

Recenzja rozprawy doktorskiej Pani mgr Wiolety Wasil-Ruseckiej
pt. „Instytucje Partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP”
(Warszawa 2025. ss. 395)

1. Wymogi prawne

Pismem z dnia 18 grudnia 2025 r. Pani Dyrektor Instytutu Nauk Prawnych UKSW zostałem powiadomiony, że - na podstawie § 36 ust. 1 pkt 3 Statutu Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie w związku z § 2 ust. 1, § 12 oraz § 14 pkt 1 Uchwały Nr 3/2025 Senatu Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie postępowania o nadanie stopnia doktora w Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie (ze zm.) - w dniu 17 grudnia 2025 r. uchwałą nr 19/2025/2026 Rada Dyscypliny Nauki Prawne UKSW wyznaczyła mnie (§ 1 uchwały) na recenzenta w przewodzie doktorskim Pani mgr Wiolety Wasil-Ruseckiej pt. „Instytucje partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP”. Rozprawa doktorska została napisana pod naukową opieką promotora Pana prof. dra hab. Mirosława Granata oraz promotor pomocniczej Pani dr Eweliny Gierach.

Obowiązkiem recenzenta jest dokonanie oceny rozprawy doktorskiej pod kątem spełnienia odpowiednich wymogów ustawowych, stawianych takim rozprawom. Zgodnie z przepisami ustawy rozprawa doktorska prezentować ma ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie naukowej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, a przedmiotem rozprawy doktorskiej ma być oryginalne rozwiązanie problemu naukowego (art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, t. jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1571).

2. Przedmiot recenzji

Przedmiotem niniejszej recenzji jest rozprawa doktorska Pani mgr Wiolety Wasil- Ruseckiej pt. „Instytucje partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP” przygotowana pod opieką naukową promotora Pana prof. dra hab. Mirosława Granata oraz promotor pomocniczej Pani dr Eweliny Gierach. Rozprawa bez wątpienia mieści się w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne.

Przedstawiając już w tym miejscu - wstępnie - swoje stanowisko jako oceniającego wspomnianą rozprawę doktorską mogę stwierdzić, że spełnia ona wymogi ustawowe, jest bowiem oryginalnym rozwiązaniem problemu naukowego oraz wykazuje tak ogólną wiedzę Kandydatki w uprawianej dyscyplinie naukowej (tu - w zakresie prawa konstytucyjnego), jak i umiejętność samodzielnego prowadzenia przez Kandydatkę pracy naukowej.

Merytoryczny i formalny wymiar tejże rozprawy pozwala na jej ocenę jako dobrej, rzetelnej pracy naukowej. Jest więc zasadne - na tym etapie postępowania - przyjąć rozprawę i dopuszczenie jej do publicznej obrony, o co niniejszym wnoszę.

3. Temat rozprawy (problem badawczy)

Temat ocenianej rozprawy doktorskiej, rozumiany jako problem badawczy (przedmiot badań), z całą pewnością zasługuje na aprobatę. Analizowana problematyka ma istotną wagę, znaczenie zarówno teoretyczne, jak i praktyczne. Chodzi wszak - ujmując w skrócie - o istotną materię prawa konstytucyjnego, w tym zwłaszcza prawa parlamentarnego, ale i istotny wymiar demokracji (demokracja przedstawicielska, bezpośrednia, partycypacyjna), część politycznych praw obywateli, istotne aspekty legislacji - jej aksjologii i procedur sejmowych, ustawy jako źródła prawa. Nikt nie zaprzeczy znaczeniu potrzeby uczestnictwa podmiotów społecznych w procesie ustawodawczym. Ma to swe odzwierciedlenie w prawie i doktrynie, a także praktyce, także orzecniczej. Wieloaspektowo więc temat skupia w sobie różne wątki, znaczące ustrojowo. Uzasadnienie dla podjęcia tematu jako rozprawy nie budzi więc mej wątpliwości, a przesłanki i argumentacja - wskazane w rozprawie przez Doktorantkę - są czytelne i zasadne.

