

Kraków, dnia 2 lutego 2026 r.

Prof. dr hab. Monika Florczak-Wątor
Centrum Interdyscyplinarnych Studiów Konstytucyjnych
Katedra Prawa Konstytucyjnego, Uniwersytet Jagielloński

RECENZJA

rozprawy doktorskiej Pani mgr Wiolety Wasil-Ruseckiej pt. „Instytucje partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP”, Warszawa 2026, ss. 395

Wykonując uchwałę nr 19/2025/2026 Rady Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego z dnia 1 grudnia 2025 r., powołującą mnie na recenzentkę w przewodzie doktorskim Pani mgr Wiolety Wasil-Ruseckiej, niniejszym przedstawiam recenzję rozprawy doktorskiej pt. „Instytucje partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP”, napisanej pod kierunkiem naukowym Pana Prof. dr hab. Mirosława Granata i Pani dr Eweliny Gierach.

Po zapoznaniu się z treścią recenzowanej pracy doktorskiej stwierdzam, że stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, jak również potwierdza posiadanie przez Panią mgr Wioletę Wasil-Rusecką ogólnej wiedzy teoretycznej w dyscyplinie Nauki prawne oraz umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Przedłożona do recenzji praca doktorska spełnia zatem wymogi ustawowe wynikające z art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2024 r., poz. 1571, ze zm.) i w związku z tym może stanowić podstawę nadania Pani mgr Wiolecie Wasil-Ruseckiej stopnia doktora nauk prawnych.

Pozytywną ocenę rozprawy doktorskiej chciałabym uzasadnić w następujący sposób:

1. Problem badawczy – jego oryginalność i znaczenie

Recenzowana praca doktorska poświęcona jest analizie instytucji partycypacji obywatelskiej funkcjonujących w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP. Autorka już

na początku pracy trafnie formułuje główny problem badawczy, wskazując na napięcie między potrzebą zagwarantowania efektywności procesu legislacyjnego a koniecznością zapewnienia obywatelom realnego wpływu na treść stanowionego prawa (s. 8). Tak zarysowany problem badawczy ma charakter fundamentalny dla współczesnych demokracji, ponieważ dotyczy jednego z podstawowych mechanizmów legitymizacji procesu prawotwórczego. Jednocześnie jego znaczenie wynika z obserwowanej w praktyce tendencji do przedkładania sprawności działania państwa nad realne zapewnienie obywatelom udziału w procesach decyzyjnych, co w konsekwencji prowadzi do marginalizacji instytucji partycypacji obywatelskiej.

Autorka w swojej pracy podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu poszczególne instytucje partycypacji obywatelskiej faktycznie oddziałują na przebieg prac ustawodawczych w Sejmie oraz czy ich obecność przekłada się na wzrost efektywności i demokratyzacji procesu legislacyjnego. Problem ten należy uznać za wyjątkowo aktualny, a przy tym niedostatecznie zbadany. Wprawdzie istnieje bogata literatura poświęcona zarówno mechanizmom partycypacji obywatelskiej, jak i samemu procesowi legislacyjnemu, jednak brakowało dotąd opracowań ujmujących te dwa zagadnienia w sposób kompleksowy, z jednoczesnym uwzględnieniem perspektywy obywatela oraz realnego charakteru jego wpływu na decyzje parlamentarne.

Trafność wyboru tego zagadnienia do bliższej analizy potwierdza również obserwacja praktyki parlamentarnej, z której wynika, że instytucja partycypacji obywatelskiej są nierzadko stosowane w procesie stanowienia ustaw w sposób fasadowy, co podważa ich znaczenie i funkcję. Tym samym badanie ich efektywności ma doniosłe konsekwencje zarówno dla jakości stanowionego prawa, jak i poziomu zaufania do instytucji publicznych. W tym kontekście za szczególnie wartościowe należy uznać cel przyjęty przez Autorkę, obejmujący „identyfikację czynników wpływających na efektywność partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP” (s. 17) oraz ocenę tego, czy „podstawy prawne analizowanych (...) instytucji partycypacji obywatelskiej stwarzają nie tyle formalne, ile realne możliwości udziału obywateli w procesie stanowienia ustaw i wzmacniają jednocześnie demokratyzację tego procesu” (s. 17).

Należy zatem stwierdzić, że zaproponowany problem badawczy jest w wysokim stopniu oryginalny, a jego znaczenie ma nie tylko wymiar teoretyczny, ale również istotny wymiar praktyczny, mogąc stać się impulsem do udoskonalenia istniejących instrumentów partycypacji oraz do refleksji nad kształtem procedur parlamentarnych.

