

**Recenzja rozprawy doktorskiej Pani mgr Magdaleny Malinowskiej – Wójcickiej
p. t. „Założenia do projektu ustawy jako element procesu ustawodawczego”
(Warszawa 2018, ss. 267).**

1. Wymogi prawne

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. 2018, poz. 1669), przewody doktorskie otwarte przed dniem 30 kwietnia 2019 r. toczą się „na zasadach dotychczasowych” (art. 179 ust. 1), co oznacza, że – zgodnie z 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 (t. jedn. – Dz. U. z 2017 r., poz. 1789, z późn. zm.) – rozprawa doktorska, przygotowana pod opieką promotora, powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną Kandydatki w danej dyscyplinie naukowej, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Oznacza to też, że – 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 ta spełnia warunki określone w art. 13 przywołanej ustawy z 2003 r.; recenzja może też zawierać wnioski dotyczące ewentualnego uzupełnienia lub poprawienia rozprawy (§ 6 ust. 6 przywołanego rozporządzenia z 2018 r.).

2. Przedmiot recenzji

Przedmiotem niniejszej recenzji jest rozprawa doktorska Pani mgr Magdaleny Malinowskiej – Wójcickiej p. t. „ Założenia do projektu ustawy jako element procesu ustawodawczego” (Warszawa 2018, ss. 267) przygotowana na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego

w Warszawie pod opieką naukową Pana Prof. zw. dra hab. Jerzego Jaskierni z udziałem dr Katarzyny Kity – Wałęki w charakterze promotora pomocniczego.

Przedstawiając już w tym miejscu – wstępnie – swoje stanowisko jako oceniającego wspomnianą rozprawę doktorską mogę stwierdzić jednoznacznie, że rozprawa Pani mgr Magdaleny Malinowskiej – Wójcickiej spełnia wymogi przewidziane w art. 13 przywoływanej ustawy, jest bowiem oryginalnym rozwiązaniem problemu naukowego oraz wykazuje tak ogólną wiedzę Kandydatki w uprawianej dyscyplinie naukowej (tu – w zakresie nauki prawa konstytucyjnego), jak i umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Poziom merytoryczny i formalny rozprawy z całą pewnością pozwala na jej ocenę jako dobrej pracy naukowej. Zasadne jest więc przyjęcie rozprawy i dopuszczenie jej do publicznej obrony, o co wnoszę w nawiązaniu do art. 14 pkt 3 przywoływanej ustawy i § 7 przywoływanego rozporządzenia.

3. Temat rozprawy (problem badawczy)

Temat ocenianej rozprawy doktorskiej, rozumiany jako problem badawczy, z całą pewnością zasługuje na aprobatę. Poruszana problematyka ma istotny ciężar gatunkowy, wszak chodzi tu – ujmując w skrócie – o bardzo istotną funkcję państwa, czyli stanowienie ustaw, działania istotnych organów państwa (rząd, parlament), pozycję prawną i interesy obywateli jako adresatów ustaw, współuczestnictwo podmiotów społecznych w procesach tworzenia ustaw. Tymczasem tytułowa problematyka rozprawy nie była przedmiotem kompleksowej analizy, jako że dotychczasowe ujęcia miały charakter jedynie albo pośredni albo cząstkowy, w pewnym sensie przyczynkarsko – podręcznikowy. Wagę rozprawy określa też jej aktualność w tym sensie, że dotyczy instytucji prawnej „nowej” w instytucjonalnym systemie prawotwórstwa, wprowadzonej prawnie jako obligatoryjny element dopiero w 2009 r. Rozprawa jest więc pierwszą próbą monograficznego opracowania tego zagadnienia. Wypełniania więc luk w analizie naukowej materii stanowiącej jej przedmiot.

