

Dr hab. Konrad Składowski, prof. UŁ

Katedra Prawa Konstytucyjnego

Uniwersytet Łódzki

**Recenzja rozprawy doktorskiej Pana magistra Mateusza Chrzanowskiego
zatytułowanej „Kompetencje ustawodawcze Senatu w świetle Konstytucji
Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.”, przygotowanej pod
kierunkiem Pana dr hab. Wojciecha Orłowskiego, prof. UMCS**

Praktyka ustrojowa w Polsce potrafi stale zaskakiwać, każda kolejna kadencja parlamentarna przynosi wydarzenia, które na nowo pozwalają otwierać, wydawałoby się już zamknięte dyskusje. Pozycja ustrojowa Senatu jest jednym z tych zagadnień, które niezmiennie wywołuje ożywioną dyskusję nie tylko w świecie polityki, lecz również wśród badaczy prawa konstytucyjnego. Lista rozmaitych propozycji, formułowanych w opiniach eksperckich, a jeszcze częściej w programach politycznych polskich partii politycznych, zapewne przekroczyła kilkanaście pozycji. Jednocześnie zgłaszane propozycje, często się wzajemnie wykluczają. Dyskusja dotycząca pozycji ustrojowej Senatu, w największym stopniu dotyczy, moim zdaniem, dwóch kwestii: trybu kreacji izby wyższej oraz udziału Senatu w realizacji funkcji ustawodawczej.

Stąd wybór tematu doktoratu uważam za niezmiernie aktualny, szczególnie, że dotyczy państwa, w którym mają miejsce procesy polityczne mogące wpłynąć także na zmiany ustrojowe.

Praca składa się z czterech rozdziałów, które są logiczną konsekwencją przyjętych założeń badawczych. Doktorant we wstępie precyzyjnie wskazał jakimi metodami badawczymi ma zamiar się posługiwać. Zastosował w pracy metodę prawnodogmatyczną, metodę historyczną oraz metodę prawnoporównawczą. Lektura doktoratu skłania mnie do wniosku, że Doktorant prawidłowo zastosował przywołane metody badawcze. Układ rozdziałów i podrozdziałów jest czytelny i nie budzi szczególnych zastrzeżeń, choć w jednym przypadku miałbym odmienne zdanie co do kształtu rozdziału I. Brakło mi w nim pewnych rozważań, lecz do tej kwestii odniosę się w dalszej części recenzji.

Cel pracy oraz założone hipotezy zostały jasno określone we wstępie do pracy. Jako pierwszoplanowy cel badawczy, Doktorant wskazał, analizę czy nastąpiła faktyczna zmiana pozycji ustrojowej Senatu, wynikająca z akcesji Polski do Unii Europejskiej (s. 4). Przeprowadzenie tej analizy miało wspomóc, realizowanie bardziej szczegółowych zamierzeń badawczych, które Autor klarownie wskazał we wstępie rozprawy (s. 4-5). Należą do nich: ukazanie ewolucji pozycji ustrojowej Senatu w latach 1989-1997, analiza obowiązującej regulacji konstytucyjnej w odniesieniu do pozycji ustrojowej Senatu, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii poprawek zgłaszanych do ustaw na tle bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

W pracy wykorzystana została bogata baza źródłowa – około 80 aktów normatywnych. Na liczbę tę składają się: prawo Unii Europejskiej, konstytucje i regulaminy parlamentów wybranych państw europejskich lecz przede wszystkim polskie konstytucje, ustawy konstytucyjne, ustawy oraz uchwały obu izb parlamentu. Ponadto uzupełnienie bazy źródłowej stanowi kilkanaście dokumentów (druki urzędowe i opracowania) i stron internetowych. Atutem jest bogata literatura wykorzystana w pracy. Składa się na nią ponad 320 pozycji w formie monografii i artykułów naukowych. Warto zauważyć, że choć ze względu na temat pracy literatura polska stanowić musi przeważającą część

wykorzystanych w pracy opracowań, to Autor sięgnął także po obcojęzyczne pozycje w językach: niemieckim i angielskim.

