

Prof. zw. dr hab. Mariusz Jabłoński
Katedra Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Recenzja
rozprawy doktorskiej Pana magistra Kamila Stępniaaka pt.:
Partycypacja społeczna w procesie stanowienia prawa w
***Konfederacji Szwajcarskiej* (Białystok 2019, ss. 383 + wykazy)**

1. Przedmiot rozprawy (zasadność wyboru tematu)

Rozprawa doktorska Pana magistra Kamila Stępniaaka poświęcona jest złożonej problematyce, w oczywisty sposób wpisującej się w zakres współczesnych zagadnień prawa konstytucyjnego. Dotycząc systemu ustrojowego państwa trzeciego (Szwajcarii), służyć ma pogłębieniu badań nad rozwiązaniami obcymi, w pośredni sposób umożliwić też porównanie badanych instytucji z tymi istniejącymi w innych systemach krajowych.

Wybór tematu uważam za uzasadniony, podobnie jak sposób jego sformułowania, choć od razu trzeba zastrzec, że Doktorant postawił przed sobą bardzo ambitne zadanie. Mając na względzie, że problematyka ta była już w przeszłości przedmiotem badań naukowych, prowadzonych również przez polskich znawców prawa konstytucyjnego (w tym również politologów), co podniesione zostało w treści wstępu pracy doktorskiej (s. 14), jak również w wykazach zamieszczonych na końcu pracy (s. 386 i n.), istotne stało się nowatorskie ujęcie w pracy analizowanych zagadnień jak również (ewentualne) uzupełnienie ustaleń już wcześniej poczynionych. Warto tu bowiem podkreślić, że istotne badania na gruncie polskiej nauki przedstawione zostały nie tylko w kilku opracowaniach M. Musiał-Karg, m.in.: *Demokracja bezpośrednia w szwajcarskich kantonach. Wybrane uwagi na temat referendum, inicjatywy ludowej oraz zgromadzenia ludowego*, „Polityka i Społeczeństwo” 2014, nr 2/12, ale także w rozprawie doktorskiej autorstwa H. Bednarz, *Instytucje demokracji bezpośredniej w Konfederacji Szwajcarskiej. Uregulowania prawne i praktyka ustrojowa*, obronionej w 2014 r. na Wydziale Prawa i Administracji UJ (czy też fragmentarycznie w opracowaniu pt.: *Zastosowanie inicjatywy ludowej w Konfederacji Szwajcarskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” Nr 1 (13) 2013, s. 144-171), a także Ł. Jakubiaka, który zajmował

się kantonalnymi zgromadzeniami ludowymi (nie wspominam o wcześniejszych, w tym monografiach, które opublikowane zostały przed 2010 rokiem, a które zostały przez Autora rozprawy przywołane). Już tylko te badania prowadzone przez polskich badaczy w istotny sposób definiowały sumę różnych rozwiązań i procedur charakteryzujących szwajcarską praktykę wykorzystywania klasycznych instytucji demokracji bezpośredniej. Cechą charakterystyczną wniosków w nich zaprezentowanych było to, że zasadniczo dotyczyły one analizy regulacji prawnych i praktyki do 2010 roku. Mając to na względzie – abstrahując od znacznego dorobku literatury obcojęzycznej (bardzo szczegółowo analizującej regulacje prawne i praktykę nie tylko na poziomie federacji, ale i poszczególnych kantonów, a także gmin – wystarczy przecież wejść na stronę Uniwersytetu w Zurychu - https://www.recherche-portal.ch/primo-explore/search?query=any,contains,referendum&tab=default_tab&search_scope=default_scope&vid=ZAD&lang=de_DE&offset=0), aby uświadomić sobie, że bez wyjeżdżania z Polski można zapoznać się z zasobem obejmującym kilkuset pozycji wszelkiego rodzaju opracowań na temat instytucji demokracji bezpośredniej w Szwajcarii (w sumie jest ich kilka tysięcy, jeżeli uwzględnimy materiały prasowe). Podobnie można było też zapoznać się (lub zamówić kopię/uzyskać dostęp po rejestracji) z zasobami zgromadzonymi w bibliotekach pozostałych uniwersytetów: Bazylei; Bernie, Genewie, Fryburgu, Lozannie, Lugano, Lucernie, Neuchâtel, czy St. Gallen. Mając to na względzie, a ponadto fakt, że instytucje demokracji bezpośredniej cieszą się stałym zainteresowaniem wielu badaczy i to nie tylko europejskich, należałoby się spodziewać, że przedstawione w recenzowanej pracy analizy koncentrować się będą na wątkach zupełnie nowych albo nie poddanych szerszej weryfikacji, albo tych, które zostały w istotny sposób dotychczas pominięte. Nawet bez kwerendy na miejscu, tj. w konkretnych ośrodkach uniwersyteckich nie można mówić o istnieniu większych problemów z przeprowadzeniem pogłębionych badań, uwzględniając również swobodny dostęp do stron wszystkich instytucji publicznych, których działalność w istotny sposób wiąże się z funkcjonowaniem procedur umożliwiających partycypację społeczną w procesie stanowienia prawa w Konfederacji Szwajcarskiej.