Doktorantka dostrzega splot przesłanek, luki w przepisach, także - mimo bogatej literatury przedmiotu - fragmentaryczność wcześniejszych analiz, potrzeby aktualizacji ocen związanych z ewolucją przepisów. W wymiarze aktualizacyjnym istotne jest zwłaszcza dostrzeżenie przez Doktorantkę potrzeby znaczenia analizy nowelizacji regulaminu Sejmu, dokonanej 26 lipca 2024 r.

Samo sformułowanie tematu jest jasne i zrozumiałe, choć można się zastanawiać, czy skrót „RP” nie byłoby lepiej - bardziej elegancko, skoro chodzi o tytuł rozprawy - podać w rozwiniętej wersji językowej. Przyjmuję jednak, że chodzi o skrót jako formę utrwaloną obyczajem. Zaznaczam, że nie razi to jednak *passim* w tekście rozprawy.

4. Geneza i cel naukowy rozprawy

Doktorantka wyjściowo deklaruje, że to - w przeważającej mierze - chęć poznania przyczyn obserwowalnej deprecjacji roli czynnika społecznego w sferze ustawodawczej skłoniła Ją do podjęcia badań nad zagadnieniem uczestnictwa obywateli w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP. Przyjmuje też, że problematyka partycypacji obywatelskiej w tworzeniu prawa nie została dotychczas wystarczająco zbadana całościowo, choć pojedyncze instytucje doczekały się swych opracowań. Deklaruje więc, że chce wypełnić lukę przez badanie procesu kształtowania się instytucji partycypacji obywatelskiej w polskiej tradycji ustrojowej, poszukiwanie konstytucyjnych podstaw partycypacji obywatelskiej w zasadach ustrojowych, szczegółową analizę instytucji partycypacji obywatelskiej, których obecność w procesie stanowienia ustaw przewidują przepisy prawa i uwzględnienie przy tym praktycznego aspektu ich wykorzystywania.

Jako szczególny cel swych badań Doktorantka wybrała identyfikację czynników wpływających na efektywność partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP, zwłaszcza zaś, 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.

5. Założenia metodologiczne i charakter rozprawy

Po syntetycznym przeglądzie siatki pojęciowej Doktorantka jako punkt wyjścia analiz przyjmuje definicję partycypacji obywatelskiej (społecznej), którą najogólniej można rozumieć jako dobrowolny i bezpośredni udział jednostek lub ich zrzeszeń w sferze działania organów publicznych. Świadomie wyznacza pole swych badań jako ograniczone do sejmowego etapu stanowienia ustaw. W tymże polu równie świadomie ogranicza się do tych form partycypacji obywatelskiej, które można zakwalifikować jako „instytucje prawne” w rozumieniu przyjętym w teorii prawa, które zostały kompleksowo uregulowane - w zasadzie całościowo - w przepisach prawnych. Trafnie postrzega te zinstytucjonalizowane formy uczestnictwa obywateli w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP jako tworzące dwie grupy - mianowicie umocowane konstytucyjnie i umocowane pozakonstytucyjnie (na poziomie ustawowym i regulaminowym), jednocześnie wiążąc z tym podziałem także rozróżnienie pełnionych przez te instytucje ról. Trafnie Doktorantka zauważa, że pierwsza grupa instrumentów co do zasady pełni funkcję inicjującą oraz inspirującą proces stanowienia ustaw, druga zaś przypisaną ma w zasadzie funkcję konsultacyjną.

