

Ocena rozprawy doktorskiej

Pani Magister Klaudii Witkowskiej

zatytułowanej

Inicjatywa ustawodawcza posłów

Warszawa 2022, ss. 235

Promotor: dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska, prof. INP PAN

1. Wybór tematu rozprawy:

Przedmiotem rozważań w rozprawie doktorskiej Autorka uczyniła interesujący problem badawczy. Odnosi się on do kwestii związanych z tworzeniem prawa, a przede wszystkim z rozpoczęciem procesu uchwalania ustawy na podstawie inicjatywy posłów. Pole badawcze zostało zatem zakreślone dość wąsko co pozwala zakładać wysoki stopień konkretyzacji analizy.

Tematyka rozprawy nie wydaje się szczególnie aktualna czy też wymagająca pilnych ustaleń, nawet w sytuacji, odnotowanego przez Autorkę, braku szczegółowych opracowań. Z drugiej jednak strony praktyka parlamentarna wykorzystująca właśnie inicjatywę posłów związanych z większością rządzącą dla omijania wymagań stawianych przez prawo względem, podstawowych w systemie parlamentarnym, inicjatyw rządowych nadaje szczególnego znaczenia tematyce badawczej podjętej przez Panią Magister Klaudię Witkowską.

Tytuł rozprawy jest jednoznaczny. Nie budzi zastrzeżeń co do potencjalnych problemów związanych z wyznaczeniem pola badawczego. Tytuł jest przy tym szczegółowy, w tym sensie, że wskazuje konkretną instytucję procedury ustawodawczej, której poświęcone są rozważania.

Sposób sformułowania tytułu w kontekście tematyki pracy nie budzi zastrzeżeń.

Podsumowując: Autorka dokonała trafnego wyboru tematyki badań, z uwagi na jej praktyczne znaczenie. Poprawnie sformułowała tytuł pracy.

2. Konstrukcja rozprawy i formalna strona rozważań:

Praca liczy 235 stron. Nie należy więc do obszernych opracowań, niemniej jednak objętość ta pozwala na całościową prezentację badań, uzasadnienie hipotez badawczych oraz wskazanie wniosków. Dysertacja podzielona została na sześć rozdziałów o zbliżonych rozmiarach. Została opatrzona wstępem, w którym Autorka prezentuje cel, tezy i hipotezy badawcze. W ostatniej części pracy wyróżniono także zakończenie, w którym umieszczone zostały rzeczowe wnioski w zakresie stawianych we wstępie tez i hipotez badawczych. Istotnym elementem zakończenia są uwagi *de lege ferenda*, które Autorka wyprowadziła z przedstawionej w pracy analizy rozwiązań prawnych oraz praktyki ich stosowania. Pod względem formalnym praca jest więc poprawna.

Podział treści przyjęty w pracy należy ocenić jako prawidłowy. Stanowi on odzwierciedlenie i rozwinięcie problemów badawczych zarysowanych we wstępie rozprawy. Autorka omawia w kolejnych rozdziałach kwestie: pojmowania inicjatywy ustawodawczej w nauce prawa konstytucyjnego, podmiotów inicjatywy ustawodawczej, prawa posłów do inicjatywy ustawodawczej, przygotowania projektu ustawy, postępowania z projektem ustawy oraz ograniczeń poselskiej inicjatywy ustawodawczej. Rozważania prawno-porównawcze wplecione zostały w treść poszczególnych rozdziałów merytorycznych.

W tym miejscu mogę jedynie zgłosić sugestię co do ewentualnego przeniesienia ostatniego rozdziału pracy i umieszczenia go zaraz po pierwszym. Wówczas kwestie ograniczeń inicjatywy ustawodawczej zostałyby przeanalizowane tuż po kwestiach teoretycznych i definicyjnych. Warto również zastanowić się nad zasadnością poświęcenia tego rozdziału kwestiom przedmiotu inicjatywy ustawodawczej. Z pozoru tylko przedmiot ten jest nieograniczony, na co zwróciła uwagę Pani Magister omawiając ustawę jako źródło prawa. Zabieg taki pozwoliłby także na ujęcie kwestii dotyczących odróżnienia inicjatywy ustawodawczej od instytucji poprawki zgłaszanej w trakcie postępowania ustawodawczego. Podkreślam jednocześnie, że jest to jedynie sugestia do rozważenia podczas przygotowywania pracy do druku. Nie wpływa ona natomiast na pozytywną ocenę pracy.