Jak wskazuje Autor „przedmiotem mojej rozprawy doktorskiej jest wpływ konstytucyjnych instytucji partycypacji społecznej na proces stanowienia prawa w Konfederacji Szwajcarskiej” (s. 11). Analiza ta wiąże się jednocześnie z próbą „(...) konfirmacji tezy stanowiącej, że w szwajcarskim systemie ustrojowym istnieje zasadna korelacja pomiędzy przyjętymi konstytucyjnymi instytucjami partycypacji społecznej a

procesem legislacyjnym”, a także próba wykazania, „(...) jaki wpływ mechanizmy partycypacyjne wywierają na prawodawstwo, a także szerzej: na wynik działalności prawotwórczej Federacji, kantonów i gmin” (s. 11). Konkludując stwierdza: „celem pracy zatem nie jest tylko dyskrypcja instytucji prawa szwajcarskiego (...), lecz wskazanie hipotetycznego związku pomiędzy prawnymi instytucjami partycypacji a procesem prawodawczym (s. 11). Ambitne jest jednocześnie podkreślenie, zgodnie z którym Autor dąży do tego, aby Jego praca doktorska „(...) była analizą nie tylko rozwiązań w kraju Helwetów, ale także pewną syntezą współczesnych trendów prawnych i społecznych w zakresie angażowania obywateli w sprawowanie władzy publicznej” (s. 11). Trudno jednak zrozumieć dlaczego Autor musi te same kwestie definiować kilka razy (i to nie tylko we wstępie – por. s. 11 i 14-15; 20, s. 26-27), jak również to, że we wstępie zawiera już część merytorycznych wniosków (por. s. 12).

Mając na względzie jasno i czytelnie sformułowane kwestie szczegółowe (por. s. 15-16), można uznać, że Autor w pełni definiuje zarówno problemy naukowe, jak i metody badawcze niezbędne w celu merytorycznego zaprezentowania problematyki będącej przedmiotem badań. Niewątpliwie też założenia wstępne są bardzo ambitne, łączą się z koniecznością prowadzenia analizy nie tylko na płaszczyźnie prawno-dogmatycznej, ale i historycznej, politologicznej, jak i socjologicznej.

2. Ocena merytoryczna

Niestety już na tym etapie recenzji, uważam że Autorowi nie udało się w istotny sposób wykazać, że podjęte w treści rozprawy zagadnienia i kwestie szczegółowe rozwinął w taki sposób, który dawałby możliwość uznania, że jest to kompletna i ukończona już rozprawa naukowa. Na moją ocenę wpływa szereg elementów składowych, które postaram się przedstawić poniżej.