4. Cel naukowy rozprawy

Doktorantka *explicite* deklaruje, że „podstawowym celem niniejszej dysertacji jest analiza, czy założenia do projektów ustaw są potrzebnym etapem prac nad projektem ustawy i czy

rzeczywiście przyczyniają się do tworzenia lepszych pod względem legislacyjnym projektów ustaw”. Koresponduje z tym stwierdzenie o potrzebie dokonania analizy samej koncepcji założeń do projektu ustawy, ich przydatności w procesie legislacyjnym oraz skuteczności związanej z założeniami – istotnej tu – „zasady jednego pióra”. Doktorantka „przekłada” to na deklarowaną „potrzebę zweryfikowania” określonych – wskazanych we Wprowadzeniu do rozprawy - hipotez badawczych, sprzęgniętych z deklaracją „przeprowadzenia analizy” poszukiwanych odpowiedzi na – sformułowane w pracy – określone pytania badawcze. Oznacza to, że główny cel rozprawy został „rozpisany” na cele mniejsze zakresowo, co jest ujęciem w pełni aprobowanym w uprawianiu pracy naukowej. Należy przy tym podkreślić, że Doktorantka nie rozumie swych celów jako tylko ukazanie materii w drodze opisu stanu normatywnego i empirycznego, ale pojmuje je jako „analizę” w rozumieniu naukowym. Podejście to odpowiada założeniom pracy badawczej i wymogom przywoływanej ustawy o stopniach naukowych (...).

5. Założenia metodologiczne i charakter rozprawy

Problematyka badawcza rozprawy jest złożona, wieloaspektowa, więc Doktorantka wykorzystwała kilka metod badawczych. Podstawę stanowi analiza warstwy normatywnej z wykorzystaniem metody prawno – dogmatycznej, właściwej tu w pierwszej kolejności. Badania nad przebiegiem faktycznych procesów legislacyjnych słusznie zostały przeprowadzone przy zastosowaniu metody empirycznej. Zakres takich badań z konieczności musiał zostać ograniczony do wybranych przykładów rządowych projektów ustaw, ale wybranych rozważnie, ze wskazaniem kryterium dokonanego wyboru. Waga i reprezentatywność doboru nie budzą zastrzeżeń. Doktorantka słusznie zauważa, że badania tego rodzaju są dziś możliwe dzięki publikowaniu i dostępności materiałów związanych z przebiegiem rządowych i parlamentarnych prac nad przygotowaniem i stanowieniem ustaw. Wreszcie też Doktorantka wykorzystwała metodę historyczną, w celu ukazania zmian, jakim podlegała analizowana materia rozprawy. Wszystko to pozwoliło Doktorantce na ujęcie materii wieloaspektowo, adekwatnie dla przedmiotu i celu badań. Poszczególne ujęcia mają zróżnicowane znaczenie dla poszczególnych aspektów materii, ale zawsze zrealizowane są przez Doktorantce poprawnie. Instrumentarium metodologiczne umożliwiło Doktorantce osiągnięcie założonych celów badawczych rozprawy.

6. Systematyka rozprawy

W zakresie części merytorycznej rozprawa składa się – poza Wprowadzeniem i Zakończeniem – z pięciu rozdziałów. Rozdział I – to ogólna charakterystyka procesu ustawodawczego. Rozdział II rozprawy – obejmuje problematykę charakteru prawnego założeń do projektu ustawy. Rozdział III – poświęcony został procedurze sporządzania założeń do projektu ustawy. Rozdział IV rozprawy – obejmuje problematykę założeń do projektu ustawy jako podstawę opracowania rządowego projektu ustawy. Rozdział V (ostatni) – to analiza wybranych przykładów założeń do projektu ustaw i ustaw opracowanych na podstawie założeń w latach 2009-2016.

Rozprawa ma udaną systematykę, przemyślaną i bardzo przejrzystą. Rozdziały wyodrębnione zostały według jasnego kryterium przedmiotowego. Kolejność prezentowania i analizy materii jest uzasadniona merytorycznie i metodologicznie. Uwzględnia najpierw elementy materii o wyjściowo ogólniejszym znaczeniu, stanowiącym konieczne tło dla kolejnych fragmentów materii o węższym zakresie. Podział uwzględnia także kolejność „logiczną” prac prawodawczych. Wątki wewnątrz poszczególnych rozdziałów także są konstrukcyjnie uzasadnione i w uzasadnionych proporcjach, wytłumaczalnych w pełni zakresem koniecznej analizy. Generalnie praca ma więc harmonijną konstrukcję, o czym świadczy umiejętne rozplanowanie przez Doktorantkę proporcji i relacji poszczególnych rozdziałów rozprawy.

