

dr hab. Ryszard Balicki, prof. UWr
Katedra Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Wrocław, 1 marca 2023 r.

Recenzja
rozprawy doktorskiej Pana mgr Arkadiusza Myrchy,
pt. *Postępowanie ustawodawcze*
(Warszawa 2022, ss. 177);
przygotowanej pod kierunkiem naukowym promotora
prof. dra hab. Marka Chmaja
na Wydziale Prawa i Nauk Społecznych
Uniwersytetu SWPS

1. Uwagi ogólne

Pismem z dnia 20 stycznia 2023 r. zostałem poinformowany, że Rada Naukowa Instytutu Prawa Uniwersytetu SWPS powołała mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim Pana magistra Arkadiusza Myrchy, zatytułowanej *Postępowaniu ustawodawcze* (Warszawa 2022, ss. 177), napisanej pod kierunkiem naukowym prof. dra hab. Marka Chmaja

Decyzję Rady poczytuję sobie za zaszczyt i wyróżnienie, za które bardzo dziękuję.

Poniżej przedstawiam moją recenzję pracy doktorskiej Pana magistra Arkadiusza Myrchy uwzględniającą treść art. 187 ustawy z dnia 20 lipca

2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018, poz. 1668 ze zm.) w którym stwierdza się, że rozprawa doktorska winna prezentować ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie albo dyscyplinach oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej (art. 187 ust. 1) i stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej albo oryginalne dokonanie artystyczne (art. 187 ust. 2).

Wskazane powyżej kryteria ustawowe stanowią podstawę mojej recenzji przedłożonej rozprawy doktorskiej, napisanej przez Doktoranta w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne, pod kierunkiem opiekuna naukowego, prof. dr hab. Marka Chmaja, na Wydziale Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu SWPS w Warszawie.

2. Problem badawczy – jego oryginalność i znaczenie

Recenzowana rozprawa doktorska dotyczy interesującej materii badawczej, determinującej w praktyce realne znaczenie funkcjonowania każdego współczesnego parlamentu. Proces tworzenia ustawy jest obecnie – słusznie – uważany za podstawową procedurę parlamentarną, której naruszenie skutkuje wadliwością przyjętego aktu normatywnego. Należy przy tym podkreślić, że tytułowa tematyka stanowiła już przedmiot dociekań naukowych w przeszłości, jednak praktyka narastająca w czasie ostatnich kadencji Sejmu i Senatu uzasadnia, aby poddać ją ponownie szczegółowej analizie.

Wszystkie powyższe uwagi powodują, że ocena wyboru tematu przez Doktoranta musi być aprobująca. Recenzowana rozprawa może stanowić wartościowe opracowanie zarówno dla osób zainteresowanych teorią polskiego parlamentaryzmu, jak i praktyką działania Sejmu i Senatu RP.

Pewne wątpliwości może jedynie budzić ogólność sformułowania tematu rozprawy, w swoim obecnym brzmieniu może on sugerować czytelnikowi ujęcie komparatystyczne. Z uwagi na przedmiotowe ograniczenie dysertacji do postępowania ustawodawczego realizowanego w Polsce warto byłoby rozważyć doprecyzowanie tego także i w temacie (zwłaszcza w przypadku publikacji recenzowanego opracowania).

3. Hipoteza badawcza oraz zastosowane metody badawcze

Autor recenzowanej rozprawy doktorskiej wprost nie sformułował hipotezy badawczej, chociaż to ona winna determinować kierunek jej badań i dążenie do rozwiązania określonego problemu badawczego będącego przedmiotem Jego zainteresowania. Jednak nie odwołując się do pojęcia „hipoteza badawcza” Doktorant we *Wstępie* wyjaśnił szczegółowo i przekonująco powody, które zdecydowały o wyborze tak określonego tematu rozprawy. Wpływ na to miało także – co warto podkreślić – również i osobiste doświadczenie Autora jako posła na Sejm RP.

We *Wstępie* do recenzowanej pracy (jak i w korespondującym z tym fragmentem *Zakończenia*) zostały określone cele determinujące zakres badań Autora. Doktorant nie tylko podkreślił, że z uwagi na istotną zmianę praktyki parlamentarnej zachodzącej po roku 2015 brak jest aktualnego opracowania tytułowej tematyki (s. 6), którą to lukę wypełnić może przedmiotowa dysertacja. W szczególności Doktorant we *Wstępie* do swojej rozprawy określił jej podstawowy cel jako „opisanie całościowego postępowania ustawodawczego z punktu widzenia praktyk parlamentarnych” (s. 7), rozumiejąc powyższe jako „ukazanie złożoności postępowania ustawodawczego, kształtowanego jednocześnie przez normy konstytucyjne, ustawowe, regulaminowe, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i zwyczaje parlamentarne (s. 7).