Po pierwsze, analiza dotyczyć ma „Konfederacji Szwajcarskiej”, co - przynajmniej w mojej ocenie - obejmować powinno badanie:

- regulacji prawnych na poziomie federacji (tu: konstytucja i inne akty prawne), kantonów (tu: konstytucje i inne akty prawne) i gmin (w wersji minimalnej obejmującej podstawowe akty, np. regulaminy gminne), a nie tylko jednej (bądź) wybranych „części składowych” (podziału administracyjnego);

- nie tylko samej konstrukcji konstytucyjnych instytucji umożliwiających „partycypację” w procesie tworzenia prawa, ale również pozostałych obowiązujących przepisów, w tym proceduralnych (konkretyzujących udział obywateli na każdym etapie tworzenia prawa); ustalenie wyników ich zastosowania z punktu widzenia praktyki (która jest bardzo rozbudowana), najlepiej w odniesieniu do innych procedur stanowienia prawa (działalność prawotwórcza organów). Autor sam przecież wskazuje, że nie ogranicza swoich rozważań wyłącznie do poziomu federacji, czy tylko kantonów, ale chce też przedstawić istotę mechanizmów (procedur) partycypacyjnych na poziomie gmin.

Po drugie, Jego celem ma być analiza „partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa”, a to oznacza, że nawet jeżeli Autor chciałby skupić się na klasycznych i sformalizowanych instytucjach demokracji bezpośredniej, to poza nimi koniecznie powinien odnieść się do tych, które takiego klasycznego charakteru nie mają, a nawet przyjmują postać w istotny sposób odformalizowany, ale zapewniający jednak obywatelom i innym podmiotów, o których przecież w swojej pracy wskazuje, możliwość udziału w szeroko rozumianym procesie prawotwórstwa. Chodzi tu oczywiście o te instytucje, procedury i rozwiązania (również o mniej sformalizowanym charakterze), które rzeczywiście są lub w danym systemie mogą być wykorzystywane wraz z przedstawieniem analizy istniejącej praktyki, co służyłoby wykazaniu np.: zróżnicowania podmiotowego inicjatora (w oparciu o analizę praktyki), intensyfikacji i efektywności społecznej „partycypacji” w procesie stanowienia prawa (albo pozwoliłoby na przedstawienie sposobu klasyfikacji w przypadku ustalenia, że np. częściej inicjatorem była partia polityczna, związek zawodowy, stowarzyszenie, osoby prawne, czy w najszerszym znaczeniu organizacja pozarządowa). Ważne przy tym byłoby powiązanie podmiotu inicjującego z przedmiotem, co dawałoby możliwość zdefiniowania celów (interesów), które inicjatywie takiej zawsze towarzyszą. Ewentualny model (modele) „partycypacji” musiałby też obejmować te detale, które pozwoliłyby Autorowi na ustalenie i przedstawienie (bądź zweryfikowanie aktualności wcześniej ustalonego) relacji między poszczególnymi jego elementami składowymi, a także skutku w sferze prawotwórstwa oraz trwałości efektów wykorzystania konkretnych instytucji.

Po trzecie, rozważania obejmując właśnie „proces stanowienia prawa”, wymagają z jednej strony zaprezentowania czym charakteryzuje się istniejący w tym konkretnym porządku prawnym: 1) systemem źródeł prawa; 2) jakie istnieją sformalizowane (a także inne odformalizowane) procedury ich stanowienia, w tym także te, które służą kontroli ich konstytucyjności (lub szerzej zgodności z prawem) i to także w odniesieniu do federacji,