7. Strona formalna i źródłowa rozprawy

Poza częściami merytorycznymi rozprawa zawiera na końcu odpowiednią Bibliografię, obejmującą łącznie 26 stron różnorodnych wykazów. Obejmuje ona w cz. I – IV wykazy publikacji (36 publikacji zawartych, 53 studia i artykuły w publikacjach zwartych, 31 studiów i artykułów w czasopismach naukowych oraz 18 innych publikacji – w tym zwłaszcza oficjalne raporty, urzędowe materiały informacyjne, publicystyka). Część V Bibliografii to wykazy konstytucji i innych dokumentów (w tym 33 ustawy, 21 rozporządzeń, zarządzeń i uchwał, 6 aktów UE, dokumenty rządowe i parlamentarne). Część VI to wykaz zwłaszcza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ale także Naczelnego Sądu Administracyjnego. Doktorantka wskazuje też na wykorzystanie 140 źródeł internetowych. Praca zawiera nadto 2 tabele – Formularz Oceny Skutków Regulacji, funkcjonujący po 2013 r. oraz Formularz Testu

Regulacyjnego. Przywołanie powyższych kategorii i liczb ma uzmysłwić, że zakres i dobór bazy źródłowej jest bogaty, ma istotne znaczenie, nie budzi przy tym zastrzeżeń, jako że nie chodzi tu o źródła w roli zbędnych ozdobników erudycyjnych. Powoływanie źródeł w rozprawie nie budzi zastrzeżeń. Język rozprawy jest jasny i poprawny.

8. Strona merytoryczna rozprawy

Rozdział I rozprawy – dotyczy ogólnej charakterystyki procesu prawotwórczego, obejmując uwagi odnoszące się do pojęcia ustawy, instytucji inicjatywy ustawodawczej oraz wąskiego i szerokiego rozumienia procedury ustawodawczej (tj. z uwzględnieniem nie tylko parlamentarnych etapów prac, ale i prac poprzedzających wniesienie projektu ustawy do Sejmu, co lepiej służy analizie procesów prawodawczych).

Rozdział II rozprawy – poświęciła Doktorantka charakterowi założeń do projektu ustawy, koncentrując się na genezie koncepcji założeń jako niezbędnego etapu prac, następnie na ewolucji (reformach) tejże koncepcji i finalnie na „teście regulacyjnym” jako elemencie projektu założeń do projektu ustawy.

Rozdział III rozprawy traktuje o procedurze sporządzania założeń do projektu ustawy. W tych ramach Doktorantka najpierw skoncentrowała się na analizie wewnętrznych regulacji odpowiednich procedur w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz w Ministerstwie Infrastruktury, ukazując dostrzegane różnice, następnie objęła analizą instytucję wykazu rządowych prac legislacyjnych – tu dostrzegając znaczenie „wpisu” dla umożliwienia partycypacji obywateli w procesie tworzenia prawa, a także obejmując analizą instytucję konsultacji publicznych i opiniowania. W tym ostatnim zakresie Doktorantka w szczególności uwzględniła praktykę rządowych konsultacji, zwłaszcza w materii założeń projektów. Uwagi w tym rozdziale wienczy materia wewnątrzrządowych uzgodnień międzyresortowych i odpowiednich prac Stałego Komitetu Rady Ministrów i samej Rady Ministrów.

Rozdział IV rozprawy obejmuje w analizach Doktorantki materię założeń do projektu ustawy jako podstawy opracowania rządowego projektu ustawy. Tu widzimy koncentrację na roli Rządowego Centrum Legislacji („zasadzie” pisania wszystkich rządowych projektów ustaw przez RCL – ale także z uwzględnieniem wyjątków na rzecz właściwego ministerstwa i relacji między obu podmiotami) oraz rządowej procedurze przyjmowania projektów ustaw

opracowanych na podstawie założeń. Tu mieszczą się także kwestie znaczenia udostępnienia dokumentacji, konsultacji, ekonomiki przyjętej procedury, wraz z oceną rezultatów praktyki.