Tak zarysowany problem badawczy uszczegółowiony został poprzez sformułowanie przez Doktoranta następujących pytań badawczych:

„a) jakie znaczenie dla procesu stanowienia prawa mają przyjęte zwyczaje i praktyki parlamentarne,

b) jakie znaczenie dla jakości stanowionego prawa ma przestrzeganie obowiązujących procedur i regulacji,

c) czy uczestnicy postępowania ustawodawczego mają takie same prawa, gwarancje i ochronę prawną,

d) na ile normy konstytucyjne, ustawowe i regulaminowe stanowią dla postępowania ustawodawczego gwarancje chroniące je przed politycznym interesem przedstawicieli większości parlamentarnej,

e) na ile normy i zwyczaje kształtujące postępowanie ustawodawcze stanowią gwarancje zgodności stanowionego prawa z Konstytucją” (s. 7).

Pan mgr Arkadiusz Myrcha przygotowując swoją rozprawę doktorską wykorzystał szeroki wachlarz metod badawczych, tak aby mieć możliwość kompleksowego ukazania badanego zagadnienia. W szczególności wykorzystane zostały metody: dogmatyczno-prawna, teoretyczno-prawna i formalno-prawna, a także prawnoporównawcza i historyczna.

Metoda dogmatyczno-prawna posłużyła Doktorantowi do przeprowadzenia niezbędnej analizy językowej obowiązujących aktów prawnych. Była również zastosowana przy analizie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Metoda teoretyczno-prawna, polegająca na badaniu teorii i analizie poszczególnych instytucji prawnych głównie w oparciu o poglądy doktryny pozwoliła Autorowi na „szczegółowe ujęcie istotnych dla postępowania (ustawodawczego – dop. mój) instytucji prawnych” (s. 9). Natomiast „(a)naliza formalno-dogmatyczna poszerzona o doświadczenie

własne autora pozwoliła /.../ na sformułowanie postulatów *de lege ferenda* (s. 9). Metoda historyczna oraz prawnoporównawcza pozwoliły na przybliżenie czytelnikowi (zwłaszcza w rozdziale pierwszym) genezy i ewolucję instytucji postępowania ustawodawczego od odzyskania przez Rzeczpospolitą niepodległości do czasów nam współczesnych.

Dokonany przez Doktoranta wybór metod badawczych pozwalających na realizację zamierzonych celów należy ocenić pozytywnie. Również efekty merytoryczne wykorzystywania przez Autora wybranych metod nie budzą zastrzeżeń, a przeprowadzona analiza obejmuje wszystkie zagadnienia istotne dla tytułowej tematyki.

Należy przy tym zaznaczyć, że uproszczony charakter ukazanych założeń metodologicznych mających zastosowanie w pracy jest – co muszę podkreślić z przykrością – cechą typową prac z dziedziny nauk prawnych. W literaturze podkreśla się, że „prawo będąc jedną z nauk społecznych, nie wygenerowało osobnych metod badawczych, które powstałyby i rozwijałyby się równomiernie wraz z rozwojem prawa. W dziejach tworzenia i rozwoju prawa nie doszło w związku z tym do uformowania zwartego zasobu metod badawczych gotowych do użycia w dowolnych badaniach prawniczych” (W.J. Wołpiuk, *O niektórych problemach badawczych w nauce prawa*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka. Księga jubileuszowa profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 114).

4. Systematyka rozprawy – uwagi ogólne

Konstrukcja rozprawy odpowiada badanej tematyce. W zakresie części merytorycznej rozprawa składa się – poza *Wstępem*, *Zakończeniem* i *Bibliografią* – z pięciu rozdziałów merytorycznych.

