

Lublin, 17 października 2020 r.

dr hab. Sławomir Patyra
prof. UMCS w Lublinie

Recenzja
rozprawy doktorskiej mgr Agnieszki Kalinowskiej-Wójcik
pt. *Znaczenie zwyczaju w polskim prawie parlamentarnym*, Warszawa 2020, ss. 286
(promotor: prof. dr hab. Marek Zubik)

I. Wybór tematu rozprawy, tezy i metodologia

Wybór tematu recenzowanej rozprawy oceniam jako trafny, zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Usytuowanie zwyczaju w polskim porządku prawnym dotyka zarówno problematyki systemu źródeł prawa jak również odnosi się wprost do sfery praktyki ustrojowej, w szczególności w odniesieniu do sfery prawa parlamentarnego. Jak trafnie wskazuje Doktorantka we Wstępie do dysertacji, problematyka zwyczaju parlamentarnego nie doczekała się – jak dotąd – kompleksowego opracowania (s. 10). Tematyka recenzowanej rozprawy wychodzi zatem naprzeciw potrzebie kompleksowej analizy zagadnień dotyczących miejsca i roli zwyczaju w polskim parlamentarystyce współczesnym. Co prawda w poglądach doktryny oraz w licznych ekspertyzach prawnych kwestia ta bywa poruszana, jednak najczęściej w sposób przyczynkarski, fragmentaryczny i kazuistyczny. Nie przesądzając ostatecznych konkluzji recenzji można już na tym etapie analizy stwierdzić, że oceniana rozprawa zaspokaja istotny deficyt badań w tym obszarze. Na wysoką ocenę wyboru tematu rozprawy Pani Agnieszki Kalinowskiej-Wójcik wpływa również fakt, iż Autorka postawiła sobie wyjątkowo trudne zadanie badawcze. Postępujący upadek kultury parlamentarnej, zwłaszcza na poziomie praktyki sejmowej, sprawia bowiem, że ranga zwyczaju w polskim parlamentarystyce ulega drastycznej deprecjacji. Doktorantka wielokrotnie zwraca na to uwagę w treści opracowania. Szczególnie w dwóch ostatnich rozdziałach dysertacji, wyraźnie pobrzmiewa echo Cyceronowego *O tempora ! O mores !*

W tym miejscu należy jednak zauważyć, że trafny wybór tematu rozprawy nie idzie w parze z trafnością jej tytułu (*Znaczenie zwyczaju w polskim prawie parlamentarnym*). W istocie bowiem rozprawa doktorska Pani Agnieszki Kalinowskiej-Wójcik w warstwie merytorycznej sprowadza się wyłącznie do analizy zwyczaju parlamentarnego w Sejmie, z całkowitym pominięciem Senatu. W tym względzie nie brzmi przekonująco argumentacja przemawiająca za ograniczeniem zakresu przedmiotowego badań, przywołana przez Autorkę we Wstępie, jakoby o zawężeniu płaszczyzny badawczej wyłącznie do Sejmu przesądziły dwa czynniki: fakt, iż Sejm jest izbą dominującą oraz to, że każda z izb działa w ramach swojej autonomii i wypracowała sobie tylko właściwe zwyczaje i praktyki działania (s. 12). Z punktu widzenia tematu pracy, żadna ze wskazanych przesłanek nie różnicuje statusu izb wg kryteriów badawczych, stąd na etapie przygotowania opracowania do publikacji – a na taką niewątpliwie owo dzieło zasługuje – sugerowałbym zmianę tytułu rozprawy na, np. „Znaczenie zwyczaju parlamentarnego w Sejmie Rzeczypospolitej” bądź „Miejsce i rola zwyczaju w funkcjonowaniu Sejmu Rzeczypospolitej”.

Zgodnie z deklaracją Doktorantki, wyrażoną we Wstępie do rozprawy, podstawowym celem dysertacji było ustalenie roli i miejsca parlamentarnych reguł zwyczajowych w polskim systemie prawnym z punktu widzenia obowiązujących przepisów i praktyki parlamentarnej. Praca stanowić miała ponadto próbę naukowego usystematyzowania i skatalogowania istniejących zwyczajów parlamentarnych (s. 12). Założone przez Autorkę cele nadały rozprawie dwojaki charakter: *stricte* naukowy, związany z analizą stanu normatywnego i praktyki oraz porządkujący. Metodologia pracy nie budzi zastrzeżeń. Realizując założony cel

badawczy, Doktorantka posłużyła się kilkoma metodami badawczymi, z których za niewątpliwie wiodącą uznać należy metodę prawną – dogmatyczną oraz empiryczną. W dwóch początkowych rozdziałach pracy zastosowana została metoda teoretyczno-prawna (określona przez Autorkę mianem metody analizy pojęć i konstrukcji prawnych). Ponadto Doktorantka posłużyła się metodą historyczno-prawną.