Tym samym praca wnosi cenny wkład do badań nad funkcjonowaniem współczesnej demokracji przedstawicielskiej i kondycją procesu stanowienia prawa w Polsce.

2. Hipotezy badawcze – sposób ich sformułowania i weryfikacji

Doktorantka wskazała, że recenzowana praca ma na celu udzielenie odpowiedzi na cztery zasadnicze pytania badawcze, a mianowicie:

- a) Jakie powody zadecydowały o wykształceniu się instytucji partycypacji obywatelskiej w polskiej tradycji ustrojowej oraz co warunkowało ich efektywność?
- b) Czy zasady ustrojowe mogą stanowić konstytucyjne podstawy partycypacji obywatelskiej w tworzeniu prawa? Jeśli tak, to co z tego wynika?
- c) W jaki sposób konstytucyjne mocowanie instytucji partycypacji obywatelskiej (wyrażonych *expressis verbis* w treści Konstytucji RP) wpływa na ich efektywność w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP?
- d) W jakim stopniu funkcja, jaką dana instytucja partycypacji obywatelskiej pełni w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP, i miejsce, jakie w nim zajmuje, oddziałują na rzeczywiste znaczenie tej instytucji w procesie legislacyjnym?

Za szczególnie interesującą należy uznać hipotezę główną sformułowaną we Wstępie pracy i pozytywnie w tej pracy zweryfikowaną (choć jedynie częściowo, o czym dalej), co zostało wyjaśnione w Zakończeniu pracy. Hipoteza ta, uogólniając ustalenia Autorki zaprezentowane na s. 18, sprowadza się do twierdzenia, że instytucje partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP realnie wzmacniają demokratyzację i legitymizację prawa jedynie w sprzyjających warunkach politycznych, gdyż przy braku stabilnej i wystarczającej ochrony normatywnej stają się mechanizmami o znaczeniu pozornym, co w konsekwencji uzasadnia potrzebę rewizji ich ustawowych i regulaminowych podstaw.

Hipotezie głównej towarzyszy zespół hipotez szczegółowych, które Autorka precyzyjnie sformułowała we Wstępie pracy.

Pierwsza z nich zakłada, że w polskiej tradycji ustrojowej instytucje partycypacji obywatelskiej rozwijały się przede wszystkim jako narzędzia o legitymizacyjnym charakterze, przy czym ich faktyczna efektywność była determinowana nie tylko warunkami prawnymi, ale również pozaprawnymi. Do tych pierwszych Autorka zalicza

ustrój państwa, stopień ochrony praw podmiotowych jednostki, kształt prawny stosownych przepisów, a do drugich – okoliczności historyczne, warunki obiektywne, np. rozległe terytorium państwa, świadomość prawną obywateli. Hipoteza ta dobrze wpisuje się w obserwowaną historycznie zmienność roli, jaką przypisywano obywatelskim formom wpływu na proces stanowienia prawa.

Druga hipoteza szczegółowa opiera się na założeniu, że prawo do partycypacji można wyprowadzić z zasad ustrojowych, mimo że Konstytucja RP nie formułuje go *expressis verbis*. Autorka zwraca uwagę, iż słabe odzwierciedlenie tych zasad w praktyce ustawodawczej oraz w orzecznictwie prowadzi do deprecjonowania konstytucyjnego znaczenia instytucji partycypacji, co w konsekwencji osłabia jej gwarancje. Jest to trafna obserwacja wskazująca na rozbieżność między deklarowanym a realnie stosowanym wymiarem udziału obywateli w procesie stanowienia prawa w parlamencie.

Trzecia hipoteza szczegółowa stanowi, że bezpośrednie umocowanie instytucji partycypacji obywatelskiej w Konstytucji RP mogłoby zwiększyć stopień ich ochrony prawnej i podnieść ich rangę w systemie źródeł prawa, jednak samo takie umocowanie nie przesądza jeszcze o ich efektywności. Autorka słusznie sugeruje, że nawet najsilniejsze gwarancje normatywne wymagają odpowiednich warunków politycznych oraz kultury prawnej, aby funkcjonować zgodnie z zamierzeniami ustrojodawcy.

Czwarta hipoteza zakłada natomiast, że usytuowanie instytucji partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw – rozumiane zarówno w sensie formalnym, jak i funkcjonalnym – determinuje ich realne znaczenie i wpływ na przebieg procesu ustawodawczego. Autorka, dokonując analizy materiału badawczego, stwierdza jednak w Zakończeniu, że tej hipotezy „nie udało się potwierdzić” (s. 338), co świadczy o jej rzetelności metodologicznej i gotowości do zakwestionowania założeń niewspieranych przez wyniki badań.