Styl rozważań jest poprawny. Tok rozumowania Autorki prezentowany jest w sposób rzeczowy. Wywód jest precyzyjny pod względem językowym, co ułatwia odbiór prezentowanych treści. Na ten ostatni aspekt pragnę zwrócić szczególną uwagę, gdyż nie zawsze traktowany jest on z należytą atencją.

Podkreślić należy także wysoką poprawność edytorską pracy.

Podsumowując: Pod względem konstrukcyjnym, językowym, a także w aspekcie podziału treści pracę należy ocenić pozytywnie.

3. Baza źródłowa:

Doktorantka wykazała się niezwykłą pieczołowitością zbierając materiały niezbędne do analizy problemu badawczego wskazanego w tytule rozprawy doktorskiej. Wykazała ponad 300 opracowań różnego typu. Pani Magister przeanalizowała przede wszystkim kluczową dla tematu literaturę polską, ale również źródła obcojęzyczne i dotyczące rozwiązań obecnych w innych porządkach prawnych. Autorka uwzględniła także bogaty zestaw orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Dobór źródeł nie budzi zastrzeżeń.

Podsumowując: Autorka pracy prawidłowo dobrała i wykorzystała literaturę przedmiotu oraz orzecznictwo sądowe.

4. Merytoryczna ocena rozprawy:

Dokonując merytorycznej oceny rozprawy doktorskiej pragnę podkreślić, że Doktorantka dokonała rzeczowej analizy przyjętej regulacji normatywnej, orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny w zakresie konstytucyjnej instytucji inicjatywy ustawodawczej oraz poselskiego prawa w tym zakresie. Sformułowała przy tym istotne naukowo i rzeczowe wnioski. Pod względem merytorycznym pracę należy więc ocenić pozytywnie.

Rozdział I Autorka poświęciła pojmowaniu inicjatywy ustawodawczej w nauce prawa konstytucyjnego. Przeanalizowała kwestie terminologiczne odróżniając inicjatywę ustawodawczą od prawa inicjatywy ustawodawczej. Dokonała przy tym całościowego przeglądu literatury konstytucyjnoprawnej w tym zakresie. Trafnie odnotowała także wstępne, prelegislacyjne działania inspirujące zmierzające do sformułowania projektu ustawy, a następnie wniesienia go pod obrady Sejmu. Inspiracji ustawodawczej Pani Magister poświęciła odrębny podrozdział pracy. Wyróżniła przy tym inspirację formalną i nieformalną. Nieformalna postać inspiracji wiąże się, zdaniem Autorki m.in. z nastrojami społecznymi, zmieniającą się polityką krajową i międzynarodową, nieprzewidywalnymi wydarzeniami. Postać ta nie jest uregulowana przez normy prawne i przybiera kształt bardziej polityczny. Wśród nieformalnej inspiracji wymienione zostały działania think tanków, lobbystów czy też protesty społeczne. Uwagi w tym zakresie są interesujące i nadają dodatkowe znaczenie

działalności wskazanych podmiotów. Szeroko omówiona została także kwestia uregulowanych formalnie kompetencji rozmaitych organów do zgłaszania potrzeby unormowania określonych stosunków społecznych, które zostały zidentyfikowane w pracy danych podmiotów. Przegląd unormowań oraz praktyki ich stosowania, zwłaszcza w zakresie stałej współpracy Sejmu, Senatu czy rządu z takimi podmiotami, jak choćby RPO, RDS czy NIK jest całościowy, rzetelny i opatrzony trafnym komentarzem przez Doktorantkę. Rozdział kończy się rozważaniami dotyczącymi poszczególnych aktów regulujących prawo inicjatywy ustawodawczej, ich miejscu w systemie źródeł prawa oraz charakteru norm w nich zawartych. Trafnie odnotowała Autorka różnorodność źródeł prawa znajdujących zastosowanie do tytułowej instytucji.

Zagadnieniom dotyczącym podmiotowej strony inicjatywy ustawodawczej poświęcony został rozdział II pracy. Merytoryczne rozważania dotyczące obecnej regulacji prawnej poprzedzone została analizą prawnoporównawczą oraz historycznym ujęciem prawa inicjatywy ustawodawczej w polskich konstytucjach. W dalszej części rozdziału Pani Magister prezentuje poszczególne podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej wraz z informacjami dotyczącymi praktyki inicjowania procedur ustawodawczych. Przypomina także wątpliwości dotyczące szerokiego przyznania prawa inicjowania ustaw w Konstytucji z 1997 r. Podkreśla przy tym, że podmioty inicjujące ustawy są względem siebie równorzędne, a ich projekty nie konkurują wzajemnie. Zjawisko wielości projektów dotyczących jednej kwestii nie zawsze jest jednak pożądane, co słusznie podkreśla Autorka.