kantonów i wreszcie gmin (np. w kontekście stałego procesu zmniejszającej się liczby gmin, w okresie ostatnich 10 lat ich liczba zmniejszyła się o ponad 600), czy np. w kontekście stwierdzenia skutków naruszenia prawa udziału w głosowaniach, specyfika protestów i oceny ważności głosowań). Ciekawe byłoby np. szersze powiązanie tego obszaru badań z praktyką (np. 25 listopada 2018 r. przeprowadzono referendum, które częściowo związane było z tematyką źródeł prawa. Dotyczyło ono kwestii pierwszeństwa stosowania postanowień konstytucji federalnej w przypadku zaistnienia ich konfliktu z umową międzynarodową, zob.: <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/votes/20181125/self-determination-initiative.html>; <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2019/5931.pdf> (*nota bene* ciekawie sformułowanie tematyczne inicjatywy z 12 sierpnia 2016, procedowane rozwiązania bardzo istotne również w perspektywie polskich doświadczeń systemowych dotyczących źródeł prawa, a także roli sądów oraz sędziów; dostęp do wszystkich przywołanych w recenzji stron na dzień 17 kwietnia 2020 r.) i fundamentalna dyskusja, która inicjatywie i procedurze towarzyszyła, jak również orzecznictwo Trybunału Federalnego. Tylko sięgnięcie do jednego rozstrzygnięcia Trybunału zob. https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=highlight_simple_query&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=%0D%0AUrteil+vom+8.+August+2019+%281C_389%2F2018&rank=1&azaclir=aza&highlight_docid=aza%3A%2F%2F08-08-2019-1C_389-2018&number_of_ranks=107334, pozwala na ustalenie szeregu wątków, które w zakresie analizy umknęły Autorowi (przedmiotu i jego granic, procedury - w tym uprawnień poszczególnych organów oraz gwarancji systemowych) charakteryzujących poszczególne, opisywane przez Niego instytucje. Trudno uznać za gotową i ukończoną pracę doktorską z zakresu prawa konstytucyjnego – i nie ma tu znaczenia czy chodzi o Polskę, czy o inne państwo - jeżeli w jej treści nie uwzględnia się orzecznictwa sądu konstytucyjnego z okresu ostatnich trzydziestu lat, oczywiście dotyczącego kwestii będących przedmiotem analizy (nie wspominając o tożsamej kontroli na poziomie kantonów i gmin).

Po czwarte, ustalenia, które poczynił Autor powinny wiązać się z wykazaniem, jakie instytucje i procedury istniejące w praktyce prawno-ustrojowej federacji, kantonów i gmin pozwalają obywatelom (a szerzej, innym niż obywatele – uprawnionym podmiotom) na uczestnictwo (bezpośrednie, pośrednie) w akcie stanowienia prawa (konkretnych źródeł) wraz z zaprezentowaniem badań nad praktyką ich wykorzystania (szczególnie w odniesieniu do okresu, który nie został jeszcze poddany analizie oraz ocenie, tj. okresu 2010 - 2019), co

pozwoliłoby na wskazanie problemów, sporów, czy też wątpliwości na płaszczyźnie tej praktyki ujawniających się, a także ewentualnych zmian (modyfikacji) rozwiązań prawnych będących następstwem dostrzeżonych mankamentów (może też sam Autor mógłby je wskazać w wyniku prowadzonych badań).