W efekcie trzy pierwsze hipotezy szczegółowe zostały w pracy pozytywnie zweryfikowane, natomiast ostatnia – dotycząca zależności między funkcją instytucji partycypacji obywatelskiej i miejscem, jakie one zajmują w procesie legislacyjnym a ich rzeczywistym znaczeniem w działalności ustawodawczej Sejmu RP – nie znalazła empirycznego potwierdzenia.

3. Metodologia – trafność jej doboru i prawidłowość zastosowania

Pozytywnie należy ocenić dokonany przez Autorkę pracy dobór metod badawczych, jak również sposób ich wykorzystania. Kwestie te zostały wyjaśnione we Wstępie w sposób klarowny i spójny z celami rozprawy doktorskiej oraz jej pytaniami badawczymi i hipotezami (zob. s. 19-20). Jak stwierdza Autorka podstawową rolę odgrywa w jej pracy metoda formalno-dogmatyczna, która w przypadku badania instytucji partycypacji obywatelskiej jest nie tylko naturalna, lecz wręcz konieczna, ponieważ pozwala na rzetelną i precyzyjną rekonstrukcję podstaw prawnych analizowanych instytucji, ich systemowego kontekstu, zakresu ochrony oraz relacji między przepisami konstytucyjnymi, ustawowymi i regulaminowymi. Uzupełnienie analizy normatywnej analizą poglądów doktryny i podejścia judykatury pozwoliło Autorce nie tylko na uzyskanie bardziej całościowego spojrzenia na omawiane zagadnienia, ale również przesądzenie tego, w jakim stopniu obowiązujące przepisy znajdują odzwierciedlenie w praktyce stosowania prawa. W tej ostatniej kwestii bardzo pozytywnie oceniam uwzględnienie przez Autorkę w badaniach analizy praktyki sejmowej, w tym danych dotyczących rzeczywistego stosowania poszczególnych instytucji partycypacji obywatelskiej. Ten istotny komponent empiryczny wprowadzony do pracy spowodował, że przestała być ona wyłącznie teoretyczną analizą i nabrała bardziej praktycznego znaczenia, spotęgowanego dodatkowo przez liczne wnioski *de lege ferenda* formułowane przez Autorkę w różnych fragmentach pracy, a zebrane w jej Zakończeniu.

Drugą z metod badawczych zastosowanych w pracy – jak podkreśla Autorka – była metoda historyczno-opisowa, wykorzystana w analizie procesów kształtowania się partycypacji obywatelskiej w polskim porządku prawnym. Zastosowanie tej metody zasługuje na pozytywną ocenę, gdyż umożliwiło nie tylko odtworzenie ewolucji funkcji i znaczenia poszczególnych instytucji, lecz także wskazanie uwarunkowań, które w praktyce ograniczają ich efektywność. Historyczna rekonstrukcja okazała się szczególnie wartościowa dla zrozumienia trwałych wzorców i słabości mechanizmów udziału obywateli w procesie legislacyjnym.

Pewien niedosyt budzi natomiast rezygnacja z metody prawnoporównawczej, którą Autorka – jak sama wyjaśnia we Wstępie (s. 20) – postanowiła nie zastosować. Z perspektywy objętości pracy oraz przyjętego założenia, że przedmiotem badań będzie wyłącznie krajowy model partycypacji obywatelskiej, decyzję tę można uznać za

pragmatyczną i uzasadnioną. Niemniej jednak konsekwencją takiego wyboru jest brak szerszego kontekstu porównawczego, który pozwoliłby zestawić polskie rozwiązania z praktyką innych państw oraz sformułować bardziej uniwersalne wnioski dotyczące funkcjonowania instytucji partycypacji w procesie legislacyjnym. Do kwestii tej powrócę jeszcze w dalszej części recenzji.

Generalnie jednak metodologia pracy została dobrze przemyślana i skonstruowana, a zastosowanie poszczególnych metod badawczych nastąpiło w sposób świadomy i uzasadniony, stąd stronę metodologiczną recenzowanej pracy należy ocenić jednoznacznie pozytywnie.

4. Konstrukcja pracy

Praca składa się ze Wstępu, czterech rozdziałów merytorycznych oraz Zakończenia. Dodatkowo uzupełniona jest ona bibliografią, obejmującą akty prawne, orzecznictwo, materiały z postępowań legislacyjnych, dokumenty oraz literaturę, a także wykazem skrótów oraz oczywiście spisem treści.