Kluczowa część rozważań dysertacji zawarta została w rozdziale III poświęconym prawu posłów do inicjatywy ustawodawczej. Omawiając rozwiązania regulaminowe uszczegóławiające art. 118 Konstytucji Doktorantka wskazała na wątpliwości co do możliwości uregulowania inicjatywy posłów w Regulaminie Sejmu. Wątpliwości dotyczą natury regulaminu jako źródła prawa, konstytucyjności uszczegółowienia z uwagi na odesłanie konstytucyjne (art. 112 Konstytucji) oraz wprowadzenia grupowego prawa inicjatywy bez przyznania jej poszczególnym posłom. W zakresie inicjatywy poselskiej Pani Magister dochodzi do wniosku, że ograniczenie inicjatywy ma charakter pragmatyczny i wyrasta z tradycji konstytucyjnej. Uzasadnienie takie odniesione zaś do komisji sejmowych, pomimo ich konstytucyjnego zakotwiczenia, nie jest, zdaniem Autorki, wystarczające, zwłaszcza z uwagi na to, że komisje mogą składać się z mniejszej liczby posłów niż 15. Najbardziej interesujące rozważania Doktorantka poświęciła praktyce stosowania inicjatywy poselskiej. Jako newralgiczna wskazana została praktyka przedkładania jako inicjatyw poselskich projektów

ustaw, które w rzeczywistości były przygotowane w ministerstwach. Autorka konkluduje, że choć praktyka taka nie narusza przepisów, to może powodować obniżenie jakości procesu ustawodawczego. Wątek ten mógłby zostać jednak rozwinięty w większym stopniu i powiązany ze statystykami. Wydaje się bowiem, że kwestia ta nie przekłada się na liczbę inicjatyw składanych przez rząd i posłów. W dalszej części rozdziału Doktorantka omawia kwestie skuteczności inicjatyw poselskich. Z wyliczeń wskazanych przez Panią Magister widać, że skuteczność tych inicjatyw nie jest imponująca. Wyższą skuteczność osiągają natomiast inicjatywy przedłożone przez komisje sejmowe. Autorka wskazuje przy tym, że powodem może być brak stosownych procedur dotyczących formułowania projektów poselskich.

Rozdział IV poświęcony został problematyce przygotowania projektu ustawy. Wprowadzając temat Doktorantka przybliżyła charakterystykę ustawy jako aktu normatywnego częściowo odnosząc się do przedmiotu ustawy. Wskazała także na szczególny konstytucyjny charakter projektu ustawy, by przejść do omówienia procesu jego przygotowania. Interesująco zaprezentowana została kwestia uzasadnienia projektu ustawy prowadząca do konstatacji w zakresie niedostatków takich uzasadnień oraz braku odpowiednich instrumentów prawnych do podniesienia ich jakości i urealnienia. W zestawieniu z rozbudowaną procedurą oraz jej regulacją dotyczącą rządowych projektów ustaw, Autorka zauważyła to, że w przypadku zarówno projektu komisyjnego, jak i tego wnoszonego bezpośrednio przez grupę posłów, w żadnym akcie nie przewidziano trybu przygotowania projektu ustawy. Odpowiednie służby sejmowe w praktyce służą pomocą posłom, choć ci zazwyczaj korzystają z zaplecza klubowego. Doktorantka słusznie podkreśla, że brak jest stosownych uregulowań dotyczących projektu poselskiego i widzi potrzebę poprawy sytuacji w tym zakresie.

Postępowaniu z projektem ustawy zostało zaprezentowane w rozdziale V. Autorka odtworzyła etapy procedowania projektu ustawy poczynając od wniesienia go do Sejmu poprzez badanie zgodności z prawem, by przejść do pozycji posła w postępowaniu z projektem ustawy. Autorka odtwarza obowiązujące przepisy i poglądy doktryny związane z poszczególnymi etapami procesu legislacyjnego. Interesująco zaprezentowana została kwestia upadku projektu ustawy z uwagi na cofnięcie poparcia udzielonego przez posłów, przy czym Doktorantka odnotowuje, że poparcie takie nie może być niejako uzupełnione.

