawczego Autorki może świadczyć korzystanie przez nią przy opracowywaniu tematu recenzowanej pracy z niezwykle bogatej literatury. Zamieszczona na końcu tej rozprawy bibliografia zawiera w sumie 130 pozycji monograficznych i artykułowych. Należy przy tym podkreślić, że jest to prawie wyłącznie literatura bezpośrednio powiązana z prezentowaną w pracy tematyką, a nie opracowania o charakterze ogólnym i podstawowym. W dodatku są to faktycznie wykorzystane pozycje przy pisaniu rozprawy doktorskiej, bowiem znalazły się one w treści przypisów, a to oznacza, że doktorantka zapoznała się z ich treścią.

W zaprezentowanym wykazie nie dostrzegłem w zasadzie braku jakiegokolwiek pozycji literatury, odnoszącej się wprost do materii analizowanej w treści rozprawy. Co najwyżej można zwrócić uwagę, że doktorantka nie sięgnęła do opracowań obcojęzycznych, ale w przypadku takiego tematu rozprawy nie było to konieczne. Poza bogatym zestawem literatury, Autorka wykorzystwała też bardzo liczne akty normatywne i wiele innych dokumentów, w tym także wybrane źródła internetowe. Znalazło się wśród nich: 89 aktów rangi konstytucyjnej, ustawowej, regulaminowej, jak też aktów normatywnych Prezydenta RP, Rady Ministrów i członków rządu. Poza tym w wykazie znalazły się 24 orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Warto tu jeszcze podkreślić, że wykorzystanie przez Autorkę bogatej literatury, licznych

aktów normatywnych i innych dokumentów oraz orzecznictwa sądowego, znajdujące wyraz w ogromnej liczbie (456), a przy tym niezwykle starannie opracowanych przypisów, świadczą jednoznacznie o solidnej bazie źródłowej przeprowadzonych analiz w treści recenzowanej rozprawy.

7. Generalna ocena rozprawy

Zgodnie z przyjętymi i praktykowanymi od dawna zasadami, każda recenzja rozprawy doktorskiej powinna zawierać wyraźnie uzasadnioną ocenę, czy rozprawa ta spełnia warunki określone w treści obowiązującej ustawy o szkolnictwie wyższym. Tak czyni również ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, która w art. 187 jednoznacznie formułuje wymogi stawiane rozprawie doktorskiej, która ma: 1) prezentować ogólną wiedzę teoretyczną doktoranta (doktorantki) w określonej dyscyplinie nauki, 2) świadczyć wyraźnie o umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowo-badawczej, 3) stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego.

Odnosząc się do wymogów przewidzianych w art. 187 ustawy, należy bez wahania podkreślić, że recenzowana tutaj rozprawa doktorska Pani mgr Małgorzaty Pauliny Wróblewskiej spełnia wszystkie te wymogi oraz zasługuje na ogólną, bardzo wysoką ocenę merytoryczną. Równie wysoko ocenić należy tę pracę z uwagi na jej konstrukcję i brak jakichkolwiek uchybień formalnych. Praca została bowiem prawidłowo skonstruowana i dobrze udokumentowana, żadnych uwag nie można też zgłosić pod adresem nadzwyczaj starannie opracowanych i niejednokrotnie rozbudowanych przypisów. Warto również podkreślić, że wywody zawarte w treści rozprawy są zazwyczaj sformułowane w sposób komunikatywny i przy poprawnym zrównoważeniu własnej, dokonywanej tutaj przez Autorkę pracy, interpretacji określonych regulacji prawnych oraz wykorzystaniu dotychczasowego dorobku doktryny polskiego prawa konstytucyjnego przytaczanego w dysertacji doktorskiej.

8. Konkluzja

Lektura recenzowanej rozprawy doktorskiej prowadzi do końcowego wniosku, że jest ona rezultatem rzetelnego wysiłku naukowego i pozwala na stwierdzenie, iż Autorka tej pracy doskonale orientuje się w problematyce polskiego prawa parlamentarnego, w szczególności zaś bliskie są jej zagadnienia procedur parlamentarnych prowadzących do tworzenia aktów

ustawodawczych. Myśl przewodnia i zasadnicze wątki prowadzone są konsekwentnie przez wszystkie rozdziały pracy, a końcowy rezultat włożonego wysiłku badawczego określić można jako satysfakcjonujący. Należy poza tym podkreślić, że zarówno sposób ujęcia analizowanej w treści rozprawy problematyki, jak też uzyskane rezultaty końcowe świadczą o bardzo dobrym opanowaniu przez doktorantkę warsztatu naukowego oraz predestynują ją do prowadzenia dalszej pracy badawczej.

Biorąc pod uwagę wszystkie przytoczone wyżej uwagi, mogę z pełnym przekonaniem stwierdzić, że przedłożona mi do zrecenzowania rozprawa doktorska Pani Małgorzaty Pauliny Wróblewskiej stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i tym samym odpowiada warunkom określonym w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2022 r. poz. 574 ze zm.). Wnioskuje wobec tego o przyjęcie tej pracy i tym samym o dopuszczenie Pani mgr Małgorzaty Pauliny Wróblewskiej do dalszych czynności w postępowaniu doktorskim. Z całkowitym przekonaniem składam jednocześnie wniosek o wyróżnienie rozprawy doktorskiej Pani mgr Małgorzaty Pauliny Wróblewskiej, gdyż recenzowana tutaj przeze mnie rozprawa zasługuje na to pod każdym względem.

Stanisław Boryś