W ramach rozdziału I zatytułowanego „Kształtowanie się instytucji partycypacji obywatelskiej w latach 1919–1997” Autorka przedstawia genezę mechanizmów demokracji partycypacyjnej, analizując w poszczególnych okresach historycznych obowiązujące regulacje prawne, praktykę oraz stanowisko doktryny dotyczące udziału obywateli w procesie stanowienia ustaw. Rozdział ten składa się z trzech podrozdziałów chronologicznie porządkujących prowadzone rozważania oraz czwartego podrozdziału prezentującego wnioski. W rozdziale II zatytułowanym „Zasady ustrojowe a partycypacja obywatelska w tworzeniu prawa” Autorka poszukuje konstytucyjnych podstaw partycypacji obywatelskiej, analizując przepisy ustawy zasadniczej, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądy doktryny w kontekście sześciu zasad ustrojowych. Są to zasady: dialogu społecznego, pomocniczości, dobra wspólnego, demokratycznego państwa prawnego, zwierzchnictwa Narodu oraz społeczeństwa obywatelskiego. Rozdział ten uzupełniają podrozdziały zawierające uwagi wprowadzające oraz wnioski. Z kolei w rozdziale III, zatytułowanym „Konstytucyjne instytucje partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP”, Autorka przedstawia wyniki badań dwóch instytucji partycypacyjnych uregulowanych w Konstytucji RP, tj. obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej oraz prawa petycji. Omawia

ich zakres podmiotowy i przedmiotowy, tryb postępowania oraz znaczenie, jakie odgrywają w procesie ustawodawczym. Natomiast rozdział IV, noszący tytuł „Pozakonstytucyjne instytucje partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP”, poświęcony jest analizie dwóch instytucji uregulowanych wyłącznie w aktach ustawowych i regulaminowych, którymi są konsultacje społeczne oraz wysłuchanie publiczne. Autorka stosuje wobec nich analogiczną metodę prezentacji jak w rozdziale III, omawiając ich zakres podmiotowy i przedmiotowy, przebieg procedury oraz znaczenie dla procesu stanowienia ustaw. Dzięki temu zabiegowi wszystkie cztery instytucje zostały przedstawione w sposób porównywalny, co umożliwiło Autorce sformułowanie bardziej ogólnych wniosków dotyczących funkcjonowania rozmaitych mechanizmów partycypacyjnych w polskim porządku prawnym oraz ich realnego wpływu na proces stanowienia prawa. Całość wyводу zamyka Zakończenie, w którym Autorka nie tylko podsumowuje najważniejsze ustalenia, lecz także odnosi się do stopnia weryfikacji poszczególnych hipotez badawczych oraz formułuje postulaty de lege ferenda.

Tak skonstruowaną strukturę pracy należy uznać za poprawną, klarowną i logiczną. Jedynym zastrzeżeniem, które można byłoby poczynić jest to, że warto byłoby Uwagami wprowadzającymi opatrzyć każdy z czterech rozdziałów pracy, a nie tylko jej rozdział II. Z pewnością takie zasygnalizowanie już na wstępie celu rozdziału, jego struktury oraz najistotniejszych kwestii, które będą w nim prezentowane, niewątpliwie ułatwiają czytelnikowi orientację w dalszej części wyводу i sprzyjają większej przejrzystości narracji. W pracy wprawdzie Autorka częściowo kompensuje ten brak, umieszczając zapowiedź kolejnych rozważań w zakończeniach poszczególnych rozdziałów, jednak przed publikacją warto rozważyć wprowadzenie jednolitego rozwiązania i umieszczenie takich zapowiedzi na początku każdego rozdziału.

Na szczególnie pozytywną ocenę zasługuje natomiast sposób skonstruowania Zakończenia. Autorka nie ogranicza się w nim do powtórzenia wniosków cząstkowych, lecz dokonuje kompleksowej weryfikacji hipotez badawczych sformułowanych we Wstępie, a także formułuje konkretne postulaty de lege ferenda, ukierunkowane na poprawę obowiązujących rozwiązań prawnych. Zabieg ten nadaje pracy wymiar aplikacyjny i wzmacnia jej potencjał oddziaływania nie tylko na jakość funkcjonowania instytucji partycypacji obywatelskiej, lecz również na standardy demokratycznego procesu legislacyjnego.

Z tych względów konstrukcję recenzowanej rozprawy doktorskiej należy ocenić jako spójną, konsekwentną i adekwatnie odpowiadającą przyjętym celom badawczym.