Uwagi szczegółowe

W rozdziale pierwszym zatytułowanym „Ewolucja prawnoustrojowa Senatu w Rzeczypospolitej Polskiej”, Autor sam na s. 9 wskazuje, że w tej części pracy *„zostały opisane zagadnienia dotyczące przywrócenia i określenia pozycji Senatu w 1989 r. pozycji prawnoustrojowej Senatu w Małej Konstytucji z 1992 r., prac nad jego kształtem Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w latach 1992-1997, a także roli, jaką druga izba pełni w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.”*

Wydaje się, że treść tego rozdziału można podzielić na trzy części. Pierwsza prezentowana w pierwszych czterech podrozdziałach, dotyczy wątków historycznych. Druga (podrozdział 1.5) odnosi się do obowiązującej polskiej regulacji konstytucyjnej. Trzecia, zaprezentowana w podrozdziale 1.6 jest porównaniem rozwiązań polskich z przyjętymi w państwach europejskich posiadających dwuizbowe parlamenty. Rozważania historyczne prowadzone w ocenianym rozdziale uważam za prawidłowo przeprowadzone. Autor umiejętnie wskazała polityczne źródła czy też determinanty podejmowanych decyzji ustrojowych. Udowodnił, że pewne decyzje kształtujące dzisiaj pozycję ustrojową Senatu wywodzą się z tych historycznych źródeł. Jak trafnie podkreśla: *„koncepcja drugiej izby oparta o model z Małej Konstytucji (...) w znacznym stopniu została zachowana w Konstytucji z 1997 r.”* – s. 23.

Rozważania historyczna są prowadzone przez Autora z umiarem. Historyk być może poczuje rozczarowanie, że nie zostały one szerzej rozwinięte, a wiele ciekawych wątków i zwrotów akcji zostało pominiętych, lecz moim zdaniem, słusznie te kwestie zostały ograniczone do niezbędnego minimum. Szczegółowy opis procesów historycznych więcej nie wniósłby do

odpowiedzi na postawione cele badawcze, które zasadniczo związane są z obowiązującą regulacją konstytucyjną. Opisane wcześniejsze rozwiązania zwracają uwagę na genezę określonych instytucji ale nie przytłaczają zasadniczych rozważań.

Druga, wyróżniona przeze mnie część merytoryczna rozdziału dotyczy aktualnej pozycji ustrojowej Senatu. W tym miejscu sformułował bym pewne oczekiwania, które być może zostaną wzięte przez Autora w opracowaniu ostatecznej wersji dzieła, gdyby doszło do jego publikacji. Uważam, że opisując pozycję ustrojową jakiegokolwiek izby parlamentu, należy zwrócić uwagę na jej tryb wyboru. Sposób wyłaniania izby może mieć bowiem zasadnicze znaczenia dla praktyki politycznej i wpływać przez to na pozycję ustrojową izby. Ograniczenie się do wskazania podstaw konstytucyjnych trybu wyboru izby (s. 24) to za mało. W dalszej części pracy, Autor wielokrotnie zwraca uwagę na fakt, że od kilku wyborów większość sejmowa w Senacie uzyskuje jeszcze większą procentową liczbę mandatów niż w izbie niższej. Słusznie podkreśla przy tym, że wpływa to na sposób wykonywania kompetencji przez Senat, również w procesie ustawodawczym. Jednym z powodów tego stanu rzeczy jest wprowadzenie w Polsce jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu. Nie jest to wprawdzie jedyny czynnik wpływający na ten trend w wyborach do Senatu, ale z całą pewnością jest to czynnik sprzyjający ugrupowaniu o największym poparciu w wyborach. Wcześniej obowiązujący kształt okręgów wyborczych przewidywał wybór senatorów w okręgach, 2,3 lub 4 mandatowych. Rozwiązanie takie zwiększa szanse na mandaty ugrupowaniom, które w wyborach zajęły drugie czy trzecie miejsce. Oczywiście ze względu na temat pracy, zagadnienia prawa wyborczego są jak najbardziej poboczne, ale nie mniej istotne dla oceny pozycji ustrojowej Senatu, od historycznych uwarunkowań przyjętych w Polsce rozwiązań.

