

Prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Wydział Prawa i Nauk Społecznych

Instytut Nauk Prawnych

Recenzja rozprawy doktorskiej Pani mgr Anny Hadały – Skóry „Pozycja ustrojowa drugiej izby parlamentu w państwach federalnych” (dla Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych UMCS w Lublinie)

Niniejsza recenzja sporządzona została w związku z powierzeniem mi przez Radę Naukową Instytutu Nauk Prawnych UMCS funkcji recenzenta w przewodzie doktorskim Pani mgr Anny Hadały – Skóry.

Recenzowana praca liczy 258 stron. **Treść dysertacji jest zgodna z tytułem. Przedmiot dysertacji mieści się w obszarze nauk społecznych (dyscyplina: nauki prawne).**

Wybór tematyki dysertacji doktorskiej uznać należy za trafny. Problematyka formy państwa należy do istotnych zagadnień teorii prawa konstytucyjnego. W tym kontekście ważne znaczenie ma zagadnienie dwuizbowości, będącej cechą charakterystyczną państw federalnych. Stąd istotnego znaczenia nabiera problem nie tylko ustalenia teleologii federalizmu, ale też ukazanie dynamiki rozwoju funkcji, jaką dwuizbowość spełnia we współczesnych federalnych systemach ustrojowych. Decyzja, by zagadnienie to przeanalizować na przykładzie Stanów Zjednoczonych, Republiki Federalnej Niemiec i Federacji Rosyjskiej jest trafna. Model amerykański uznawany jest bowiem za klasyczny. W przypadku RFN wchodzi w grę specyficzna konstrukcja drugiej izby. Uwzględnienie Federacji Rosyjskiej stworzyło z kolei okazję, by nie ograniczać analizy tylko do stabilnych demokracji, ale uwzględnić system, w którym implementacja demokratycznych zasad ustrojowych napotyka na trudności. Wspólnym mianownikiem dla tych trzech systemów ustrojowych jest to, co podkreśla Autorka, że chodzi o państwa „o szczególnie mocnej pozycji politycznej w świecie” (s. 5). Powoduje to, że analiza ich systemów ustrojowych, a w szczególności praktyki ustrojowej zyskuje istotne uzasadnienie, bo uwzględnione w nich mechanizmy ustrojowe mogą być istotnym źródłem wiedzy o sposobie podejmowania decyzji

w tych państwach, mających istotne znaczenie dla stosunków międzynarodowych i polityki światowej.

Autorka sformułowała dwie **hipotezy badawcze**. Hipoteza pierwsza brzmi: „Geneza federalizmu, jak również występowanie podziałów społecznych, ekonomicznych, a także różnic kulturowych są jednym z podstawowych uwarunkowań pozycji drugiej izby parlamentu w państwie federalnym. O pozycji ustrojowej drugiej izby, sposobie jej powoływania, wzajemnych relacjach z pierwszą izbą oraz o wypełnianiu poszczególnych funkcji przez parlament decyduje sposób, w jaki w danym państwie ukształtował się federalizm” (w kontekście tej hipotezy chodziło o udzielenie odpowiedzi na pytanie: „Czy federalizm powstał w drodze wewnętrznego rozwoju państwa, czy też może został narzucony przez inne państwa?”). Hipoteza druga zakłada, że na sposób funkcjonowania drugiej izby w podanych analizie państwach federalnych „znaczący wpływ ma tradycja przyjętych rozwiązań, która jest ściśle związana z charakterem samego federalizmu” (s. 7). Autorka podjęła próbę odpowiedzi na pytania:

- „1. Czy skład drugiej izby parlamentu w państwie federalnym powinien odzwierciedlać formułę federalizmu? Czy są inne powody oprócz federalnego charakteru państwa, które mają wpływ na odzwierciedlenie w składzie drugiej izby przedstawicieli pochodzących z części składowych?
2. Jakie kompetencje powinny posiadać drugie izby parlamentu? Czy należy je rozszerzyć? Czy należy zostawić izbę drugą jako „izbę refleksji”, która by jedynie weryfikowała i korygowała decyzje izby pierwszej?
3. Czy druga izba powinna mieć wyłączność inicjowania prawodawstwa, które dotyczy części składowych federacji?” (s. 7).