5. Warsztat naukowy

Warsztat naukowy Doktorantki zasługuje na jednoznacznie pozytywną ocenę. Prawidłowo i jasno sformułowała ona problem badawczy, a następnie precyzyjnie wyprowadziła z niego pytania badawcze, które nadają pracy spójność i właściwy kierunek rozważań. Trafnie dobrała metody badawcze i zastosowała je w sposób świadomy oraz adekwatny do podjętej problematyki. Na szczególne podkreślenie zasługuje również konsekwentne i precyzyjne definiowanie przez nią kluczowych pojęć, co znacząco wpływa na klarowność wyводу. Doktorantka wykazała się wysokim poziomem umiejętności analitycznych, przejawiających się zarówno w krytycznej ocenie literatury przedmiotu, jak i w umiejętnym wykorzystaniu orzecznictwa. Potrafi formułować samodzielne i wyważone oceny, a także budować logiczne, przekonujące argumenty, co świadczy o wysokim poziomie kompetencji badawczych oraz dojrzałości naukowej. Zdolność do syntetyzowania materiału źródłowego i wyciągania trafnych wniosków dodatkowo wzmacnia naukową wartość recenzowanej rozprawy doktorskiej.

Na podkreślenie zasługuje także bogata baza źródłowa – zarówno literaturowa, jak i orzecznicza – wykorzystana w sposób kompetentny i przemyślany. Rozprawa doktorska została napisana poprawną, staranną polszczyzną, praktycznie pozbawioną błędów językowych czy stylistycznych, co przy tak znacznej objętości pracy stanowi rzadko spotykane osiągnięcie. Tok wyводу jest przejrzysty, a treści zostały logicznie rozlokowane w poszczególnych rozdziałach i podrozdziałach. Również przypisy sporządzone są z wyraźną dbałością o poprawność i jednolitość, świadcząc o skrupulatności Autorki.

Wszystkie te elementy potwierdzają, że Doktorantka posiada dobrze rozwinięte kompetencje do prowadzenia rzetelnych badań naukowych i przygotowywania prac naukowych spełniających wysokie standardy metodologiczne oraz edytorskie. Warsztat naukowy zaprezentowany w recenzowanej rozprawie doktorskiej zasługuje zatem na jednoznacznie pozytywną ocenę.

6. Uwagi szczegółowe dotyczące zawartości merytorycznej pracy

W tej części recenzji chciałabym przedstawić kilka uwag krytycznych dotyczących recenzowanej pracy, które – mam nadzieję – okażą się pomocne w jej dalszym doskonaleniu przed ewentualną publikacją. Podkreślam jednak już na wstępie, że rozprawę oceniam bardzo wysoko. Zawiera ona niezwykle wartościowe ustalenia i wnioski, a przeprowadzone badania cechują się – na co już wcześniej wskazywałam – rzetelnością, obiektywizmem oraz dbałością o precyzję terminologiczną.

W szczególności na pozytywną ocenę zasługuje solidne osadzenie pracy w polskiej literaturze naukowej poświęconej zarówno instytucjom partycypacji obywatelskiej, jak i procedurze ustawodawczej. Autorka uwzględniła obszerny dorobek naukowy w tym zakresie, właściwie go analizując oraz umiejętnie wykorzystując dla potrzeb prowadzonych rozważań. Godne odnotowania jest także odwołanie się do bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, obejmującego liczne kwestie poruszane w pracy, a ponadto uwzględnienie najnowszych zmiany prawnych, w tym zmiany regulaminu Sejmu w związku z Krajowym Planem Odbudowy oraz aktualnej praktyki stosowania tych przepisów. Na wysoką ocenę zasługuje również kompleksowość ujęcia poszczególnych zagadnień, zarówno w odniesieniu do historyczno-ustrojowej genezy partycypacji obywatelskiej w Polsce (rozdz. I), jak i do zasad ustrojowych jej dotyczących (rozdz. II), a także do szczegółowej analizy instytucji partycypacyjnych uregulowanych w przepisach konstytucyjnych i pozakonstytucyjnych (rozdz. III i IV). Przemyślana struktura wyводу oraz konsekwentna prezentacja materiału źródłowego sprawiają, że całość zasługuje na jednoznacznie pozytywną ocenę.

Zadaniem recenzenta jest jednak nie tylko podkreślanie mocnych stron rozprawy doktorskiej, lecz także wskazanie tych elementów, które mogłyby zostać dodatkowo udoskonalone, zwłaszcza w perspektywie ewentualnej publikacji. W tym właśnie celu formułuję poniższe uwagi krytyczne, które nie podważają ogólnej, zdecydowanie pozytywnej oceny całej pracy, lecz mają charakter konstruktywny i służą dalszemu jej ulepszeniu.