Rozdział V rozprawy poświęciła Doktorantka analizie praktyki na wybranych przykładach założeń do rządowych projektów ustaw z lat 2009-2016, z uwzględnieniem kolejnych etapów funkcjonowania instytucji „założeń” (z lat 2009-2011, 2011-2013 i 2013-2016). Chodzi tu też o praktykę w jej różnorodności – z różnych resortów, ustaw nowych lub nowelizacji. Doktorantka skrupulatnie prześledziła zwłaszcza uwagi zgłaszane w danej materii na etapie prac rządowych, jak i losy projektów w toku prac parlamentarnych, tu z uwzględnieniem fachowych opinii ekspertów Biura Analiz Sejmowych oraz Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu RP.

9. Uwagi dodatkowe

Ogólna ocena rozprawy pozwala wskazać na podkreślenie merytorycznych walorów i naukowej rzetelności pracy. Doktorantka trafnie uchwyciła wszystkie istotne wątki analizowanej materii. Umiejętnie połączyła rozważania normatywne z praktyką funkcjonowania analizowanej instytucji. Trafnie przy tym uchwyciła także słabości założonych rozwiązań i realności systemu. Wywody Doktorantki są wyważone, uwagi poparte argumentacją. Poziom merytoryczny rozprawy nie zmusza do zgłaszania istotnych zastrzeżeń.

Charakter analizowanej materii sprawia, że rozprawa ma istotne znaczenie dla prawa i nauki prawa konstytucyjnego. Należy jednak zauważyć, że wywody Doktorantki mają także znaczenie w kontekście teorii prawa, zwłaszcza w zakresie teorii tworzenia prawa, a także – rozumianej kompleksowo – nauki o legislacji.

Rozprawa koncentruje się ewidentnie w obszarze rządowych projektów ustaw i jej parlamentarnej kontynuacji prac nad tymi projektami. Jest to uzasadnione w stopniu pozwalającym na aprobatę takiego samoograniczenia przedmiotowego, zwłaszcza że analizowana instytucja „założeń” ma wyraźną podstawę normatywną w tej właśnie sferze podmiotowej, a poza tym to rządowe projekty ustaw mają w praktyce legislacyjnej dominujące znaczenie. To właśnie jednak skłania do sugestii, może pytania, czy nie byłoby trafniej już w tytule rozprawy wyraźnie wskazać, że dotyczy ona instytucji „założeń” do właśnie „rządowego” projektu ustawy. Osobiście skłaniałbym się do takiego brzmienia tytułu pracy.

Gdy już mowa o sprawach natury nieco redakcyjno – formalnej, to można też zwrócić uwagę, iż Doktorantka zaprojektowała poszczególne rozdziały pracy bez wyodrębnionych w nich uwag wstępnych i częściowego podsumowania. W tym ostatnim zakresie pewną rekompensatę stanowi wieńczące prace kompleksowe Zakończenie. Poniekąd na „usprawiedliwienie” Doktorantki można przy tym przyjąć, iż zasygnalizowane rozwiązanie spotykane jest w pracach doktorskich coraz częściej. Nie byłoby jednak dobrze, gdyby miało się stać normą.

Na podkreślenie zasługuje wyeksponowanie trafnie skonstruowanych hipotez badawczych i skorelowanych z nimi pytań, na które Doktorantka znalazła odpowiedzi. Uzyskane w rozprawie rezultaty badawcze potwierdzają zadeklarowane oczekiwania Doktorantki, że służyć one będą doskonaleniu praktyki legislacyjnej w Polsce, a w szczególności „racjonalnemu podejmowaniu inicjatyw legislacyjnych i dojrzałemu uczestniczeniu w procesie legislacyjnym”.