We *Wstępie* Autor przedstawił ogólną charakterystykę tematu dysertacji i uzasadnienie jego wyboru, ukazuje także strukturę pracy i zastosowane metody badawcze oraz formułuje cele badawcze, które stara się zweryfikować w pracy analizując akty prawne, orzecznictwo i literaturę przedmiotu

Pierwszy rozdział pracy zatytułowany *Postępowanie ustawodawcze w polskich konstytucjach* (s. 11-32) charakteryzuje postępowanie ustawodawcze w ujęciu historycznym, rozpoczynając od pierwszego aktu konstytucyjnego II RP (Konstytucji RP z 17 marca 1921 r.), i kończąc rozważania zawarte w tym rozdziale na postanowieniach Ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. Błędne jest przy tym stosowanie w tytułach podrozdziałów (i umieszczenie w spisie treści) potocznych nazw aktów prawnych o charakterze konstytucji niepełnej. W języku potocznym, a nawet w języku prawniczym, dla uzyskania pewnego skrótu zwykło się określać te akty jako „Małe konstytucje” wraz z określeniem roku wydania. I oczywiście mógł Doktorant zastosować taką praktykę w tekście rozprawy, jednak nie powinno to mieć miejsca w spisie treści, czyli jeszcze przed pierwszym przywołaniem konkretnego aktu i doprecyzowaniem skróconej nazwy, która byłaby stosowana w dalszej części dysertacji.

Rozdział drugi (s. 33-70) nosi tytuł *Inicjatywa ustawodawcza* i poświęcony został pierwszemu sformalizowanemu etapowi postępowania ustawodawczego. Doktorant przedstawia w nim zarówno pojęcie, istotę i podstawowe elementy charakteryzujące postępowanie ustawodawcze, jak również przybliża postępowanie, które winno zostać zrealizowane przez każdy z podmiotów dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej. Czytelnikowi ukazane zostają więc poszczególne kategorie inicjatyw ustawodawczych: rządowa, poselska, senacka, prezydencka oraz wykonywana przez obywateli.

Warto zwrócić uwagę na interesujące uwagi Autora dotyczące odróżnienia sformalizowanego prawa inicjatywy ustawodawczej

(kompetencji przysługującej określonym w Konstytucji podmiotom) od działań mających na celu samo zainspirowania prac ustawodawczych (s. 34).

Niejako na marginesie rozważań prowadzonych na temat braku czasowych ograniczeń występowania z inicjatywami ustawodawczymi pojawia się wypowiedź Autora dotycząca konstytucyjnego zakazu zmiany niektórych aktów prawnych w czasie trwania stanu nadzwyczajnego (s. 37). Jest ona jednak bardzo lakoniczna, a warto byłoby doprecyzować jakie się prawne konsekwencje normy art. 228 ust. 6 Konstytucji RP.

Rozdział trzeci (s. 71-107) zatytułowany *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie* stanowi niewątpliwie – również zdaniem Autora – najistotniejszy element rozprawy (s. 9). W rozdziale tym Doktorant przedstawia postępowanie z projektem ustawy w Sejmie, czy tzw. procedurę trzech czytań. Jak sam podkreśla (s. 10) w rozdziale tym ukazuje nie tylko konstytucyjne i regulaminowe elementy procesu ustawodawczego, ale także ukazuje „jak w toku postępowania legislacyjnego naruszane są konkretne procedury lub lekceważone są zwyczaje i jakie wynikają z tego konsekwencje”. Niewątpliwie w ramach kategorii „źle ukształtowanych praktyk” mieścić się będzie przedstawiona przez mgra Arkadiusza Myrchę tzw. „zamrażarka sejmowa”. Zgodzić się przy tym należy z konkluzją wnoszącą o konieczność dokonania niezbędnych zmian w Regulaminie Sejmu.

Jednak wydaje się, że czym innym jednak jest mechanizm niezajmowania się przez komisję przesłanym – bez określonego terminu na rozpatrzenie – projektem, czyli tzw. „utopienie projektu w komisji” (s. 83). Instytucja ta jest częścią tradycji wielu parlamentów i w praktyce oznacza brak zainteresowania większości koniecznością regulowania określonej kwestii.

Rozdział czwarty dysertacji poświęcony został pozycji Senatu w procesie ustawodawczym (s. 108-128). Jak podkreśla Autor „(z)awiera on

opis kolejnych czynności i procedur od momentu skierowania przez Marszałka Sejmu podpisanej ustawy do przyjęcia przez Senat uchwały wyrażającej stanowisko tej izby. Przedmiotem analizy stały się nie tylko zagadnienia wynikające bezpośrednio z Konstytucji RP czy z Regulaminu Senatu, ale także z przyjętych zwyczajów i ugruntowanych praktyk” (s. 10).

Zwrócić należy uwagę na interesujące rozważania Autora dotyczące ograniczonej pozycji Senatu w procesie uchwalania ustawy i brak instytucji występujących w innych parlamentach (wielokrotnego przekazywania projektu pomiędzy izbami czy też możliwości powołania komisji mediacyjnych) (s. 109).