Zbyt szeroko, moim zdaniem, została sformułowana hipoteza główna pracy, zgodnie z którą „Instytucje partycypacji obywatelskiej występujące w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP przyczyniają się do demokratyzacji tego procesu i legitymizacji powstałego w jego wyniku prawa tylko wówczas, gdy mają ku temu odpowiednią «koniunkturę», gdyż

mechanizmy te są szczególnie wrażliwe na kontekst polityczny” (s. 18). Choć hipoteza ta jest interesująca, klarownie przedstawiona i dobrze osadzona w dalszych rozważaniach Autorki, to jednak jej całościowa weryfikacja wydaje się niezwykle wymagająca. Obejmuje bowiem konieczność wykazania zarówno sposobu, w jaki instytucje partycypacji obywatelskiej wpływają (lub nie wpływają) na demokratyzację procesu legislacyjnego oraz legitymizację uchwalanego prawa, jak i tego, w jaki sposób „koniunktura” oraz szerszy kontekst polityczny warunkują ten wpływ. Rzetelne zbadanie wszystkich tych aspektów wymagałoby zastosowania metod empirycznych właściwych naukom politycznym i socjologicznym. Konieczne byłoby na przykład przeanalizowanie tego, w jakim zakresie konkretne instytucje partycypacji obywatelskiej oddziaływały na treść ustaw uchwalonych w wyniku ich zastosowania oraz czy postulaty i opinie zgłaszane przez obywateli rzeczywiście znalazły odzwierciedlenie w ostatecznym kształcie przyjętej regulacji prawnej. Cennym uzupełnieniem byłyby również badania jakościowe, w szczególności wywiady pogłębione z decydentami politycznymi (zwłaszcza posłami), legislatorami oraz uczestnikami procesów partycypacyjnych, w tym obywatelami i przedstawicielami organizacji pozarządowych. Pozwoliłoby to odtworzyć ich doświadczenia, zidentyfikować bariery i determinanty efektywności poszczególnych instytucji partycypacji obywatelskiej, a także ustalić znaczenie, jakie interesariusze przypisują tym instytucjom w praktyce.

Jeszcze większym wyzwaniem byłoby zweryfikowanie, w jaki sposób „koniunktura polityczna” wpływa na procesy demokratyzacji i legitymizacji, gdyż wymagałoby to wykazania, że określony układ sił politycznych w Sejmie faktycznie determinuje otwartość (lub brak otwartości) na stosowanie instytucji partycypacji obywatelskiej. Analiza tego zjawiska musiałaby obejmować porównanie konfiguracji politycznych poszczególnych kadencji Sejmu z praktyką stosowania poszczególnych mechanizmów partycypacyjnych, co z natury rzeczy jest zadaniem wykraczającym poza tradycyjny warsztat nauk prawnych. Dodatkową trudność stanowiłoby również zbadanie tego, czy ustawy uchwalane przy wykorzystaniu instytucji partycypacji obywatelskiej cieszą się faktycznie większą akceptacją społeczną, co mogłoby przejawiać się np. większą trwałością przyjmowanych regulacji prawnych, mniejszą liczbą ich nowelizacji albo bardziej efektywnym stosowaniem prawa. Tego rodzaju ustalenia wymagałyby z kolei badań empirycznych nad percepcją obywateli, a także analiz socjologicznych dotyczących recepcji prawa i poziomu jego akceptacji.

Krótko mówiąc, pełna weryfikacja tak ambitnie sformułowanej hipotezy głównej wymagałaby zastosowania metod właściwych nie tylko naukom prawnym, lecz również politologii i socjologii. Z recenzowanej rozprawy wynika, że Autorka dokonała weryfikacji hipotezy w takim zakresie, w jakim było to możliwe przy wykorzystaniu metod nauk prawnych, w tym poprzez analizę ilościową stopnia wykorzystania poszczególnych instytucji partycypacyjnych na podstawie danych statystycznych Kancelarii Sejmu. Zbadała także częstotliwość stosowania tych instytucji w ramach różnych kadencji Sejmu, co pozwoliło jej na sformułowanie wartościowych wniosków dotyczących podejścia partii rządzących i opozycyjnych np. do stosowania instytucji wysłuchania publicznego. Nie mam zatem wątpliwości, że hipoteza główna została zweryfikowana w maksymalnym zakresie, w jakim umożliwia to metodologiczny aparat nauk prawnych. Warto jednak rozważyć jej doprecyzowanie, ponieważ w obecnym, bardzo szerokim zakresie może ona rodzić oczekiwanie co do jej empirycznej weryfikacji również z perspektywy innych dyscyplin naukowych.