Doktorantka słusznie przyjmuje, że wprowadzenie w 2009 r. instytucji „założeń do projektu ustawy” łączyło się z największą reformą rządowej procedury legislacyjnej. Słusznie też i gorzko konstatuje porażkę idei w 2016 r. Warto jednak pamiętać, że na nikłe szanse realizacji reformy wskazywały od samego początku rozwiązania zawarte w projekcie przepisów mających stanowić podstawę wprowadzenia reformy. Jako ekspert opiniujący bieżącą legislację sygnalizowałem możliwość „obejścia” idei reformy modelu przygotowania rządowych projektów ustaw, co potwierdziła praktyka, świadcząca de facto o braku przede wszystkim woli dokonania rzeczywistej zmiany (zob. A. Szymt: Nowelizacja ustawy o Radzie Ministrów /w:/ J. Poślusznny, J. Buczkowski, K. Eckhardt (red.): Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Wiesławowi Skrzydło, Przemyśl – Rzeszów 2009, Wyd. Wyższej Szkoły Prawa i Administracji, zwł. 339-343 – nota bene publikacja pominięta przez Doktorantkę, choć ściśle dotycząca meritum rozprawy). Ma przy tym Doktorantka rację, gdy dostrzega potrzebę restrykcyjnego dopuszczenia wyjątków i stwierdza, że „ jeśli Rada Ministrów chciałaby zapewnić realne wykonanie postanowień własnego Regulaminu należałoby ograniczyć zwolnienie z opracowywania założeń do projektu ustawy tylko do projektów wykonujących wyroki Trybunału Konstytucyjnego oraz ustaw uchwalanych na wypadek klęsk żywiołowych. W żadnym innym wypadku nie ma przesłanek do zwalniania z tworzenia założeń do projektu ustawy”. Ma też Doktorantka rację, gdy stwierdza, że „na

skutek nowelizacji Regulaminu pracy Rady Ministrów w czerwcu 2016 r. cofnięto praktycznie całą wcześniejszą reformę rządowego procesu legislacyjnego, wracając do modelu resortowego tworzenia prawa, a nawet go wzmacniając (...). Krok ten należy ocenić jednoznacznie negatywnie”.

Rozprawa nie ma charakteru prawnoporównawczego i słusznie Doktorantka nie odwołuje się do tej metody badawczej. Nie jest to więc zarzut, bo uprawnione jest ograniczenie przedmiotu badań do rozwiązań wewnątrz krajowych. Uprawniona jest jednak także uwaga, że z pożytkiem dla rozprawy mogłoby być uwzględnienie obcych doświadczeń. Na tym tle można zauważyć, iż Doktorantka wielokrotnie – ale dość emigmatycznie – odwołuje się do doświadczeń „wielu innych państw europejskich”, realizujących ideę „założeń” projektów ustaw, tyle że ich nie wskazuje i – choćby sygnalizacyjnie – nie omawia. Podejście takie nie zadowala. Doktorantka – w zakresie genezy instytucji i jej istoty – nawiązuje też do doświadczeń „unijnych”, ale punktem odniesienia czyni tu „Zielone i Białe Księgi” legislacyjne, co jest jednak pewną nadinterpretacją, bo nie są to przedsięwzięcia stricte wzorcowe dla instytucji „założeń” projektów ustaw. Lepiej udało się Doktorantce wychwycić natomiast związki funkcjonalne między wzorcami unijnymi a polskimi rozwiązaniami wewnątrz krajowymi w obszarze problematyki „konsultacji społecznych”.

Jak wspominałem, poziom merytoryczny rozprawy nie zmusza do formułowania uwag o istotnych wątpliwościach co do przeprowadzonej przez Doktorantkę analizy, pominiąc zaś można kwestie trzeciorzędne, których rolą miałyby być – poniekąd jedynie rytualne – skłanianie Doktorantki do „udzielenia odpowiedzi”. Dla celów publicznej rozprawy doktorskiej warto może natomiast sformułować generalne pytanie do Doktorantki – na czym opiera swą „nadzieję, że założenia do projektu ustawy powrócą do Regulaminu pracy Rady Ministrów jako obowiązkowy element pracy nad rządowym projektem ustawy (....)”?

10. Konkluzja oceny

W nawiązaniu do sygnalizowanego już na wstępie stanowiska stwierdzam, że rozprawa doktorska Pani mgr Magdaleny Malinowskiej – Wójcickiej p. t. „Założenia do projektu ustawy jako element procesu ustawodawczego” (Warszawa 2018, ss. 267) odpowiada przewidzianym ustawowo wymogom. Może być przyjęta i dopuszczona do publicznej obrony.

