

Warszawa, dnia 10 września 2019 r.

dr hab. Adam Krzywoń
Katedra Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa i Administracji

Recenzja rozprawy doktorskiej Pana mgr. Piotra Kędziory
„Inicjatywa ustawodawcza w prawie polskim” (Lublin 2019, ss. 248)

1. Uwagi wstępne oraz przedmiot recenzji

Zgodnie z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669), przewody doktorskie otwarte przed dniem 30 kwietnia 2019 r. toczą się na zasadach dotychczasowych. Oznacza to, że – na podstawie 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 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.; dalej: ustawa o stopniach i tytule) – rozprawa doktorska, przygotowana pod opieką promotora, powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną doktoranta w danej dyscyplinie naukowej, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Z kolei zgodnie z § 6 ust. 4 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzenia czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz. U. poz. 261), recenzja rozprawy doktorskiej ma zawierać szczegółowo uzasadnioną ocenę, czy rozprawa spełnia warunki określone w art. 13 ustawy o stopniach i tytule.

Przedmiotem niniejszej recenzji jest rozprawa doktorska Pana mgr. Piotra Kędziory „Inicjatywa ustawodawcza w prawie polskim” (Lublin 2019, ss. 248), przygotowana na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii

Curie Skłodowskiej w Lublinie pod opieką naukową prof. UMCS dr. hab. Wojciecha Orłowskiego. Osobom zajmującym się legislacją w Polsce sylwetki Pana mgr. P. Kędziory nie trzeba szczegółowo przedstawiać. Przez lata profesjonalnej służby w Kancelarii Sejmu, nierzadko w trudnych politycznie warunkach, dał się on poznać jako wybitny i niezależny specjalista w dziedzinie legislacji. Lektura rozprawy doktorskiej Pana mgr. P. Kędziory pozwala dodatkowo stwierdzić, że jest on rzetelnym badaczem, ze swobodą posługującym się warsztatem naukowym. Już w tym miejscu pragnę bowiem wyrazić jednoznaczne stanowisko, że przedłożona do recenzji praca Pana mgr. P. Kędziory spełnia wymogi przewidziane w art. 13 ustawy o stopniach i tytule, gdyż jest oryginalnym rozwiązaniem problemu naukowego i potwierdza umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Poziom merytoryczny i formalny rozprawy z całą pewnością pozwala na jej ocenę jako dobrej pracy naukowej, co powoduje, że zasadne jest jej przyjęcie i dopuszczenie do publicznej obrony.

2. Wybór problemu badawczego i cel rozprawy

Temat ocenianej rozprawy doktorskiej z całą pewnością zasługuje na aprobatę. Problematyka inicjatywy ustawodawczej ma bowiem podstawowe znaczenie dla całego procesu ustawodawczego, a ewentualne uchybienia w tym zakresie skutkują wadliwością przyjmowanych przez parlament aktów normatywnych. Instytucja inicjatywy ustawodawczej nie jest co prawda zagadnieniem nieopisanym w polskiej literaturze prawniczej, lecz Doktorant w sposób przekonujący uzasadnia konieczność przeprowadzenia ponownych badań. Słusznie przyjmuje, że niezbędne jest zajęcie się problematyką inicjatywy ustawodawczej w kontekście zmieniającej się praktyki i pogłębiania pewnych nieprawidłowości (np. obchodzenia wymogów związanych z wewnętrzną procedurą rządową przez wykorzystanie inicjatywy poselskiej).

Warto odnotować, że przyjęty przez Doktoranta przedmiot badań jest dość szeroki. W zasadzie każde z poruszanych zagadnień szczegółowych (np. rządowa inicjatywa ustawodawcza, obywatelska inicjatywa ustawodawcza, sposób wykonywania inicjatywy ustawodawczej) mogłoby stanowić osobny przedmiot rozprawy doktorskiej. Z przyjęciem takiej szerokiej perspektywy wiązało się zatem niebezpieczeństwo zbyt ogólnego omówienia poszczególnych problemów. Należy jednak stwierdzić, że Doktorant nie popełnił tego błędu, a szeroki zakres problemowy posłużył mu do

wyciągnięcia trafnych i cennych wniosków o racjonalizacji całego procesu stanowienia prawa.

Celem rozprawy, jak deklaruje Doktorant (s. 3), jest całościowe przedstawienie problematyki inicjatywy ustawodawczej zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i praktycznym. Towarzyszą temu liczne szczegółowe cele badawcze odnotowane we *Wstępie* (s. 5–8). Lektura części wprowadzającej pozwala spodziewać się, że będą tu stawiane pytania co do potrzeby modyfikacji istniejących procedur. Brakuje w tym względzie co prawda wyszczególnienia pomocniczych tez badawczych, ale część z nich udaje się zrekonstruować na podstawie całokształtu rozważań zawartych we *Wstępie* (np. teza, że liczne mechanizmy towarzyszące inicjatywie ustawodawczej zostały wypaczone przez praktykę parlamentarną). Doktorant założył przez siebie cel badawczy realizuje i, co istotne, nie poprzez proste ukazywanie i opisywanie stanu normatywnego, lecz analizę w rozumieniu naukowym.