II. Struktura rozprawy i jej zakres przedmiotowy

Recenzowana praca składa się z pięciu rozdziałów, opatrzonych Wstępem i Zakończeniem. W rozdziale pierwszym Doktorantka skupia się na teoretycznej analizie normy prawnej, której istotę rekonstruuje w oparciu o poglądy doktryny prawa konstytucyjnego oraz teorii prawa. Autorka charakteryzuje normę prawną pod kątem jej budowy, rodzajów, a także w aspekcie obowiązywania. Rozdział drugi poświęcony jest formom powstawania prawa. Doktorantka nie ogranicza się tylko do rozważań na temat katalogu źródeł prawa, ale odnosi się również do procesu ich kształtowania, szczególnie nacisk kładąc na właściwy kulturze prawa kontynentalnego proces zinstytucjonalizowanego stanowienia norm w drodze decyzji prawotwórczych organów państwowych. W tej części pracy Autorka ujęła również rozważania na temat istoty aktu normatywnego, a także istoty precedensu oraz mechanizmów kształtowania się prawa zwyczajowego, co stanowi swoiste preludium dla analiz ściśle związanych z tematem dysertacji. Rozdział trzeci poświęcony jest istocie prawa parlamentarnego oraz jego źródłom, w tym również usytuowaniu zwyczaju w katalogu owych źródeł. W czwartym rozdziale Autorka analizuje akty prawne, akty stosowania prawa, a także materiały i poglądy wyrażone w literaturze przedmiotu, celem ustalenia mechanizmów kształtowania się zwyczajów parlamentarnych oraz ich sankcjonowania na poziomie aktów normatywnych. Ostatni, piąty rozdział pracy w całości poświęcony został analizie zwyczajów parlamentarnych, ukształtowanych w Sejmie na przestrzeni ostatnich kilku kadencji Izby. Autorka opisuje te zwyczaje w sposób kompleksowy wskazując ich genezę, wpływ na funkcjonowanie Sejmu oraz odstępstwa od ich stosowania w aktualnej praktyce sejmowej.

Przedstawiona wyżej struktura pracy nie budzi zasadniczych zastrzeżeń, nadając wywodom Doktorantki logiczny i spójny charakter. Wątpliwości budzi jedynie nadmiernie – w mojej ocenie – rozbudowana część teoretyczna. Rozważania poświęcone normie prawnej oraz źródłom prawa, a także istocie i powstawaniu aktów normatywnych, obejmujące blisko 70 stron tekstu, pozostają w dość luźnym związku z tematem rozprawy. Z uwagi na to, bez szkody dla realizacji celu pracy mogłyby być skomasowane w jednym, odpowiednio krótszym rozdziale. Poddaję ten postulat pod rozwagę Autorki w związku z ewentualną publikacją pracy.

III. Uwagi merytoryczne

Rozdział pierwszy rozprawy (*Norma prawna*) koncentruje się zasadniczo na wątkach teoretyczno – prawnych. Autorka referuje w nim poglądy doktryny dotyczące podstawowych pojęć, takich jak „norma prawna”, „czynność konwencjonalna”, „przepis prawny”. Niezależnie od sugestii Doktorantki, wyrażonej we Wstępie do rozprawy, cyt. „Aby określić rolę zwyczaju w polskim prawie parlamentarnym niezbędna jest (...) analiza teoretyczna normy prawnej”, poczynione w tym fragmencie pracy ustalenia niewiele wnoszą do jej przedmiotu. Dotyczy to w szczególności fragmentu poświęconego budowie normy prawnej i jej rodzajom (s. 30 -36). W rozdziale brakuje konkluzji *stricte* odnoszących się do tematu pracy, choć można by pokusić się o ich sformułowanie, np. w kwestii obowiązywania normy i jej wygaśnięcia w formule *desuetudo* (s. 38). Należy jednak docenić rzetelność i

skrupulatność przeprowadzonej przez Autorkę retrospekcji stanowisk doktryny, jak również logiczną poprawność i spójność prowadzonych przez Doktorantkę wywodów.