Hipotezy badawcze uznać należy za prawidłowe. Uwypuklają one bowiem krąg problemów, których analiza może rzucić światło nie tylko na genezę bikameralizmu, jego aktualne znaczenie ustrojowe, a także ma tendencje rozwojowe. Zaprezentowane przez Autorkę ujęcie sprzyjało przy tym nie tylko odpowiedzi na pytanie o rolę amerykańskiego Senatu, niemieckiego Bundesratu i rosyjskiej Rady Federacji, ale też otwierało drogę do sformułowania szerszych prawidłowości dotyczących funkcjonowania drugich izb w państwach federalnych w szerszym kontekście uwzględniającym zasadność sięgania po bikameralizm we współczesnych ustrojach politycznych państw.

Autorka uwzględniła liczne **metody badawcze**. Kluczowe znaczenie miało zastosowanie metody dogmatycznej, które umożliwiło analizę konstytucji i innych aktów prawnych (metodę tę częściej określa się w piśmiennictwie prawnym konstytucyjnym jako

metodę prawno-dogmatyczną). Istotne znaczenie miało też zastosowanie metody historycznej, za pomocą której ukazana została ewolucja poddanych analizie instytucji ustrojowych. Autorka sięgnęła też po metodę analityczną, w oparciu o którą ukazała poglądy przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego. Autorka uwzględniła też metodę porównawczą, istotną przy ukazywaniu podobieństw i różnic omawianych instytucji ustrojowych. Można nawet zastanawiać się, czy Autorka trafnie obniża rangę tej metody stwierdzając, że miała ona jedynie charakter „pomocniczy” (s. 8). Przecież z samego swego założenia dysertacja miała charakter prawno-ustrojowej analizy porównawczej drugich izb w wybranych państwach federalnych, a więc miała dla dysertacji znaczenie kluczowe. Natomiast na określenie „pomocnicze” zasługiwały, co stwierdza Autorka, analizy: leksykalna i systemowa” (s. 8). Analiza dysertacji może prowadzić do wniosku, że zakres zastosowanych metod badawczych jest szerszy, niż deklaruje Autorka. W monografii dają o sobie znać bowiem również elementy analizy systemowej.

Wybór metod badawczych jest trafny i zgodny z wymogami, jakie niesie przygotowywanie dysertacji doktorskich w dziedzinie nauk społecznych (dyscyplina: nauki prawne).

Struktura pracy składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów oraz zakończenia.

W rozdziale I (Druga izba parlamentu w państwach federalnych) autorka poddała m.in. analizie istotę bikameralizmu (s. 11), a także przedstawiła klasyfikację drugich izb parlamentu (s. 21) oraz uwypukliła problem reprezentatywności drugich izb parlamentu (s. 30). W polu zainteresowania znalazła się też struktura i organizacja drugich izb parlamentu (s. 54).

W rozdziale II (Geneza oraz historyczny rozwój drugich izb parlamentu) ukazane zostały trzy izby będące przedmiotem analizy w dysertacji: Senat w Stanach Zjednoczonych Ameryki (s. 83), Bundesrat w Republice Federalnej Niemiec (s. 95) oraz Rada Federacji w Federacji Rosyjskiej (s. 103).

W rozdziale III (Realizacja funkcji ustawodawczej przez drugie izby parlamentu) umożliwiła Autorce prezentację ogólnej charakterystyki funkcji ustawodawczej (s. 119) oraz ukazanie poszczególnych faz procesu ustawodawczego (s. 121).

W rozdziale IV (Realizacja funkcji kontrolnej przez drugie izby parlamentu) Autorka dokonała ogólnej charakterystyki funkcji kontrolnej (s. 171), a także ukazała zakres oraz formy prawne funkcji kontrolnej (s. 196)

Wreszcie w rozdziale V (Realizacja funkcji kreacyjnej przez drugie izby parlamentu) Autorka zaprezentowała ogólną charakterystykę funkcji kreacyjnej (s. 197) oraz zakres i formy prawne jej realizacji (s. 199).