Jedyną uwagą, którą można zgłosić do fragmentów rozprawy traktujących o jej celu i zakresie, to brak wyraźnego odnotowania przez Doktoranta, że nie będzie się on szczegółowo zajmował inicjatywą ustawodawczą w sprawie zmiany Konstytucji (inicjatywą ustrojodawczą). Wspomina on co prawda w dalszych częściach wywodu o odmienności tego trybu, lecz we wprowadzeniu zabrakło wyraźnej informacji w tym względzie. Należałoby odnotować i wytłumaczyć, jakie odmienności inicjatywy z art. 235 ust. 1 Konstytucji przesądziły o pozostawieniu jej poza zakresem rozważań.

3. Systematyka rozprawy, strona formalna i źródłowa

Rozprawa składa się – poza *Wstępem* i *Zakończeniem* – z trzech rozdziałów merytorycznych (Rozdział 1. *Istota prawa inicjatywy ustawodawczej i jej konstytucyjna regulacja*; Rozdział 2. *Regulacja prawa inicjatywy ustawodawczej w Konstytucji RP z 1997 r.*; Rozdział 3. *Wniesienie projektu ustawy do Sejmu*). Ma ona przemyślaną i przejrzystą systematykę, której Doktorant konsekwentnie się trzyma. Punktem wyjścia uczynił próbę zdefiniowania istoty inicjatywy ustawodawczej, by w kolejnej części pokazać jej podmiotowy i przedmiotowy zakres. W ostatniej części merytorycznej analizuje zaś przebieg etapu zaraz po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu.

Rozdziały dzielą się na podrozdziały, w których Doktorant analizuje poszczególne wątki merytoryczne. Ich wyodrębnienie jest uzasadnione, zachowano tu odpowiednie

proporcje. Na krytyczną ocenę zasługuje natomiast wyodrębnienie podrozdziału *Wnioski* tylko w Rozdziale 1. Z niewiadomych przyczyn zabrakło takich cząstkowych podsumowań w kolejnych rozdziałach, gdzie Doktorant omawia najistotniejsze z praktycznego punktu widzenia aspekty inicjatywy ustawodawczej (Doktorant zdecydował się jedynie na *Zakończenie*, które z natury rzeczy jest ogólne). Przedstawienie takich cząstkowych wniosków z pewnością wpłynęłoby pozytywnie na odbiór całej pracy, zwłaszcza że Rozdziały 2 i 3 są obszerne, a Doktorant odwołuje się w nich do licznych regulacji prawnych.

Odnotowania wymaga język rozprawy i jej strona formalna. Nie budzą one najmniejszych zastrzeżeń, rozprawa jest napisana jasno i zrozumiale, trudno znaleźć jakiegokolwiek błędy stylistyczne, interpunkcyjne czy językowe. Aprobując należy odnieść się także do *Bibliografii*. Mieści się w niej obszerny wykaz opracowań naukowych, materiałów źródłowych, aktów normatywnych oraz orzeczeń. Pozwala to stwierdzić, że baza źródłowa rozprawy jest bardzo bogata, a przywoływanie poszczególnych pozycji nie budzi zastrzeżeń.

4. Warstwa merytoryczna

Rozdział 1 zawiera przedstawienie aktualnych i historycznych ustaleń dotyczących prawa inicjatywy ustawodawczej w polskich konstytucjach. Doktorant analizuje elementy inicjatywy ustawodawczej w celu zrekonstruowania konstytucyjnej definicji inicjatywy ustawodawczej. Pierwsza uwaga nasuwająca się po lekturze tego rozdziału ma charakter kompozycyjny, dotyczący kolejności poszczególnych podrozdziałów. W moim przekonaniu, powinna być ona odwrócona – analizę należałoby zacząć od tła historycznego, następnie przeprowadzić badania porównawcze (przydatne do rekonstrukcji definicji inicjatywy ustawodawczej), a na koniec przejść do ustalenia znaczenia odpowiednich pojęć, z odwołaniem się do doktryny i orzecznictwa.