W ostatnim VI rozdziale Pani Magister umieściła szczegółowe rozważania dotyczące ograniczenia poselskiej inicjatywy ustawodawczej. Kolejno omówiła kwestie związane z ustawą budżetową, ustawą o zmianie konstytucji, ustawą wyrażającą zgodę na ratyfikację

umowy międzynarodowej oraz ustawą regulującą status związku wyznaniowego lub kościoła innego niż Kościół Katolicki na podstawie umowy zawartej między rządem a tym związkiem czy kościołem. Szczegółowe rozważania dotyczące poszczególnych ustaw oraz ich projektów uzupełniane są o uwagi dotyczące ograniczonego wpływu na proces legislacyjny i treść ustaw ze strony posłów. Warto byłoby zastanowić się nad szczególnym wyodrębnieniem w rozdziale kwestii inicjatywy w zakresie zmiany konstytucji. Ograniczenie poselskiego prawa inicjatywy ma bowiem w tym przypadku inny charakter niż w odniesieniu do pozostałych projektów. Słusznie także Autorka odnotowuje, że w kwestii dwóch ostatnich projektów, poglądy dotyczące wyłączenia inicjatywy poselskiej nie są jednolite, a praktyka wskazuje na pewne wyjątki.

Pani mgr K. Witkowska kończy pracę zwięzłym podsumowaniem, w którym ujęła także postulaty dotyczące zmian w zakresie rozwiązań prawnych. Wśród nich najważniejsze dotyczą konieczności doprecyzowania Regulaminu Sejmu w zakresie procedur związanych z procedowaniem inicjatyw poselskich, a także dotyczących powstawania poselskich inicjatyw ustawodawczych, tak aby zapobiec sytuacjom tworzenia projektów całkowicie poza posłami. Doktorantka postuluje wykorzystanie już dostępnych struktur Kancelarii Sejmu, a w jej ramach Biura Analiz Sejmowych czy Biura Legislacyjnego. Ważny postulat dotyczy także egzekwowania poprawności formalnej i merytorycznej projektów poselskich w ramach postępowania wstępnego z projektem ustawy. Postulaty te, choć obecne w doktrynie od dawna, znalazły kompleksowe uzasadnienie teoretyczne i praktyczne w recenzowanej pracy doktorskiej.

Podsumowując ocenę merytoryczną pracy pragnę podkreślić, że Doktorantka samodzielnie prowadzi wywód, wyciąga i formułuje wnioski. Sprawnie dokonuje analizy materiału dogmatycznego. Prawidłowo posługuje się literaturą źródłową, tekstem normatywnym oraz orzecznictwem sądowym. Wszystko to sprawia, że pracę należy ocenić pozytywnie.

Na podstawie wniosków płynących z pracy chciałabym, aby Doktorantka w ramach publicznej obrony: 1. Przedstawiła instytucję oceny skutków regulacji (OSR) oraz jej znaczenia w planowaniu rozwiązań prawnych w powiązaniu z projektami poselskimi; 2. Przedstawiła praktykę konsultacji społecznych w zakresie projektów poselskich.

5. Konkluzja:

W konkluzji niniejszej recenzji pragnę stwierdzić, że Pani mgr **Klaudia Witkowska** podjęła się opracowania interesującego problemu badawczego z zakresu badań konstytucyjnych o wymiarze teoretycznym, dogmatycznym i praktycznym. Z przyjętego na siebie zadania badawczego wywiązała się prawidłowo. Rozprawa doktorska została przygotowana na podstawie odpowiednio dobranej bazy źródłowej, którą Autorka przeanalizowała i wykorzystała poprawnie. Wyciągnęła przy tym poprawne naukowo i doniosłe wnioski.

Stwierdzam zatem, że rozprawa doktorska Pani mgr **Klaudii Witkowskiej** zatytułowana „*Inicjatywa ustawodawcza posłów*” stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Na jej podstawie można również stwierdzić, że Autorka wykazała się ogólną wiedzą teoretyczną w zakresie nauk prawnych oraz umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. W ten sposób spełnione zostały ustawowe wymagania stawiane rozprawom doktorskim.

Wnoszę zatem o dopuszczenie Pani mgr **Klaudii Witkowskiej** do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

Bydgoszcz, 10 października 2022 r.

dr hab. Agnieszka Bień-Kacała, prof. US