Struktura pracy jest prawidłowa. Autorka wyszła od ogólnej charakterystyki drugich izb (rozdział I), by następnie ukazać genezę i rozwój historyczny (rozdz. II). Stworzyło to podstawę do analizy funkcji drugich izb: ustawodawczej (rozdział III), kontrolnej (rozdział IV) oraz kreacyjnej (rozdział V). Autorka oparła się więc na klasycznym podziale funkcji parlamentu, dominującym w piśmiennictwie prawnokonstytucyjnym. Z tego punktu widzenia zwraca jednak uwagę brak wyodrębnienia funkcji ustrojodawczej, co umożliwiłoby całościowe uchwycenie roli drugich izb w przesądzaniu o kształcie ustroju politycznego państw federalnych. Należy też odnotować, że sięgnięcie po klasyczny model klasyfikacji funkcji drugich izb uniemożliwiło wyeksponowanie tych funkcji, które są szczególnie istotne dla bikameralizmu w państwach federalnych, a dotyczy to w szczególności funkcji zwiększenia oddziaływania członów państwa federalnego na bieg spraw państwowych. To bowiem ta funkcja przesądza o tym, że bikameralizm jest rozwiązaniem obligatoryjnym w strukturze systemów ustrojowych państw federalnych. Autorka zresztą dostrzega ten problem wskazując, że w przypadku, gdy „nie ma konieczności dążenia do tzw. równowagi systemowej, dominującą rolę odgrywa wówczas funkcja równoważąca” (s. 79-80). Dostrzeżenie takiej funkcji w ogólnym schemacie dysertacji wymagałoby jednak zastosowania innych kryteriów wyodrębnienia funkcji drugiej izby.

Analiza przeprowadzona przez Autorkę cechuje się bardzo wnikliwym podejściem, z uwzględnieniem poglądów zaprezentowanych w piśmiennictwie krajowym, a także – choć z mniejszą intensywnością – zagranicznym.

Warto odnotować, że choć główne zainteresowanie badawcze Autorki koncentrują się na amerykańskim Senacie, niemieckim Bundesradzie i rosyjskiej Radzie Federacji, to jednak nie zabrakło odniesień do innych systemów ustrojowych, zarówno federalnych (np. Austria i Szwajcaria – s. 123,), jak i unitarnych (np. Francja – s. 117, Włochy – s. 123, Wielka Brytania, Dania, Islandia – s. 125). Praca wnosi więc wkład do postrzegania tendencji rozwojowych systemów ustrojowych nawet w szerszym zakresie, niż to sygnalizuje tytuł dysertacji.

Zasadniczym walorem pracy, stanowiącym wartość dodaną na tle dotychczasowych badań w tym obszarze, jest uporządkowanie, w sposób kompleksowy, uprawnień drugiej izby w państwie federalnym w odniesieniu do trzech podstawowych funkcji parlamentu: ustawodawczej, kontrolnej kreacyjnej. Autorka dokonała bardzo rzetelnej egzegezy norm

konstytucyjnych, a także rozwiązań ustawowych, co przyniosło wartościowy materiał porównawczy. W szerokim zakresie przytoczyła przy tym poglądy doktryny prawa konstytucyjnego, co dało wieloaspektowy obraz nie tylko kompetencji drugich izb, ale też uwarunkowań realizacji tych kompetencji niezawężonego do rozwiązań prawnych.

Rozważania Autorki osadzone są bowiem w wieloaspektowym kontekście uwarunkowań historycznych i politycznych. Zwraca uwagę szerokie sięgnięcie do źródeł internetowych.

Na uwagę zasługuje w szczególności zastosowana przez Autorkę metoda, że rozważania szczegółowe dotyczące poszczególnych izb poprzedza prezentacją ewolucji ustrojowej, sięgającej – na przykład w odniesieniu do Rosji - okresu od XV w. (s. 105), a zarazem obejmującego najnowsze wydarzenia ustrojowe, do których należy aneksja Krymu w 2014 r. Ta szczegółowa analiza niesie więc wartości poznawcze dla zrozumienia rozwoju ustroju Rosji w ogóle, niezawężonego jedynie do pozycji Rady Federacji we współczesnym systemie ustrojowym tego państwa. Będzie więc miała znaczenie jako wkład Autorki do analizy przesłanek umożliwiających zrozumienie mechanizmów ustrojowych, rzutujących na politykę tego państwa, zwłaszcza w odniesieniu do tzw. „bliskiego sąsiedztwa”, która wzbudza obawy państw sąsiedzkich i jest jedną z przesłanek wzmocnienia wschodniej flanki NATO.

Autorka przekonująco udowodniła tezę, że „zmiany o charakterze politycznym oraz społecznym, które miały miejsce na przestrzeni wieków, wpłynęły w sposób znaczący na główne zadania drugich izb, czy raczej mówiąc pełnione przez nich funkcje. Oznacza to, że drugie izby parlamentu niejako zmuszone były, aby nadążać za zachodzącymi przeobrażeniami. Instytucje te musiały dostosować swoją działalność do panującej rzeczywistości”. Pozytywnie zweryfikowana więc została hipoteza, że „geneza federalizmu oraz występowanie podziałów społecznych, ekonomicznych, a także różnic religijnych są jednym z podstawowych uwarunkowań pozycji drugiej izby parlamentu w państwach federalnych” (s. 219-220).