Trzecia część rozdziału poświęcona została porównaniu rozwiązań polskich z przyjętymi w europejskich państwach będących członkami UE. Fragment ten uważam za interesujący. Autor trafnie wskazuje, że nie wszystkie przykłady zaprezentowane w pracy są wprost porównywalne, charakter izby wyższej związany z genezą rozwiązań ustrojowych czy też z federalną strukturą państwa sprawia, że należy z rozwagą dokonywać tego typu porównań. W prezentowanych państwach uchwycone zostały cechy charakterystyczne poszczególnych rozwiązań ustrojowych, które stanowią o specyfice czy też oryginalności opisanych przykładów. Z przeprowadzonego porównania Autor wyciągnął właściwe wnioski. „...prezentacja rozwiązań dotyczących dwuizbowości w państwach Unii Europejskiej dowodzi, że rozwiązania polskie wykazują się oryginalnością i nie są do końca zbieżne z żadnym istniejącym systemem dwuizbowości.” (s. 59). Autor formuje ponadto jeszcze dwa wnioski wynikające z przeprowadzonej analizy. Pierwszy, to dostrzeżenie podobieństwa w rozwiązaniach przyjętych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, co upatruje we wspólnej genezy związanej z „okresem transformacji ustrojowej” (s. 59). Drugi to przekonanie, że drugie izby parlamentu w tej części Europy „Poza przykładem Chorwacji okazały swoją przydatność w procesie stanowienia prawa” (s. 60). Zasadniczo zgadzam się ze spostrzeżeniami poczynionymi w tej części pracy przez Autora. Jednakże, szczególnie ostatni z prezentowanych wniosków mógłby być lepiej udokumentowany. Przy czym nie chodzi o przykład Chorwacji, gdyż w tej mierze sporu nie ma, tylko o to czy rzeczywiście ta przydatność w procesie tworzenia prawa wszędzie w krajach regionu ma miejsce.

Rozdział II „Kompetencje Senatu w zakresie funkcji ustawodawczej” jest fragmentem pracy w, którym analizę prawnodogmatyczną badanych przepisów, autor ilustruje praktyką ich stosowania. Analiza praktyki stosowania określonych instytucji ma duże znaczenie nie tylko dla politologów ale i dla

prawników. Pozwala na obserwacje skutków ich stosowania czy też rozwiązań szczegółowych zawartych w pojedynczych przepisach prawa. Późniejsza, krytyczna analiza konsekwencji stosowania norm, daje możliwość formułowania przez naukę prawa postulatów *de lege ferenda*, które mogą zostać wykorzystane przez prawodawcę. Zasadniczo wysoko oceniam prowadzone w tym rozdziale rozważania. W wielu miejscach Autor formułuje interesujące opinie i uwagi. Na s. 65 – 66 - znajduje się ciekawe spostrzeżenie dotyczące pojęcia niezwłoczności, na s. 69-70 - omówiona została kwestia łączenia zgłaszania poprawek do ustawy z możliwością korzystania z inicjatywy ustawodawczej. Atutem tej części pracy jest szerokie korzystanie przez Autora z praktyki, ilustrującej stosowanie przepisów Konstytucji i regulaminów. Warto podkreślić przydatność analizy przeprowadzonej na s. 97 -98, która dotyczy rozpatrywania przez Senat kierowanych do niego ustaw. Zestawienie danych wskazuje nie tylko na dużą aktywność Senatu w pracach ustawodawczych, lecz również wykazuje, że Sejm w większości przyjmował zgłaszane przez Senat poprawki. Jest to ważne spostrzeżenie, które stanowi istotny argument w dyskusji dotyczącej zachowania w Polsce dwuizbowego parlamentu. W obrębie całego rozdziału Autor dowodzi posiadania rozległej wiedzy dotyczącej omawianych kwestii, w wielu miejscach prezentuje własne poglądy lub przychyliła się do poglądów prezentowanych w literaturze przedmiotu. Warto wskazać kilka takich fragmentów: na s. 111 – uwagi dotyczące uzasadnienia senackiej inicjatywy ustawodawczej, na s. 113 – wykazanie nielogiczności przepisu zobowiązującego Marszałka Senatu do informowania Marszałka Sejmu i premiera o podjętej inicjatywie ustawodawczej, s. 115 – uwagi dotyczące sytuacji zaistnienia wątpliwości co do zgodności zgłoszonych poprawek z prawem UE, s. 122 – rozważania dotyczące uzasadnieniu do projektu ustaw.

Drobne zastrzeżenia jakie mam w odniesieniu do tego rozdziału dotyczą jedynie sposobu prezentowania praktyki. W niektórych fragmentach Doktorant

odwołuje się do interesujących przejawach praktyki istotnie wpływającej na działalność Senatu, lecz nie rozwija tych wątków. Tytułem przykładu na s. 77 Autor napisał: *„Czasem dochodziło do korzystania z kompetencji ustawodawczych Senatu przez Radę Ministrów w ramach jej różnego odmienności zdań w sprawach legislacyjnych w Sejmie”*. Jest to, bardzo interesujący wątek, szkoda że szerzej nie rozwinięty. Szczególnie, że ta praktyka miała miejsce wiele lat temu i nie każdy czytelnik będzie wiedział jakie były jej źródła. Podobnie uważam w stosunku do fragmentu ze s. 117, gdzie Autor mógłby szerzej przedstawić praktykę związaną z wysłuchaniem publicznym. Generalnie cieszy, że Autor często odwołuje się do praktyki, warto rozważyć czy nie warto jej dokładniej opisywać, aby precyzyjniej przypomnieć omawiane sytuacje czytelnikom.