Druga uwaga dotycząca Rozdziału 1 (a pośrednio także innych fragmentów rozprawy, np. *Zakończenia*) związana jest z używaną przez Doktoranta terminologią. Miejscami można odnieść wrażenie, że w odniesieniu do inicjatywy ustawodawczej posługuje się on zamiennie terminami „prawo” i „kompetencja” [np. s. 215: „Inicjatywa ustawodawcza nie została zdefiniowana na poziomie konstytucyjnym. Konstytucja nie określa jej nawet jako «prawo»”; s. 18: „[...] inicjatywa ustawodawcza stanowi prawo,

czy mówiąc precyzyjniej, kompetencję umocowanych konstytucyjnie podmiotów do wniesienia projektu ustawy”; na s. 32 odnotowuje wszak: „Wprawdzie część definicji wskazuje, że inicjatywa ustawodawcza to prawo (choć sama Konstytucja w odniesieniu do inicjatywy ustawodawczej nie używa tego pojęcia, w innych pojawia się określenie kompetencja), to jednak w doktrynie ta różnica nie budzi kontrowersji”. W moim przekonaniu, takie stanowisko doktryny należałoby poddać krytyce. W kontekście inicjatywy ustawodawczej sugerowałbym posługiwanie się wyłącznie terminem „kompetencja”, w znaczeniu upoważnienia do dokonywania czynności konwencjonalnej, której realizacja tworzy po stronie innych podmiotów obowiązek zachowania się w określony sposób. Termin „prawo” należałoby natomiast odnieść wyłącznie do statusu jednostki.

W omawianym rozdziale Doktorant przeprowadził bardzo ciekawą analizę mechanizmów inspiracji ustawodawczej. Na s. 12–16 omawia przedstawianą corocznie przez Trybunał Konstytucyjny informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa TK [art. 13 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 125); dalej: ustawa o TK], nie odnosząc się jednak do samych postanowień sygnalizacyjnych TK (art. 35 ust. 1 ustawy o TK). Należałoby tu wyjaśnić, czy zdaniem Doktoranta wyłącznie informacja TK może pełnić funkcję inspiracji ustawodawczej, czy inspiracją może być także samo postanowienie sygnalizacyjne. W kontekście rozważań poświęconych inspiracji ustawodawczej można by również zadać pytanie, czy w tych kategoriach należy postrzegać wiążący wynik referendum ogólnokrajowego. Zgodnie z art. 67 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1444 ze zm.; dalej: ustawa o referendum ogólnokrajowym) „właściwe organy państwowe podejmują niezwłocznie czynności w celu realizacji wiążącego wyniku referendum zgodnie z jego rozstrzygnięciem przez wydanie aktów normatywnych bądź podjęcie innych decyzji [...]”.

Cenne jest zawarte w Rozdziale 1 porównawcze spojrzenie na inicjatywę ustawodawczą i przedstawienie jej funkcjonowania w wybranych krajach europejskich. Wybór tych państw jest odpowiedni, Doktorant zachował odpowiednie proporcje, a analizę przeprowadził w celu pokazania elementów wspólnych inicjatywy ustawodawczej. Podobnie wątki historyczne służą przede wszystkim pokazaniu, że mamy do czynienia z pojęciem zastanym.

Rozdział 2 zawiera kompleksowe omówienie zakresu podmiotowego inicjatywy ustawodawczej. Doktorant włożył wiele wysiłku w wyjaśnienie specyfiki inicjatywy ustawodawczej w zależności od podmiotu, który ją realizuje. Wskazał przy tym słabości poszczególnych mechanizmów, w wielu miejscach formułując postulaty *de lege ferenda*. Zauważa on dwa, w moim przekonaniu najpoważniejsze, mankamenty związane z inicjatywą ustawodawczą czy szerzej z procesem legislacyjnym. Po pierwsze, odnotowuje, że zmniejsza się liczba projektów ustaw, które Rada Ministrów uznaje za pilne w rozumieniu art. 123 ust. 1 Konstytucji, przy jednoczesnym zwiększeniu liczby projektów procedowanych w tzw. skróconym trybie ustawodawczym na podstawie art. 51 regulaminu Sejmu (s. 39). Trudno nie zgodzić się, że w kontekście możliwości przeprowadzenia postępowania ustawodawczego nawet w jeden dzień (jak pokazują ostatnie przykłady z praktyki sejmowej) tryb pilny określony w Konstytucji staje się w istocie fikcją. Po drugie, Doktorant omawia inną niepokojącą praktykę polegającą na przedkładaniu projektów przygotowywanych w ministerstwach przez grupę posłów (s. 50–52). Stwierdza, że nie można temu „zarzucić niezgodności z prawem, pozostaje jednak wrażenie stosowania obejścia prawa prowadzącego do ominięcia «uciążliwości» proceduralnych zarówno na poziomie rządowym, jak i wstępnej kontroli wniesionego projektu ustawy w Sejmie”. W moim przekonaniu ocena takich praktyk powinna być zdecydowanie surowsza. Nie do pogodzenia z wartościami demokratycznego państwa jest bowiem procedowanie ustaw ustrojowych z pominięciem wszelkich procedur opiniodawczych i konsultacyjnych, w skróconym trybie ustawodawczym.