Analiza podjęta przez Autorkę w kwestii znaczenia drugich izb w procesie ustawodawczym doprowadziła do konkluzji, że „fakt istnienia, a także działalności podejmowanej przez izby drugie parlamentu wywiera korzystny wpływ na jakość tworzonego przez parlamenty ustawodawstwa. Więcej, stanowi także barierę dla podejmowania chaotycznych, niekontrolowanych, niekiedy pochopnych działań o charakterze legislacyjnym. Dodatkowo, dzięki posiadanym uprawnieniom ustawodawczym w pewnym zakresie zwiększa się stabilność powstającego w państwie prawa” (s. 221-222). Oceny te można potraktować

jako istotny wkład do rozważań teoretycznych dotyczących funkcji teleologicznej bikameralizmu.

Bardzo interesująco ukazana została procedura uzgodnień międzyizbowych w procesie ustawodawczym. Autorka zauważyła, że „Powołanie komisji uzgodnień uznawane jest za jeden ze sposobów, dzięki którym w parlamentach bikameralnych możliwe jest osiągnięcie kompromisu ustawodawczego” (s. 147-148). Píše też: „Na szczególną uwagę zasługuje występująca we wszystkich trzech podanych analizie federacjach możliwość rozpoczęcia postępowania mediacyjnego między izbami parlamentu, co pozwala na wypracowanie kompromisowej, zadawalającej obie strony, ostatecznej wersji ustawy” (s. 169).

Istotne znaczenie ma dostrzeżenie, w oparciu o przeprowadzoną analizę praktyki ustrojowej, że pomimo posiadania skromniejszych kompetencji kontrolnych, izby drugie mogą skutecznie realizować działania kontrolne (s. 222).

Autorka zauważyła, że pomimo, iż kompetencje o charakterze kreacyjnym nie należą do podstawowych kompetencji, niejednokrotnie umożliwiają wzmocnienie pozycji drugiej izby. Umożliwiają bowiem współpracę obu izb, skutkującą możliwością osiągnięcia kompromisu. Duże znaczenie ma dialog i porozumienie, co przyczynia się do efektywności działań parlamentu jako całości (s. 222-223).

Autorka włączyła się do sporu o zasadność istnienia drugiej izby, przedstawiając argumenty przemawiające za i przeciw dwuizbowości. W konkluzji stwierdza, że brak jest przesłanek, które wskazywałyby na upadek tej instytucji. Przeprowadzona przez Autorkę analiza amerykańskiego Senatu, niemieckiego Bundesratu i rosyjskiej Rady Federacji doprowadziła ją do wniosku, że stanowią one „dobre, utrwalone i sprawdzone rozwiązania ustrojowe” (s. 224).

Podzielając główne tezy i obserwacje zawarte w dysertacji, można wskazać na kwestie, które zachęcają do dialogu.

Autorka pisze, że „Aktualnie funkcjonujące drugie izby posiadają znacznie słabszą pozycję, nie tylko na obszarze samego parlamentu, ale również na płaszczyźnie szerszego układu instytucjonalnego” (s. 162). Teza ta wydaje się zbyt daleko idąca w odniesieniu do drugich izb w państwach federalnych. Gdyby np. poprzestać na Senacie Stanów Zjednoczonych, to nawet dostrzegając pewne ograniczenia jego roli (zwłaszcza w procedurze budżetowej) nie sposób nie dostrzec, że są one kompensowane rozległymi uprawnieniami (m.in. zgoda i rada Senatu na ratyfikowanie traktatów, na powoływanie wyższych urzędników władzy wykonawczej, na powoływanie ambasadorów, na mianowanie sędziów sądów federalnych). Czy w tej sytuacji można mówić o „słabszej pozycji” w układzie

instytucjonalnym? O prestiżu tej izby świadczy choćby fakt, że typową drogą awansu dla członka Izby Reprezentantów jest wybór do Senatu. To właśnie członkostwo w tej izbie, jak uczy historia, było odskocznią do prezydentury. Stąd teza o słabszej pozycji drugiej izby jest raczej prawidłowa w odniesieniu do państw, które oparte są na modelu bikameralizmu niesymetrycznego, a dotyczy to z reguły państw, które nią mają charakteru państw federalnych, np. Polski. W tej sytuacji nie ma chyba powodów, by przeprowadzać tu taką generalizację, a bardziej właściwą metodą wydaje się precyzyjne ukazywanie, jaki jest nie tylko formalny układ kompetencyjny, ale też faktyczna rola drugiej izby w świetle praktyki ustrojowej. Może to przynieść obraz bardzo zróżnicowany, gdzie – zamiast formułowania generalizacji, co w tak szerokim obszarze zjawisk ustrojowych jest utrudnione – bardziej zasadna jest analiza *case by case*.