W rozdziale III, *„Zakres kompetencji Senatu do uchwalenia poprawek do przekazanej mu do rozpatrzenia ustawy”*, kluczowe problemy badawcze zostały przez Autora wskazane we wprowadzeniu do rozdziału. Pierwszy to uznanie, że poprawka *„jest w praktyce jednym z najważniejszych elementów w zakresie senackiego postępowania ustawodawczego”*. Drugi dotyczy *„określenia granic dopuszczalnego zakresu materii poprawek zgłaszanych w toku postępowania ustawodawczego”* (s. 143). W ocenianym rozdziale główne zadanie Autora to prezentacja poglądów doktryny oraz analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Z obu zadań Doktorant wywiązał się bez zarzutu. Fragment od s. 145 do s. 148 dowodzi dobrej znajomości literatury przedmiotu. Ponadto Autor właściwie przedstawił spór, który jest widoczny w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego dotyczący znaczenia pojęcia poprawek oraz ich granic. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego także dowodzi znajomości opracowywanej przez Doktoranta materii. Orzecznictwo Trybunału w przedmiotowej sprawie zostało dokonane rzetelnie, wyeksponowane zostały kluczowe wyroki. Jednocześnie warto podkreślić, że omawiając orzecznictwo

Autor za każdym razem starał się prezentować stanowisko uczestników postępowania.

Podobnie jak miało to miejsce w rozdziale poprzednim, w przypadku niektórych orzeczeń warto rozważyć ponownie postulat bardziej szczegółowego przedstawiania materii kontrowersyjnych poprawek, szczególnie w stosunku do ustaw, które uchwalone zostały przed dekadą. Zdaję sobie sprawę, że selekcja materiału jest konieczna przy tak rozległej tematyce, tym niemniej w kilku miejscach brakowało mi rozwinięcia. Być może rozwiązaniem byłoby wykorzystanie do tego przypisów, w których miałyby miejsce uszczegółowienie niektórych przypadków.

Toczone rozważania Autor trafnie konkluduje na s. 209, *„Z politycznego punktu widzenia spór o zakres poprawek jest sporem pomiędzy prawem większości parlamentarnej, w tym prawem ewentualnego rządowego koalicjanta, i opozycją parlamentarną. Przyznanie drugiej izbie prawa do zgłaszania poprawek w szerszym zakresie zmuszałoby większość sejmową do przyjmowania ostatecznych rozwiązań ustawowych nie większością zwykłą, ale bezwzględną, co wpłynęłoby na ewentualne relacje pomiędzy partiami politycznymi tworzącymi rząd”*. Jedyna uwaga do tego spostrzeżenia jest taka, że powinna się ona znaleźć w kolejnym fragmencie pracy. Na następnej stronie rozpoczyna się bowiem ośmiostronicowe podsumowanie, w którym Autor rekapitułuje toczne w rozdziale rozważania.

W rozdziale IV *„Kompetencje Senatu a relacje Polski z Unią Europejską”* Autor prowadzi rozważania zgodnie z systematyką rozdziału. Na początku analizując wpływ członkostwa Polski w UE na kompetencje Senatu. Następnie poddaje wszechstronnej analizie zagadnienia związane z notyfikacją w prawie Unii Europejskiej, Kończy zaś rozważania wskazując na udział Senatu w opiniowaniu ustaw Unii Europejskiej. Dla podstawowego problemu badawczego postawionego w pracy. Rozdział IV ma zasadnicze znaczenie. Metodyka

tworzenia tego rozdziału nie odbiega zasadniczo od struktury poprzednich. W tej części pracy Autor także szeroko odwołuje się do praktyki. Trafnie podnosi, że w polskim prawie wciąż brak systemowych rozwiązań dotyczących obowiązku notyfikacji (s. 247 i n.). Ze szczególnie ciekawe, a jednocześnie prezentujące znajomość literatury przedmiotu uważam rozważania dotyczące funkcji europejskiej parlamentu. Zgadzam się z prezentowaną przez Autora konkluzją, podsumowującą wcześniejsze wielostronicowe rozważania, że po pierwsze wyodrębnienie tej funkcji jest uzasadnione i stanowi konsekwencję „*europelizacji klasycznych funkcji parlamentu*”, które nie „*wyczerpuje się wyłącznie ani w procedurze tworzenia nowych norm prawnych, ani tym bardziej w procesie ich wykonywania*”, zaś po drugie „*że rozbudowa funkcji europejskiej Senatu doskonale koresponduje z rolą drugiej izby jako „izby refleksji ustawodawczej” (s. 258)*”. Dalej Doktorant stwierdza, że: „*Brak funkcji kontrolnej nad Radą Ministrów, a tym samym brak uwikłania Senatu w bieżące spory polityczne, uzasadnia powierzenie mu takiej roli*”. Jest to także interesująca konstatacja, mam jednakże istotne wątpliwości czy Senat rzeczywiście nie jest uwikłany w bieżące spory polityczne. Wydaje się raczej, że należałoby postawić pytanie jak zrekonstruować pozycję Senatu by to uwikłanie zmniejszyć. Co oczywiście nie oznacza, że Doktorant nie może bronić własnej opinii w tej materii.