Świadomie z zakresu objętego analizą Doktorantka wyłącza rządowy i senacki etap prac legislacyjnych, choć tu można chyba postawić znak zapytania przy argumentie (kryterium) przyjętym przez Doktorantkę, że „główne prace merytoryczne nad ustawą odbywają się w Sejmie” - prawda to bowiem formalna, ale analitycznie częściowa. Uznaję jednak, że dobrym prawem Doktorantki jest własne wyznaczenie granic (zakresu) pola wyznaczonego do analizy. Podzielam trafność wyłączenia z analiz zawodowej działalności lobbingowej (z uwagi na jej charakter) i - z racji sygnalnej jedynie regulacji - możliwości udziału w posiedzeniu komisji sejmowych zaproszonych gości.

Doktorantka spożytkowała różne metody badawcze. Główną była metoda formalno-dogmatyczna, dla analizy regulacji prawnych oraz związanego z nimi orzecznictwa i doktryny. Metodę historyczno-opisową spożytkowała Doktorantka zwłaszcza dla badania procesu kształtowania się i ewolucji partycypacji obywatelskiej w polskiej tradycji ustrojowej. Wymiar empiryczny badań to obserwacja praktyki, zwłaszcza pod kątem oceny efektywności poszczególnych instytucji. Doktorantka pominęła metodę prawnoporównawczą, w zasadzie słusznie, skoro badała funkcjonalność krajowych rozwiązań prawnych. Przyjęta przez Doktorantkę metodologia jest właściwa dla nauk prawnych i nie budzi zastrzeżeń. Stanowi ona

dobrą podstawę badań przy założeniach i celach badawczych, jakie Doktorantka przyjęła w rozprawie. Egzegeza materiału badawczego przeprowadzona została przez Doktorantkę poprawnie, poczynione analizy są interesujące, a wnioski uzasadnione.

Aby zrealizować postawione sobie cele rozprawy, Doktorantka sformułowała cztery pytania badawcze, starając się znaleźć na nie odpowiedzi. Warto pytania te przytoczyć: 1) Jakie powody zadecydowały o wykształceniu się instytucji partycypacji obywatelskiej w polskiej tradycji ustrojowej oraz co warunkowało ich efektywność?, 2) Czy zasady ustrojowe mogą stanowić konstytucyjne podstawy partycypacji obywatelskiej w tworzeniu prawa? Jeśli tak, to co z tego wynika?, 3) 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?, 4) 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?

Z tak zarysowanych problemów badawczych Doktorantka trafnie wyłoniła hipotezę główną oraz cztery hipotezy pomocnicze, których weryfikację potraktowała jako służącą realizacji celu badań przeprowadzonych w rozprawie. Wyniki Weryfikacji całościowo ukazała w podsumowaniu rozważań, przeprowadzonym w rozprawie *in fine*.

Od strony merytorycznej i logicznej w pełni zasadne jest „rozpisanie” przez Doktorantkę głównego celu badań na cele szczegółowsze, mniejsze zakresowo. Technika taka jest zabiegiem w pełni uprawnionym w uprawianiu pracy badawczej. Należy przy tym podkreślić, że Doktorantka swych zadań nie rozumiała jako ukazania materii w drodze prostego tylko opisu, ale - słusznie - pojmowała je jako analizę (dyskurs merytoryczny z argumentacją) w rozumieniu naukowym. Podejście to odpowiada założeniom pracy badawczej i przywołanym wcześniej wymogom ustawowym. Dodajmy dla jasności, że Doktorantka postawione sobie cele badawcze w pełni satysfakcjonująco w rozprawie zrealizowała.

6. Systematyka rozprawy

Cele badawcze rozprawy, przyjęte przez Doktorantkę zdeterminowały strukturę rozprawy - szczegółowy zakres materii oraz przyjęty układ treściowy pracy. W warstwie merytorycznej struktura pracy obejmuje Wstęp, cztery rozdziały oraz Zakończenie. Wstęp i Zakończenie nie mają znaczenia li tylko strukturalnego, ale są spójne merytorycznie i funkcjonalnie powiązane. We Wstępie Doktorantka przedstawiła uzasadnienie wyboru tematu, cel badawczy, systematykę rozprawy, metody badawcze i postawione hipotezy. Poziom tych - poniekąd częściowo zwyczajowych - uwag wstępnych nie budzi zastrzeżeń. Wnioski końcowe służą odniesieniu się do weryfikacji wcześniejszych hipotez oraz postulatów *de lege ferenda*.