Niezbyt precyzyjna jest też teza, że prezydent Stanów Zjednoczonych „często proponuje ustawodawstwo” (s. 264). To prawda, że „Prezydent Stanów Zjednoczonych posiada wpływ na proces legislacyjny” (s. 264), ale cechą systemu amerykańskiego, ze względu na ściśle pojmowany system podziału władzy, jest to, że konstytucja nie wyposażała prezydenta w prawo inicjatywy ustawodawczej. Nie tworzy to jednak żadnej poważnej bariery faktycznego oddziaływania na proces ustawodawczy, skoro projekt ustawy, przez niego inspirowany, mogą zgłosić nawet indywidualni członkowie Izby Reprezentantów i Senatu z jego ugrupowania politycznego. Historia uczy, że wiele najpoważniejszych ustaw, przyjmowanych przez Kongres, było wynikiem takiej inspiracji.

Przy prezentacji składu Bundesratu w Republice Federalnej Niemiec (s. 103) warto było ukazać nie tylko łączną liczbę członków, ale też jak przedstawia się reprezentacja poszczególnych landów. Mamy tu bowiem do czynienia z interesującym modelem, gdzie reprezentacja poszczególnych landów uległa pewnemu spłaszczeniu (3-6), ale nie w sposób, który by odzwierciedlał różnice w liczbie ludności poszczególnych landów, a z kolei nie zastosowano modelu równej reprezentacji części składowych federacji, z jakim spotykamy się w przypadku Senatu Stanów Zjednoczonych.

Strona formalna dysertacji nie wzbudza zastrzeżeń. Przypisy i bibliografia opracowane zostały zgodnie ze standardami. Odnotować można tylko nieliczne potknięcia natury technicznej, np. zbędne stosowanie dużych liter w cytowaniu prac rosyjskojęzycznych (przyp. 537 na s. 140; przyp. 613 na s. 167) oraz brak kursywy w tych i innych (np. przyp. 615 na s. 168) pracach z tego obszaru językowego. Pojawiły się literówki w nazwiskach: „Chorążewska” zamiast „Chorążewska” (przyp. 630 na s. 174; przyp. 632 na s. 175). Przywołane książki P. Tulei (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz; Prawo*

konstytucyjne) (s. 250) mają charakter prac zbiorowych pod redakcją, a nie monografii. Większą czytelność tworzyłoby w Wykazie literatury rozgraniczenie pozycji zwartych oraz studiów i artykułów naukowych.

Uwagi te nie podważają pozytywnej oceny dysertacji. Autorka zaprezentowała analizę ważnego problemu ustrojowego w sposób profesjonalny, posługując się jasnym, a zarazem precyzyjnym językiem. W sposób trafny wydobyła dylematy ustrojowe istniejące w obszarze analizowanego obszaru badawczego. Prawidłowo dokonała weryfikacji sformułowanych hipotez badawczych. W konsekwencji dysertacja ta wnosi istotny wkład do dorobku prawa konstytucyjnego w odniesieniu do zagadnienia formy państwa, postrzeganego przez pryzmat roli drugiej izby w ważnych państwach, które zastosowały system federalny. Sformułowane przez Autorkę ustalenia będą stanowiły inspirację dla dalszych badań.

Poglądy swoje Autorka zademonstrowała posługując się prawidłową techniką pisania prac naukowych w dziedzinie nauk prawnych. Udowodniła tym samym umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Przedstawiona dysertacja stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, który dotychczas był jedynie przedmiotem analiz fragmentarycznych.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzam, że rozprawa doktorska Pani mgr Anny Hadały – Skóry pt. „Pozycja ustrojowa drugiej izby parlamentu w państwach federalnych” spełnia wymogi określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. Nr 65, poz. 595, z późniejszymi zmianami). Wyrażam w związku z tym **pozytywną opinię** w kwestii dopuszczenia Pani mgr Anny Hadały – Skóry do publicznej obrony pracy doktorskiej.


Prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia

Kielce, 27 maja 2021 r.