W recenzowanej pracy dostrzegalny jest również brak pogłębionej refleksji dotyczącej sposobów badania i oceny efektywności funkcjonowania poszczególnych instytucji partycypacji obywatelskiej. Autorka deklaruje, że celem jej analiz jest „identyfikacja czynników wpływających na efektywność partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP” (s. 17), a zagadnienie efektywności wprost wpisuje zarówno w treść pierwszego i trzeciego pytania badawczego (s. 18), jak i w konstrukcję hipotez szczegółowych nr 1, 3 i 4 (s. 18–19). Mimo tego w pracy nie pojawia się definicja pojęcia „efektywności partycypacji obywatelskiej”, ani też wskazanie kryteriów, wskaźników czy narzędzi, które umożliwiłyby jej ocenę. Autorka przedstawia co prawda pewne uwarunkowania wpływające na postrzeganie efektywności i – jak wyjaśnia w Zakończeniu – „efektywność instytucji partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw jest silnie sprzężona z demokratyzmem tego procesu i stanowi jeden z jego wyznaczników (obok m.in. jawności i przejrzystości procesu legislacyjnego, udziału czynnika eksperckiego w tym procesie czy kontroli legalności tworzenia prawa)” (s. 329). Nadal jednak otwarte pozostaje zasadnicze pytanie o to, jak samo pojęcie efektywności rozumieć, a także jak ją mierzyć i oceniać w odniesieniu do poszczególnych instytucji partycypacji obywatelskiej.

Wskazane byłoby, moim zdaniem, szersze uzasadnienie decyzji o pominięciu w analizie dwóch mechanizmów partycypacyjnych, tj. lobbingu oraz udziału obywateli w

posiedzeniach komisji sejmowych. Autorka uznała, że nie stanowią one instytucji prawnych w rozumieniu przyjętym w pracy, przy czym przedstawione przez nią argumenty dotyczące wyłączenia lobbingu odnoszą się wyłącznie do działalności lobbingowej o charakterze zawodowym. W pełni zrozumiała jest argument o braku bezpośredniego zaangażowania osoby zainteresowanej w sytuacji, gdy lobbysta zawodowy działa na jej rzecz. Jednak ustawa z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 r., poz. 677, ze zm.) reguluje również niezawodową działalność lobbingową, którą definiuje jako „każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa” (art. 2 ust. 1). Skoro zaś Autorka instytucję prawną rozumie jako „zespół powiązanych ze sobą norm prawnych” (s. 13) i analizuje te instytucje, które „zostały kompleksowo uregulowane w przepisach prawnych” (s. 13), to argumenty odnoszące się wyłącznie do działalności lobbingu zawodowego nie wydają się wystarczające, by uzasadnić pominięcie w analizie również lobbingu niezawodowego. Z tego względu warto byłoby rozwinąć uzasadnienie wyłączenia tego mechanizmu z katalogu instytucji partycypacji obywatelskiej.

Za bardziej przekonujące należy natomiast uznać podane przez Autorkę powody wyłączenia z badań udziału obywateli w posiedzeniach komisji sejmowych, uregulowanego w art. 154 ust. 3 Regulaminu Sejmu (s. 15–16). Niemniej jednak i w tym przypadku przedstawiona argumentacja wydaje się wymagać pewnego doprecyzowania. Autorka wskazuje, że „Przywoływany przepis jest jedyną normą odnoszącą się do udziału zaproszonych gości w posiedzeniach komisji sejmowych, trudno tu zatem mówić o zespole norm prawnych spełniających znamiona definicji «instytucji prawnej»” (s. 15). Argument ten nie jest jednak w pełni przekonujący, jeśli wziąć pod uwagę, że z jednego przepisu mogą być wyprowadzane różne normy prawne, a zatem pojedynczy przepis może stanowić podstawę do rekonstrukcji „zespołu norm prawnych” w rozumieniu przyjętym przez Autorkę. Z tego względu uzasadnienie pominięcia tej formy partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa również mogłoby zostać pogłębione.

Autorka, o czym wcześniej wspominałam, już we Wstępie deklaruje rezygnację ze stosowania metody porównawczej, wyjaśniając, że „Moim zamiarem jest sprawdzenie funkcjonalności krajowych rozwiązań prawnych odnoszących się do instytucji partycypacji obywatelskiej, które mogą wystąpić w procesie stanowienia ustaw. Z tego względu w rozprawie nie stosuję metody porównawczej” (s. 20). Jednak w

przypadku badań nad partycypacją obywatelską rezygnacja z perspektywy komparatystycznej stanowi istotne osłabienie argumentacji z kilku powodów.