Rozdział I rozprawy - to „Kształtowanie się instytucji partycypacji obywatelskiej w latach 1919-1997”. Rozdział II - to „Zasady ustrojowe a partycypacja obywatelska w tworzeniu prawa”. Rozdział III - to „Konstytucyjne instytucje partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP”. Rozdział IV - to „Pozakonstytucyjne instytucje partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP”.

Systematykę rozprawy oceniam jako udaną, przemyślaną, przejrzystą i konsekwentną. Kolejność analizy i przedstawienia materii jest uzasadniona merytorycznie i metodologicznie. Doktorantka najpierw wprowadza w zagadnienia ogólne, stanowiące niejako tło dla rozdziałów kolejnych. Poszczególne rozdziały składają się na harmonijną całość, w tym co do ich zakresów, kolejności i objętości. Wątki merytoryczne wewnątrz rozdziałów wyodrębnione są także poprawnie, w postaci odpowiednich podrozdziałów. Ujęcia strukturalne dobrze się tłumaczą merytorycznymi zakresami analizy materii. Jasny jest cel każdego z rozdziałów (podrozdziałów) z punktu widzenia całości rozprawy. Zastosowane podziały sprzyjają tu systematyzacji meritum materii. Można też zauważyć, że poszczególne rozdziały mają swe osobne podsumowania, co jest rozwiązaniem pożądanym (choć w praktyce - niestety - stosunkowo często przez młodych badaczy bagatelizowanym).

7. Strona formalna i baza źródłowa rozprawy

Poza wymienionymi wyżej częściami merytorycznymi rozprawa *in fine* zawiera wykaz skrótów (dzienników urzędowych i innych publikatorów, instytucji oraz źródeł prawa); *in fine* zaś rozprawa zawiera bibliografię (54 strony), obejmującą ponad 800 pozycji. Są to kolejno wykaz spożytkowanych (109) aktów prawnych (akty konstytucyjne, ustawowe, regulaminowe i inne), orzecznictwa (92 pozycje - TK, SN, NSA), druków sejmowych (115), innych parlamentariów (biuletyny komisji sejmowych - 43), sprawozdań stenograficznych (10), innej dokumentacji (13). Bardzo obszerny jest kolejno wykaz literatury przedmiotu - 324 pozycje monograficzne i rozdziały, 96 artykułów i glos, 17 opinii prawnych, 8 pozycji netografii. Przywołanie powyższych kategorii i liczb ma uzmysłwić, że zakres i dobór kategorialny bazy źródłowej jest bogaty, w zupełności wystarczający, ma istotne znaczenie dla rozprawy, a przy tym nie budzi zastrzeżeń, bo nie chodzi tu o źródła w roli jedynie' (zbędnych) ozdobników erudycyjnych. Stan prawny i faktyczny, przyjęty w rozprawie to 31 grudnia 2024 r.

Rozprawę oceniam jako napisaną w sposób zwarty i - przy tej materii - syntetyczny, co uważam za plus. Język rozprawy jest jasny, zrozumiały. Przywoływanie źródeł w rozprawie nie budzi zastrzeżeń. Konstrukcja przypisów jest poprawna. Nie znajduję w rozprawie istotniejszych uchybień warsztatowych. Stronę formalną rozprawy oceniam całościowo pozytywnie.