Po piąte wreszcie, specyfika analizy musiałaby uwzględniać fakt, że badania nad instytucjami demokracji bezpośredniej w Szwajcarii były już wcześniej podejmowane – np. powoływana w pracy monografia autorstwa Adriana Vattera, *Kantonale Demokratien im Vergleich Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen (Mit einem Vorwort von Arend Lijphart)*, Opladen 2002, poświęcona zasadniczo rozwiązaniom istniejącym na poziomie kantonów i to tylko w odniesieniu do klasycznych instytucji demokracji bezpośredniej liczy sobie blisko 500 stron; a np. opracowanie Bettiny Platipodis-Bätschman, *Das Behördenreferendum in den Kantonen*, Zürich 2013, prawie 270; i np. dotyczące tylko rozwiązań w kantonie Zürich autorstwa Christiana Schuhmachera, *Initiative und Referendum in der Verfassung des Kantons Zürich: Kommentar zu den Art. 23-37, 139 und 140 KV*, Zürich 2007, prawie 200) - co w praktyce oznaczało, że w swojej pracy Autor recenzowanej rozprawy – jak wskazywałem już wyżej - powinien wykazać, jakie znaczenie mają Jego badania, szczególnie pod kątem realizacji postulatu zaprezentowania ich efektów jako ustaleń nowatorskich, bądź rozwijających wcześniejsze analizy i to poczynione nie tylko przez badaczy polskich, ale i europejskich, publikujących w języku niemieckim, francuskim, włoskim i oczywiście angielskim (ze szczególnym uwzględnieniem opracowań publikowanych przez akademików szwajcarskich). Mam przy tym wrażenie, że kwerenda Autora - w „zderzeniu” z zasobami bibliotecznymi zgromadzonymi tylko przez szwajcarskie ośrodki naukowe - jest niekompletna. Trudno więc uznać, że nawet jeżeli wykorzystuje On zdecydowaną większość pozycji, które opublikowane zostały w polskiej literaturze przedmiotu, to uzyskał dostęp do (wiedzy) wszystkich niezbędnych źródeł potrzebnych do napisania odpowiednio dobrej pracy. Niestety, pełne zrozumienie istoty pewnych rozwiązań prawnych i towarzyszących im praktyk wymaga poznania różnego rodzaju problemów natury prawnej, specyfiki sytuacji politycznej i społecznej towarzyszących różnego rodzaju procedurom inicjowanym w ramach konkretnego kraju, które nie zostały dostrzeżone w literaturze polskiej (także ze względu na czas kiedy były one prowadzone, a ich wyniki publikowane), i możliwe staje się dopiero po gruntownej i stale aktualizowanej analizie opracowań obcych. Perspektywa analizowanego tematu (tu – co najbardziej złożone, w zależności od przedmiotu i sprawy - odrębnie identyfikowane

problemy na poziomie federacji, kantonu, czy nawet gminy) wymaga przede wszystkim sięgnięcia do wyników badań prezentowanych przez szwajcarskich przedstawicieli nauki tak w odniesieniu do prawników, politologów, jak i socjologów.

Autor w swojej rozprawie doktorskiej podjął się analizy rozwiązań na poziomie federacji, kantonów i gmin. Jednak widać wyraźnie różnicę w sposobie jej prowadzenia. O ile na poziomie federacji odnajdujemy jeszcze (choć ograniczoną) próbę analizy regulacji konstytucyjnych (w niewielkim zakresie innych), o tyle rozważania dotyczące prawodawstwa kantonowego (od konstytucji począwszy) a w szczególności gmin (nawet tych najistotniejszych – por. s. 241-243;275-278), kształtującego nie tylko model konkretnych instytucji, ale i towarzyszących im procedur gwarantujących np. w szczególny sposób uczestnictwo obywateli; zdefiniowanie skutków ich wykorzystania - przyjmują postać zupełnie ogólnikową (z wyjątkiem zgromadzeń ludowych – por. s. 311 i n.). Zasadniczo nie pojawiają się informacje konkretyzujące o jakie przepisy (jakich aktów prawnych) chodzi, brak jest też szerszej analizy ich postanowień. Oczywiście jestem np. w stanie uznać, że gmina Zurych jest w jakiś sposób najlepszym przykładem (chyba dlatego, że jest liczebnie największa, w odróżnieniu od najmniejszej liczącej tylko kilkunastu mieszkańców) w celu scharakteryzowania pewnego modelu rozwiązań – tu instytucji referendum gminnego (por. s. 277 – pół strony rozważań!!! z adnotacją w przypisie 77 o tym, że „Instytucje inicjatywy ludowej i inicjatywy indywidualnej na poziomie gmin omówiłem dokładnie w rozdziale IV”, czyli na nieco ponad 2 stronach swojej pracy!!!! – por. s. 241-243), o ile jakiegokolwiek rozwiązania byłyby przedstawione, a ponadto podparte „jakąś” praktyką w celu ich powiązania z „partycypacją społeczną w procesie stanowienia prawa”, co pozwoliłoby na wykazanie przeprowadzenia rzetelnej analizy i wyprowadzenie na tej podstawie konstruktywnych wniosków. W tym też celu można przecież było wyjściowo sięgnąć do materiałów zamieszczonych na stronach poszczególnych kantonów np.:

- Zurych: https://wahlen-abstimmungen.zh.ch/internet/justiz_inneres/wahlen-abstimmungen/de/initiativen-referenden/kantonale-referenden/referenden.html; jak również rozwiązania dotyczących przyczyn zaprzestania prac nad przyjęciem regulacji mających na celu wprowadzenie e-votingu (2018) - https://wahlen-abstimmungen.zh.ch/internet/justiz_inneres/wahlen-abstimmungen/de/evoting.html (oczywiście w każdym kantonie z osobna wymaga to zweryfikowania);

- Berno: <https://www.sta.be.ch/sta/de/index/wahlen-abstimmungen/wahlen-abstimmungen.html>;

Argowia: https://www.ag.ch/de/weiteres/aktuelles/wahlen_und_abstimmungen/abstimmungen/archiv_1/archiv.jsp;

- informacje na temat inicjatyw kantonalnych i gminnych prezentowane są odrębnie dla każdego z kantonów. Poniższa strona zawiera linki do rejestrów kantonalnych (linki "ukryte" są w grafice z mapą Szwajcarii): <https://www.ch.ch/en/demokratie/political-rights/popular-initiative/what-is-a-cantonal-initiative-and-what-is-a-communal-initiat/>;

- opracowania dotyczące proponowanych zmian: https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2011/04/foraus-Volksinitiativen_Bausatz_fuer_eine_Reform-1.pdf;
https://leges.weblaw.ch/dam/publicationssystem_leges/2011/3/LeGes_2011_3_371-380.pdf;

- czy też kwestii szczegółowych np.: prób zmiany istniejących rozwiązań (2012 w kantonie Zurych odbyło się referendum dotyczące zlikwidowania instytucji "referendum konstruktywnego" (*konstruktives Referendum*) - broszura dla wyborców (zawierająca m.in. rekomendację Rady kantonalnej) -

https://www.web.statistik.zh.ch/cms_abstimmungsarchiv/pdf/20120923_Zeitung.pdf

- artykuł dot. referendum konstruktywnego - [https://www.ius.uzh.ch/dam/jcr:abc1ddaf-d7a5-4b25-9aaf-](https://www.ius.uzh.ch/dam/jcr:abc1ddaf-d7a5-4b25-9aaf-66b4eebd94fe/AJP_Konstruktives_Referendum_Glaser_Serd%C3%BClt_Somer.pdf)

[66b4eebd94fe/AJP_Konstruktives_Referendum_Glaser_Serd%C3%BClt_Somer.pdf](https://www.ius.uzh.ch/dam/jcr:abc1ddaf-d7a5-4b25-9aaf-66b4eebd94fe/AJP_Konstruktives_Referendum_Glaser_Serd%C3%BClt_Somer.pdf);

- czy referendum nadzwyczajnego - Gryzonia (ausserordentlichen Behördenreferendums)

https://www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/botschaften/Botschaften_20122013/Botschaft_01_2013_Web.pdf;

- zmian wprowadzonych w kantonie Genewa. W 2017 r. obniżono ilość podpisów jaka jest wymagana dla wszczęcia procedury związanej z inicjatywą obywatelską: https://www.swissinfo.ch/eng/vote-september-24_geneva-lowers-threshold-for-referendums-and-initiatives/43544060;

- czy już konkretnie gmin (nawet tej jednej wybranej przez Autora) - https://gaz.zh.ch/internet/justiz_inneres/gaz/de/politische_rechte.html;
https://gaz.zh.ch/internet/justiz_inneres/gaz/de/politische_rechte/muster.html#subtitle-content-internet-justiz_inneres-gaz-de-politische_rechte-muster-jcr-content-contentPar-downloadlist.