Po pierwsze, należy zauważyć, że rozwój instytucji partycypacyjnych w Polsce następował w znacznym stopniu pod wpływem wzorców międzynarodowych. Dotyczy to również analizowanych przez Autorkę instytucji, takich jak konsultacje społeczne czy wysłuchanie publiczne. Wytyczne dotyczące przejrzystego i partycypacyjnego procesu legislacyjnego były od lat formułowane m.in. przez Komisję Wenecką oraz organy Rady Europy, a dobre praktyki w tym obszarze wykształciły się wcześniej w państwach skandynawskich czy anglosaskich. Odwołanie się do tych wzorców mogłoby wzbogacić analizę genezy i celów polskich regulacji prawnych oraz pomóc w ocenie ich spójności z europejskimi standardami.

Po drugie, uwzględnienie perspektywy porównawczej ułatwiłoby ocenę efektywności poszczególnych instrumentów partycypacji obywatelskiej. Zestawienie praktyki polskiej z praktyką innych państw pozwoliłoby określić, w jakim stopniu instrumenty te funkcjonują w Polsce w sposób zgodny z ich założeniami, a także czy przyczyniają się do poprawy jakości procesu legislacyjnego w porównaniu z rozwiązaniami zagranicznymi. Dodatkowo umożliwiłoby to identyfikację konkretnych rozwiązań, które w innych systemach prawnych okazały się szczególnie skuteczne i mogłyby stanowić inspirację dla reform w Polsce.

Po trzecie, argumenty komparatystyczne mogłyby wzmocnić postulaty *de lege ferenda* sformułowane przez Autorkę. Odniesienia do rekomendacji międzynarodowych oraz praktyk innych państw mogłyby dodatkowo uzasadnić potrzebę modyfikacji obowiązujących przepisów oraz zidentyfikować obszary, w których polskie regulacje odbiegają od standardów uznawanych za optymalne. Wprowadzenie odniesień do sprawdzonych modeli zagranicznych mogłoby także zwiększyć perswazyjną siłę rekomendowanych zmian w oczach ustawodawcy i innych decydentów politycznych.

Wreszcie, perspektywa porównawcza wzbogaciłaby krytyczną ocenę kształtu i funkcjonowania instytucji partycypacji obywatelskiej w polskim porządku prawnym, umożliwiając trafniejsze wskazanie ich mocnych i słabych stron w kontekście międzynarodowym. Pozwoliłoby to nie tylko lepiej zrozumieć specyfikę polskich rozwiązań, ale również ocenić, czy ich ograniczenia wynikają z uwarunkowań lokalnych, czy też ze strukturalnych mankamentów konstrukcyjnych, oraz czy można byłoby je usunąć poprzez adaptację rozwiązań zagranicznych.

W związku z tym sędzę, że warte rozważenia byłoby uzupełnienie pracy, choćby w ograniczonym zakresie, o elementy analizy porównawczej. Nie musiałaby to być pełna analiza komparatystyczna, lecz choćby syntetyczne odniesienie do wybranych standardów międzynarodowych, przykładów dobrych praktyk stosowania instytucji partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia prawa w innych państwach albo zaleceń formułowanych przez instytucje europejskie. Taki zabieg zwiększyłby wartość merytoryczną rozprawy i nadałby jej silniejszy wymiar aplikacyjny, a jednocześnie nie naruszałby wewnętrznej spójności przyjętej koncepcji badawczej.

7. Wniosek końcowy

Rozprawa doktorska Pani mgr Wiolety Wasil-Ruseckiej zasługuje na ocenę jednoznacznie pozytywną, gdyż stanowi oryginalne i wartościowe ujęcie istotnego zagadnienia badawczego, jakim jest funkcjonowanie instytucji partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia prawa w Sejmie RP. Analiza zawarta w pracy nie pozostawia wątpliwości, że Autorka posiada solidne przygotowanie teoretyczne w zakresie prawa konstytucyjnego oraz umiejętność prowadzenia samodzielnych badań naukowych zmierzających do rozwiązania jasno określonego problemu badawczego. Zgłoszone przeze mnie uwagi – mimo że momentami krytyczne – nie podważają wartości rozprawy ani jej wysokiego poziomu merytorycznego. Mają one jedynie charakter konstruktywny, wskazując potencjalne kierunki dalszych pogłębionych badań oraz sugerując możliwość uzupełnienia wybranych fragmentów w przypadku decyzji o publikacji pracy w przyszłości. Dobór tematu, sposób jego opracowania oraz jakość przeprowadzonej analizy pozwalają stwierdzić, że rozprawa spełnia ustawowe wymogi stawiane pracom doktorskim i może stanowić podstawę do nadania Pani mgr Wiolecie Wasil-Ruseckiej stopnia doktora nauk prawnych.