Dysertację kończy pięciostronicowe „*Zakończenie*”. Jego niewielkie rozmiary można tłumaczyć tym, że Autor na końcu z każdego rozdziałów zamieszczał podsumowanie toczonych rozważań. Tym samym w „słowie końcowym” odniósł się do kwestii generalnych i zasadniczo nie będących przedmiotem wcześniejszych konkluzji. Stwierdził, że przyjęty model dwuizbowości nie odbiega zasadniczo od modelu wypracowanego przy „okrągłym stole”. Celnie podniósł, że „*Senat (...) pozostaje instytucją kompromisu ustrojowego, który jak można nie zauważyć, nie satysfakcjonuje ani*

zwolenników dwuizbowości, ani jej przeciwników.” Zauważył dysonans między „*silnym demokratycznym mandatem Senatu przy niedużych jego kompetencjach*”.

Zakończenie stało się jednocześnie miejsce, w którym Doktorant zaproponował interesujące propozycje dotyczące przekształcenia kompetencji Senatu lub zmiany sposobu ich dotychczasowej interpretacji. Proponuje więc by izba wyższa nie rozpatrywała jak dotąd ustawy uchwalonej przez Sejm, lecz projekt ustawy (s. 263). Wskazuje, że najlepszym momentem na notyfikacje przepisów jest okres pomiędzy podjęciem uchwały przez Senat a rozpatrzeniem poprawek przez Sejm (s. 262).

Na koniec trzeba odpowiedzieć na pytanie czy zasadniczy cel badawczy sformułowany we wstępie przez Autora został zrealizowany. Na s. 261 Doktorant napisał: „*Członkostwo Polski w Unii Europejskiej sprawiło, że pojawiły się nowe zadania Senatu, które uzasadniają jego nową funkcję – europejską.*” Na ponad 260 stronach Autor przeprowadził wywody, które są przekonujące, mają mocne podstawy warsztatowe i dogmatyczne. Jak wykazuje, Autor w dysertacji, w doktrynie występuje szerokie spectrum poglądów, na temat wyróżnienia funkcji europejskiej parlamentów narodowych. Tym niemniej Autor przekonująco uzasadnił swoje stanowisko i osiągnął zaplanowany cel badawczy.

Uwagi końcowe

Recenzowana praca dowodzi, że Senat w Polsce jest wciąż ciekawym i aktualnym tematem badawczym. Mimo, że problematyka dwuizbowości w polskiej literaturze przedmiotu była wielokrotnie podejmowana okazuje się, że kolejna praca może dostarczyć nowych ciekawych spostrzeżeń. Autor wykazał w pracy umiejętność posługiwania się różnymi metodami badawczymi, wiedzę na temat analizowanego prawa jak i praktyki ustrojowej. Szczególnie chciałbym podkreślić, że Pan magister Mateusz Chrzanowski wykazał

umiejętność dostrzeżenia znaczenia praktyki politycznej dla kształtowania pozycji ustrojowej Senatu.

Pan magister Mateusz Chrzanowski wykazał się w swojej dysertacji wiedzą, umiejętnościami formułowania wniosków, dokonywania analizy aktów normatywnych, samodzielnością w formułowaniu sądów. Praca jest poprawna językowo, napisana klarownym, zrozumiałym językiem. Zdarzają się w pracy drobne potknięcia redakcyjne. Pojedyncze literówki są bardzo rzadkie i bez trudu mogą zostać usunięte.

Stwierdzam, że dysertacja *Kompetencje ustawodawcze Senatu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* spełnia ustawowe kryteria stawiane pracom doktorskim i dlatego wnioskuję o dopuszczenie magistra Mateusza Chrzanowskiego do dalszych etapów postępowania.

Dr hab. Konrad Składowski, prof. UŁ