8. Strona merytoryczna rozprawy

Rozdział I rozprawy Doktorantka poświęciła kształtowaniu się instytucji partycypacji obywatelskiej w latach 1919-1997, obejmując analizami wyodrębnione podokresy lat międzywojennych (1919-1939), okresu powojennego (1947-1989) oraz okresu transformacji ustrojowej. Dla ukazania historii i ewolucji kryterium chronologiczne jest tu w pełni zasadne. Warto podkreślić, że dla okresu transformacji ustrojowej trafne jest - po istotnych uwagach wprowadzających - wyodrębnienie materii instytucji partycypacji obywatelskiej w projektach Konstytucji z lat 1993-1994 oraz takichże w pracach przygotowawczych nad tekstem Konstytucji RP do 1997 r. Podrozdziały temporalne Doktorantka skomponowała według

jednolitego założenia kompozycyjnego - analiza norm prawnych, wyniki obserwacji praktyki ustrojowej, stanowiska doktryny.

Rozdział II rozprawy - to analizy nakierunkowane na poszukiwanie konstytucyjnych podstaw partycypacji obywatelskiej w tworzeniu prawa. Pod tym kątem Doktorantka analizuje zasady ustrojowe - dialogu społecznego, pomocniczości, dobra wspólnego, demokratycznego państwa prawnego, zwierzchnictwa Narodu i społeczeństwa obywatelskiego. Tworzywem interpretacyjnym czyni Doktorantka przepisy konstytucyjne i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, a także poglądy prezentowane w doktrynie prawa. Analizę każdej z wymienionych zasad uczyniła Doktorantka przedmiotem osobnego podrozdziału.

Rozdział III rozprawy - to analiza konstytucyjnie przewidzianych instytucji partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie, czyli instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej oraz instytucji petycji (składanych do Sejmu RP). Obie instytucje Doktorantka analizuje z wyodrębnieniem zakresu podmiotowego i zakresu przedmiotowego oraz trybu postępowania, jak też ich miejsca i roli w sejmowym postępowaniu ustawodawczym.

Rozdział IV rozprawy - to analiza pozakonstytucyjnych instytucji partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP, obejmująca konsultacje społeczne i wysłuchania publiczne w Sejmie RP. W odniesieniu do obu instytucji Doktorantka przyjęła jednolity schemat analizy (zakres podmiotowy, zakres przedmiotowy, tryb przeprowadzenia, miejsce i rola instytucji z uwzględnieniem znaczenia praktycznego w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP).

9. Ocena ogólna rozprawy

Ogólna ocena rozprawy pozwala na podkreślenie merytorycznych walorów i naukowej rzetelności pracy. Doktorantka trafnie uchwyciła istotne wątki analizowanej materii i umiejętnie ujęła je w harmonijną całość. Wywody Doktorantki są wyważone, uwagi poparte argumentacją. Wnioski są przekonujące. Doktorantka interesująco uwypukliła konstytucyjnoprawne aspekty analizowanej materii. Wyraźną wartością rozprawy są uwagi weryfikujące postawione hipotezy oraz konkluzje zawarte w zakończeniu pracy. Poziom

merytoryczny rozprawy nie zmusza mnie do kwestionowania jej istotnych ustaleń, co świadczy o fachowości analiz Doktorantki.

Dla uwypuklenia istoty i zakresu przeprowadzonych przez Doktorantkę analiz należałoby jednak wskazać, jakie hipotezy badawcze sformułowała i poddała weryfikacji. Sformułowała je - ujmując w skrócie - następująco: 1) (hipoteza główna) - omawiane instytucje demokratyzują i legitymizują proces ustawodawczy jedynie przy odpowiedniej koniunkturze kontekstu politycznego, ale regulacje prawne nie dają im odpowiedniej ochrony - co przydaje im pozornego znaczenia - i wymagają zmian; hipotezy szczegółowe: 1) geneza omawianych instytucji wiązania się z ich legitymizacyjnym charakterem, zaś efektywność warunkowało prawo i czynniki pozaprawne, 2) prawo do partycypacji wynika - nie *explicite* - z konstytucyjnych zasad ustrojowych o determinującym charakterze, choć w praktyce nie jest należycie respektowane, nawet przez Trybunał Konstytucyjny, 3) bezpośrednie umocowanie instytucji w Konstytucji wzmacnia je, choć nie jest dostateczną gwarancją ich efektywności w procesie ustawodawczym, 4) funkcja i miejsce instytucji partycypacji obywatelskiej w procesie ustawodawczym w decydującym stopniu przesądza o ich rzeczywistym znaczeniu.