Doktorant odnotowuje również, że aktywność Senatu w zakresie inicjatywy ustawodawczej w przeszłości rosła ze względu na kompetencje w zakresie wykonywania wyroków TK. Aktualnie jednak można zaobserwować spadek liczby projektów senackich (s. 81). Teza taka skłania do refleksji, czy rzeczywiście inicjatywa ustawodawcza Senatu jest dobrym rozwiązaniem systemowym i czy racjonalne jest utrzymywanie tej – jednej z dłuższych – ścieżki inicjowania postępowania ustawodawczego.

Niezwykle cenna jest przeprowadzona w Rozdziale 2 analiza całokształtu rządowej inicjatywy ustawodawczej. Doktorant omawia jej istotę oraz specyfikę postępowań ze szczególnymi projektami ustaw (ustawy ratyfikacyjne, ustawy wyznaniowe oraz ustawy implementacyjne). Odnosi się także do wyłącznej inicjatywy rządowej w sprawie ustawy budżetowej, zastrzegając, że nie dotyczy to tzw. ustaw

okołobudżetowych. W tym zakresie dobrze byłoby poznać także ocenę Doktoranta odnośnie do ustaw podatkowych. I w tym przypadku mamy bowiem do czynienia ze skomplikowaną materią, a treść tych ustaw w sposób bezpośredni wpływa na równowagę budżetową, za którą konstytucyjnie odpowiedzialna jest wyłącznie Rada Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 5 i 6). Warto byłoby zatem zastanowić się, czy ustawy podatkowe nie powinny znaleźć się w katalogu z art. 221 Konstytucji.

Również rządowe postępowanie poprzedzające wykonanie inicjatywy ustawodawczej zostało poddane rzetelnej analizie. Doktorant przedstawia swój punkt widzenia w zakresie poszczególnych etapów przygotowywania projektu ustawy (tzw. prelegislacja). W pełni należy zgodzić się z tezą o deficycie konsultacji społecznych i częściowo niepełnych regulacjach w tym zakresie (s. 115). Z aprobatą należy także odnieść się do analizy regulacji poświęconej inicjatywie obywatelskiej oraz trafnych postulatów *de lege ferenda*. W związku postanowieniami art. 118 ust. 2 Konstytucji można by zadać Doktorantowi pytanie, jak ocenia treść art. 63 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym, który umożliwia poddanie przez Sejm ważnej sprawy pod referendum na wniosek 500 tysięcy obywateli, z wyłączeniem wydatków i dochodów (w szczególności podatków i innych danin), obronności państwa, amnestii. Jak wytłumaczyć, że grupa 100 tysięcy obywateli może bezpośrednio zainicjować postępowanie ustawodawcze np. w sprawie amnestii, a grupa 500 tysięcy obywateli nie może wnioskować do Sejmu o zarządzenie w tej samej sprawie referendum (którego dopiero dalszym i ewentualnym skutkiem może być wystąpienie przez uprawniony podmiot z inicjatywą ustawodawczą)?

Doktorantowi należy się uznanie za przeprowadzoną w Rozdziale 3 analizę mechanizmów związanych z wniesieniem projektu ustawy do Sejmu. Elementem czynności konwencjonalnej, jaką stanowi inicjatywa ustawodawcza, jest obowiązek określonego zachowania się – przyjęcia projektu i rozpatrzenia go w określonym trybie. Odnajdujemy tu omówienie metodologii sporządzania projektu ustawy oraz powinności wskazania przedstawiciela wnioskodawcy. Podzielić należy uwagi, które Doktorant formułuje odnośnie do sposobu sporządzania uzasadnień i określania skutków finansowych ustawy (s. 174–176). Przychylić trzeba się także do zastrzeżeń sformułowanych w stosunku do wstępnej materialnej kontroli projektu ustawy na podstawie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu (s. 202 i n.). Słuszne są wątpliwości dotyczące

skutków prawnych rozstrzygnięć komisji oraz możliwości podjęcia na tej podstawie przez Marszałka Sejmu decyzji o nienadawaniu dalszego biegu projektowi ustawy.

5. Konkluzja

W nawiązaniu do wyrażonego na wstępie stanowiska stwierdzam, że rozprawa doktorska Pana mgr. Piotra Kędziory „Inicjatywa ustawodawcza w prawie polskim” (Lublin 2019, ss. 248) w pełni odpowiada przewidzianym ustawowo wymogom, może być przyjęta i dopuszczona do publicznej obrony.



(Adam Krzywoń)