W rozdziale drugim (*Formy powstawania prawa*) *gros* rozważań Doktorantki ponownie ma charakter teoretyczny i wprowadzający do właściwych – z punktu widzenia tematu pracy – analiz. W szczególności dotyczy to kwestii procedury stanowienia prawa, którą – zgodnie z sugestią wyrażoną w poprzedniej części recenzji – proponowałbym ująć o wiele bardziej syntetycznie i dołączyć do rozdziału pierwszego. *Iunctim* pomiędzy treścią rozprawy i jej tematem ujawnia się dopiero we fragmencie dotyczącym precedensu prawotwórczego (s. 71 i n.). Od tego fragmentu pracy, rozważania i analizy Autorki nie tylko konsekwentnie koncentrują się na tytułowym zagadnieniu badawczym, ale wykazują również bardzo dobre rozeznanie Doktorantki w zakresie omawianej problematyki. Za szczególnie cenną w tej części pracy konstatację uznaję twierdzenie Autorki na temat roli precedensu i zwyczaju w procesie kształtowania kultury pewności prawa (s. 76). Co prawda tak zdefiniowana funkcja zwyczaju nie jest wiodącą cechą systemu prawa osadzonego w ramach pozytywizmu, niemniej jednak w pełni ujawnia się w kulturze *common law*, w której normy zwyczajowe cechuje daleko większa stabilność niż normy prawa stanowionego przez organy prawotwórcze. W oparciu o prowadzone analizy, w końcowej części rozdziału Autorka trafnie wskazuje na dystynkcję pomiędzy zwyczajem a normą prawną (s. 83), co stanowi istotny punkt wyjścia do rozważań ujętych w kolejnych rozdziałach pracy.

Rozdział trzeci rozprawy (*Prawo parlamentarne*) obejmuje analizy odnoszące się do relacji: zwyczaj parlamentarny – regulamin Sejmu – autonomia Sejmu. Inicjują go obszernie, porządkujące rozważania na temat miejsca zwyczaju w systemie źródeł prawa parlamentarnego oraz katalogu źródeł polskiego prawa parlamentarnego (s. 98 – 111). W kontekście analizy charakteru uchwał Sejmu Doktorantka zwraca uwagę na kontrowersje, jakie wywołują one zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii ich tzw. nowości normatywnej. Trafną ilustracją tego problemu jest przywołany w pracy przypadek kontroli konstytucyjności uchwał sejmowych z 25 listopada i 2 grudnia 2015 r., a zwłaszcza argumenty wyrażone w zdaniach odrębnych do orzeczeń przez trzech sędziów Trybunału (s. 108). W toku analiz poświęconych źródłom prawa parlamentarnego na aprobatę zasługuje dobrze uzasadniony postulat Doktorantki dotyczący konieczności uchwalenia nowego regulaminu Sejmu (s. 114 – 115). Okoliczność, że pogląd ten jest dość powszechnie akcentowany w doktrynie prawa konstytucyjnego od wielu już lat, w niczym nie umniejsza znaczenia jego artykulacji również na poziomie dysertacji doktorskiej. Jest to tym bardziej zasadne, że aktualny eklektyzm regulaminu negatywnie odbija się na realizacji podstawowych funkcji Sejmu. W szczególności dotyczy to funkcji ustawodawczej, która w zakresie dotyczącym przestrzegania norm regulaminowych traktowana jest przez większość sejmową z dezynwolturą, niegodną demokratycznego państwa prawnego. Kwestia ta pozostaje w ścisłym związku z zasadą autonomii Sejmu, której sens Autorka trafnie definiuje jako samozwiązanie Izby normami regulaminowymi (s. 129). Wskazując wyjątki od tej zasady Doktorantka próbuje również zrekonstruować jej granice, opierając się w głównej mierze na dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (odwołując się m.in. do tez orzeczniczych w sprawie U 10/92 – *casus* odwołania A. Leppera z funkcji wicemarszałka Sejmu). Abstrahując od trafności przywołanego przypadku, niedosyt w rozważaniach Autorki w tym zakresie budzi brak wyrazistych konkluzji, dotyczących skutków orzeczenia Trybunału w tej sprawie. Doktorantka konkluduje problem granic autonomii stwierdzeniem, że są one trudne do wyznaczenia (s. 132). Tymczasem konstatacja ta implikuje o wiele bardziej brzemienne w konsekwencjach pytanie natury *stricte* prakseologicznej i systemowej, mianowicie kto jest beneficjentem tego stanu rzeczy: parlament, egzekutywa, czy może władza sądownicza? W rozprawie pytanie to pozostaje bez odpowiedzi.