Z uwagi na wagę zagadnienia mgr Arkadiusz Myrcha poświęcił instytucji poprawek Senatu i trybu sejmowego postępowania podczas ich rozpatrywania. Zgodzić się należy z Autorem ukazującym afirmatywnie przywołującym orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w zakresie stwierdzenia niedopuszczalności pominięcia w głosowaniu poprawki senatu co do której podczas powtórnych prac komisyjnych pojawiły się wątpliwości w zakresie ich dopuszczalności (s. 125).

Doceniając precyzję narracji prowadzonej przez Doktoranta wydaje się jednak, że niekiedy mogłaby ona zostać ograniczona. Zbędnym wydaje się precyzowanie usytuowania miejsca zajmowanego przez ekspertów Biura Legislacyjnego Senatu: „(j)ako, że pomieszczenie jest oszklone, to potocznie nazywane jest >>akwarium<<” (s. 120).

Rozdział piąty zatytułowany został *Udział Prezydenta w postępowaniu ustawodawczym* (s. 129-154) i przedstawia pozycję Prezydenta w toku prac legislacyjnych. Należy przy tym zaznaczyć, że możliwość wystąpienia przez Prezydenta z inicjatywą ustawodawczą przedstawiona została w rozdziale drugim, tak więc rozdział piąty dotyczy uprawnień Prezydenta wobec ustawy uchwalonej przez Sejm i Senat i przekazanej mu do podpisu. Rozdział ten zawiera także „opis konsekwencji wynikających z konkretnej decyzji Prezydenta, zarówno w odniesieniu do działań Sejmu, Trybunału

Konstytucyjnego, jak i dla samego postępowania ustawodawczego” (s. 10). Wśród uwag Autora zgodzić należy z poglądem dotyczącym zakazu wycofania przez Prezydenta złożonego uprzednio wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (s. 138).

Chętnie zapoznałbym się ze stanowiskiem Doktoranta i szerszym odniesieniem powyższej kwestii do akceptowalnej możliwości wycofania przez Prezydenta złożonego wniosku do Sejmu o ponowne rozpatrzenia ustawy.

W ostatniej części, zatytułowanej *Zakończenie* Doktorant dokonał syntetycznego podsumowania i uporządkowania najważniejszych tez swojej pracy. Ten fragment Doktorant wykorzystał także na udzielenie odpowiedzi na pytania badawcze sformułowane we *Wstępie*.

5. Strona formalna rozprawy i uwagi szczegółowe

Rozprawa została napisana językiem prawniczym, opartym na poprawnej polszczyźnie. Strona formalna pracy nie budzi większych zastrzeżeń. Jednak w pracy można zauważyć pewne niedociągnięcia warsztatowe, m. in. stosowanie mało precyzyjnych i bliższych językowi potocznemu zwrotów.

Ostatnia uwaga dotyczy stosowanego (na szczęście jedynie dwukrotnie – s. 26 i 96) przez Doktoranta terminu „zapis”. Mam świadomość, że termin ten (w odniesieniu do normy prawnej) jest stosowany coraz częściej, także przez kwalifikowanych prawników, a nawet piastunów najważniejszych urzędów. Jednak w polskim języku prawnym, a co za tym idzie także i prawniczym, wyróżniane są wyłącznie „zapisy testamentowe” i „zapisy na sąd polubowny”. Nawet powszechność popełniania błędów nie może usprawiedliwiać Autora, od przyszłego doktora nauk prawnych można i powinno się wymagać więcej.

6. Baza źródłowa rozprawy

Bibliografia rozprawy została zamieszczona na stronach 161-177 i obejmuje zarówno wykaz aktów normatywnych, orzecznictwo oraz wykorzystaną literaturę.

Podkreślenia wymaga przy tym fakt, że Autor wykazał się w pracy umiejętnością nie tylko prawidłowego zebrania źródeł, ale także umiejętnością ich krytycznego wykorzystania (w pracy zostało umieszczonych 505 przypisów).

7. Konkluzja

Uważam, że rozprawa Pana magistra Arkadiusza Myrchy pt.: *Postępowaniu ustawodawcze* (Warszawa 2022, ss. 177), stanowi opracowanie oryginalne, kompleksowe i jest interesującym ukazaniem ważnego problemu badawczego, spełnia więc wymogi określone w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz wnoszę o jej przyjęcie i dopuszczenie do dalszych etapów postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego.

R. Balich