Trafny jest wniosek Doktorantki, że weryfikacja hipotez umożliwiła potwierdzenie czterech z pięciu, w tym hipotezy głównej. Trafna jest przy tym konstatacja, zwłaszcza co do uzależniającego znaczenia koniunktury politycznej. Trafne jest uwypuklenie obserwowanej w praktyce pozomości analizowanych instrumentów i braku otwartości posłów na rzeczywisty dialog, motywowanej zwłaszcza politycznym i n strum en tal i zm em. Dotychczasowe gwarancje nie dają więc realnego wpływu obywatela na ostateczny kształt ustawy. Podzielam więc pogląd o konieczności dalej idącej nowelizacji przepisów, gwarantujących - tu wyliczenie przez Doktorantkę - 1) powszechną dostępność do mechanizmów partycypacyjnych, 2) umożliwiających uruchomienie danej instytucji bez konieczności spełnienia nadmiernych wymagań formalnych, 3) wykorzystujących zmiany technologiczne do podniesienia funkcjonalności i atrakcyjności analizowanych mechanizmów, 4) zabezpieczających rzetelność instytucji partycypacyjnych, 5) nakładających obowiązek raportowania o wynikach tego uczestnictwa i jego wpływu na ostateczny kształt ustawy. Nowelizacja regulaminu sejmowego z lipca 2024 r. jest tu tylko małym krokiem, choć w dobrym kierunku.

Konkretne propozycje zmian ustawowych i regulaminowych Doktorantka dość szczegółowo przedstawia w treści odpowiednich rozdziałów rozprawy. Mało jednak konkretnie rysują się perspektywy poprawy stanu rzeczy tam, gdzie rezultaty postrzegamy jako zależne od stanu świadomości prawnej. Kierunkowo ma jednak Doktorantka rację, że postrzega obecność

instytucji partycypacyjnych w procesie ustawodawczym jako rozwiązanie przyszłościowe. W pełni zgadzam się z Doktorantką, gdy stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w omawianych materiałach ocenia jako niesatysfakcjonujące. Trafnie uważa też, że - w zasadzie - instytucja petycji nie zastąpi dziś obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej ze względu na brak zdolności do wszczęcia postępowania ustawodawczego, ale też - niestety - nie rozważa ewentualnych przekształceń normatywnych, choćby częściowych, które szłyby w tym kierunku.

Interesujący jest punkt widzenia - i postulat - Doktorantki co do przekazania części kompetencji Marszałka Sejmu w zakresie procedury konsultacyjnej organowi kolegialnemu, jakim jest Prezydium Sejmu. Doktorantka postrzega tę kwestię w perspektywie pewnej racjonalizacji tej instytucji, ale - niestety - pomija zupełnie kontekst konstytucyjnej (z konsekwencjami tegoż) pozycji Marszałka Sejmu.

W nawiązaniu do jednej z moich wcześniejszych uwag miałbym do Doktorantki prośbę o wypowiedź w przedmiocie tego, czy dostrzega ewentualność takiej, choćby częściowej, zmiany kształtu instytucji petycji, by - w jakimś zakresie - mogły one mieć zdolność wszczęcia postępowania ustawodawczego?

10. Konkluzja recenzji

W nawiązaniu do sygnalizowanego już na wstępie stanowiska stwierdzam, że rozprawa doktorska Pani mgr Wiolety Wasił-Ruseckiej pt. „Instytucje partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP” w pełni odpowiada przewidzianym wymogom ustawowym. Może być przyjęta i dopuszczona do publicznej obrony.

Andrzej Szmyt