Z punktu widzenia tematu i celu dysertacji istotne znaczenie ma jej rozdział czwarty (*Zwyczaj parlamentarny i parlamentarne prawo zwyczajowe w Sejmie*). W tej części dysertacji na pozytywną ocenę zasługuje w szczególności rzetelna retrospektywa przypadków zwyczaju, który przekształcił się w prawo zwyczajowe (s. 144 i n.). Interesująco poprowadzony został również wywód na temat wpływu działalności zaplecza eksperckiego Sejmu (BAS, BL) na kształtowanie, interpretowanie, a tym samym umacnianie zwyczajów parlamentarnych w Sejmie (tzw. „pamięć instytucjonalna”). W odniesieniu do parlamentarnego prawa zwyczajowego w jego aktualnej postaci, główny nurt rozważań Doktorantki słusznie koncentruje się na zasadzie dyskontynuacji prac parlamentarnych (w tym przypadku sejmowych). Jako w pełni trafny uznać należy pogląd Autorki, na temat specyfiki usankcjonowania zasady dyskontynuacji w polskim prawie parlamentarnym poprzez unormowanie wyjątków od niej w prawie stanowionym (s. 165). Wątpliwości budzić może natomiast kategoryczność stwierdzenia, że zasada dyskontynuacji jest jedynym przykładem parlamentarnego prawa zwyczajowego (s. 162, a następnie powtórzone na s. 182). Skoro bowiem przyjmuje się, że dyskontynuacja usankcjonowana jest za pomocą wyraźnie określonych ustawowo i regulaminowo wyjątków od tej zasady, to jak zatem należy zakwalifikować parytet polityczny, który w formule pozytywnej ujęty jest zarówno w ustawodawstwie (ustawa o sejmowej komisji śledczej) oraz w regulaminie (*vide* Komisja do Spraw Unii Europejskiej) ? Czy w tym kontekście parytet polityczny jest tylko zwyczajem, czy też już prawem zwyczajowym i jaką rolę odgrywa w funkcjonowaniu Sejmu ? Co prawda Doktorantka nawiązuje do reguły parytetu w kolejnym rozdziale dysertacji, ale głównie w odniesieniu do postulatu wprowadzenia norm regulaminowych odnoszących się do ustalania składów osobowych komisji, interpretowanego przez Autorkę dość niejasno jako sposób na, cyt. „odpolitycznienie” ustalania ich składu. W kontekście wskazanych wyżej wątpliwości mam nadzieję, że deficyt pogłębionych rozważań Doktorantki w treści pracy można będzie zniwelować w trakcie publicznej obrony jej rozprawy, a następnie – jeśli Autorka zdecyduje się na publikację dysertacji – w toku przygotowania książki do druku.

Clou rozprawy bez wątpienia stanowi jej rozdział piąty (*Rola zwyczajów w Sejmie*). Jego treść charakteryzują interesujące i dynamicznie prowadzone analizy zwyczajów parlamentarnych, zarówno w aspekcie ich genezy, procesu utrwalania w praktyce Sejmu, a także – co szczególnie istotne – odchodzenia od stosowania zastanych zwyczajów w ostatnich kadencjach Izby. W oparciu o liczne przykłady, odnoszące się w zasadzie do wszystkich sfer funkcjonowania Sejmu, Autorka formułuje generalną tezę, zgodnie z którą, cyt. „zwyczaje parlamentarne zastępują normy prawne, które ze względu na ograniczenie kazuistyki, nie zostały sformułowane” (s. 207). Wskazuje również, że cyt. „celem zwyczajów, które odnoszą się do procedur wewnątrzsejmowych jest przede wszystkim usprawnienie organizacji samej izby jak i jej zaplecza eksperckiego” (s. 207 – 208). Z teoretycznego punktu widzenia, ustalenia te niewątpliwie zasługują na aprobatę. Jednak praktyka parlamentarna, rzeczowo przywołana w treści dysertacji, ukazuje również „ciemną stronę” zwyczajów. Ujawnia się ona wówczas, gdy zwyczaj nie tyle uzupełnia normy regulaminowe, co wręcz wypiera je z praktyki parlamentarnej (np. ekspresowe procedowanie ustaw wyłączonych z procedury pilnej, obrady komisji i plenum w godzinach nocnych, wyłączenie możliwości prowadzenia realnej debaty nad projektem ustawy, na skutek postępującej limitacji czasu wystąpień, coraz dłuższe przerwy pomiędzy kolejnymi posiedzeniami Sejmu). Ów interesujący i szczególnie ważny z punktu widzenia tematu rozprawy wątek „zwyczaju bezprawnego” porusza Doktorantka w drugiej części rozdziału (s. 244 in.) i czyni to rzetelnie i poprawnie, jednak jako *remedium* na bezprawność wskazuje praktykę w postaci zmiany przepisu, celem nadania mu brzmienia tożsamego z praktyką (s. 244). Należy zauważyć, że formuła ta absolutnie nie stanowi *modus operandi* w aktualnej praktyce sejmowej – żaden z wyżej wymienionych przypadków nie doczekał się tego typu „legalizacji” w regulaminie. W tym kontekście,

jeszcze bardziej zasadnie jawi się postulat uchwalenia nowego regulaminu, powtórzony przez Autorkę w konkluzji rozdziału piątego (s. 257).

Zakończenie dysertacji inicjuje swoiste *resumé* dotychczasowych ustaleń badawczych, stanowiące punkt odniesienia dla konkluzji pracy. Autorka trafnie zauważa, że w polskiej praktyce parlamentarnej zwyczaj traktowany jest w sposób dowolny. Jako przyczynę takiego stanu rzeczy wskazuje charakter zwyczaju, który cyt. „nigdy nie będzie stanowił elementu pewnego, stałego” (259 – 260). Jest to pogląd nieco uproszczony. Deprecjacja zwyczaju w polskim parlamentarystyce nie wynika li tylko z jego funkcjonowania w pozytywnym otoczeniu prawnym, ale jest również konsekwencją stale obniżających się standardów kultury politycznej.

IV. Ocena strony formalnej rozprawy

Język pracy jest zasadniczo poprawny, rozważania Doktorantki są uporządkowane, prowadzone w sposób spójny i konsekwentny. W pracy dostrzegalne są pewne błędy redakcyjne (s. 8; 9; 36; 38; 79; 90; 94; 107; 117; 120; 174; 176; 225) i stylistyczne (12; 18; 75; 91; 106; 123). Zwracam również uwagę na niefortunne użycie dwóch pojęć, tj. „dariusz” (s. 150; 151) zamiast „diariusz” oraz zgoda „dorozumiała” (s. 253) zamiast „dorozumiana”.

Na wysoką ocenę zasługuje bibliografia rozprawy (20 stron wykazu pozycji z zakresu literatury naukowej oraz kilkadziesiąt wykorzystanych w pracy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego). Różnorodność oraz kompletność wykorzystanych źródeł sytuuje recenzowane opracowanie w gronie najbardziej kompleksowych monografii poświęconych problematyce prawa parlamentarnego.

V. Konkluzja recenzji

Wskazane wyżej nieliczne mankamenty i drobne uchybienia recenzowanej dysertacji nie wpływają w sposób zasadniczy na jej ogólną, pozytywną ocenę, zwłaszcza w odniesieniu do realizacji wyznaczonych przez Autora celów badawczych.

Mając powyższe na względzie stwierdzam, że rozprawa doktorska autorstwa Pani Agnieszki Kalinowskiej-Wójcik, pt. *Znaczenie zwyczaju w polskim prawie parlamentarnym* (Warszawa 2020, ss. 286) spełnia wymogi przewidziane dla tego typu prac w 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. j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1789), w związku z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r., poz. 1669, z 2019 r., poz. 39). Z uwagi na to wnoszę o przyjęcie recenzowanej rozprawy i dopuszczenie jej do dalszych etapów postępowania doktorskiego.

Sławomir Patyra