Rozważania te mogłyby ponadto dotyczyć wyjaśnienia tego czy przyznanie praw wyborczych 16 i 17-letnim obywatelom w kantonie Glarus (od 2007, co przecież Autor wie – por. s. 312) miało wpływ na wykorzystanie określonych instytucji demokracji bezpośredniej (szerzej instytucji „partycypacyjnych”; czy możliwość taka była rozpatrywania na poziomie federacji?); w których kantonach prawa wyborcze posiadają cudzoziemcy (ukończone 18 lat, mieszkający w Szwajcarii przez 10 lat i w kantonie przez 1 rok) i czy rzeczywiście mogą je realizować w odniesieniu do wykorzystania instytucji demokracji bezpośredniej, a szerzej w ramach procedur partycypacyjnych (zob. <https://www.jura.ch/CHA/SCH/Droits-politiques.html>), w jakich gminach pojęcie uprawnionego nie ogranicza się wyłącznie do pełnoletniego obywatela, a obejmuje cudzoziemców itd. Pozwoliłoby to na zaprezentowanie reform, których celem stało się poszerzenie kategorii uprawnionych, co miało w założeniu służyć realizacji pewnych - istotnych z punktu widzenia tematu pracy – praw podmiotowych. Już te kwestie byłyby istotne pod kątem sprecyzowania uprawnionego (partycypującego) i specyfiki jego identyfikacji na poziomie federacji, rozwiązań kantonalnych i wreszcie gminnych. Wydaje się też zdecydowanie bardziej logicznym przedmiotem badań aniżeli historycznie i opisowo zaprezentowany wątek wprowadzenia prawa wyborczego dla kobiet jako przykładu „dysfunkcyjności partycypacji społecznej” (por. s. 339 - 347). Oczywiście gdyby badania objęły jeszcze kwestie przyczyn kolejnych modyfikacji istniejących rozwiązań (np. wymogów zebrania odpowiedniego poparcia pod inicjatywami, modyfikacje terminów umożliwiających zebranie podpisów, skrócenie czasu na przegląd inicjatyw przez władze federalne; mechanizmów reprezentacji komitetów inicjatywy w dalszych pracach, przesłanki wycofania inicjatywy, oceny skutków społecznych, ustalenia czy i w jakim zakresie zmiany te wpłynęły na korzystanie z praw przez uprawnionych w ramach klasycznych i stale rozszerzanych procedur partycypacyjnych – tu z odwołaniem się już do literatury) byłyby rzeczywiście uwiecznieniem celu, który – tak domniemuję – postawił przed sobą Doktorant.

Kolejna kwestia wiąże się z prawidłowością zaprezentowania na czym polega owa „partycypacja społeczna w procesie stanowienia prawa”. Istotnym problemem oceny pracy przedstawionej do recenzji jest to, że w zdecydowanej większości powtarza się w niej ustalenia i wnioski poczynione w innych opracowaniach. Analiza regulacji prawnych klasycznych instytucji demokracji bezpośredniej, tj. referendum, inicjatywy obywatelskiej (na poziomie konstytucji Federacji) i zgromadzeń ludowych (w odniesieniu do dwóch kantonów) w zakresie zaprezentowanym przez Autora wnosi niewiele nowego ponad to, co zostało już wcześniej opublikowane i to mając tylko na względzie dostępną literaturę polskojęzyczną.

Jest to o tyle dziwne, że w okresie ostatnich 10 – w szczególności na poziomie federacji i kantonów (nie wspominając o gminach) - były podejmowane próby zmiany istniejących rozwiązań, o których w pracy Autor w zasadzie nie wspomina, a jeżeli już to nie przeprowadza szerszego wywodu, który miałby wykazać, w jaki sposób ma to związek z problematyką zintensyfikowania lub osłabienia „partycypacji społecznej”. Sama analiza praktyki na podstawie dostępnych danych na poziomie federacji (<https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/droits-politiques/referendum.html>; <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/droits-politiques/votations-populaires.html>) powinna zostać odpowiednio przez Autora przeprowadzona (o stronie tej Autor wie, bo przecież w swojej pracy wielokrotnie na nią jako źródło wskazuje, tylko w wersji niemieckojęzycznej, a odwołuje się np. do zestawienia danych z 2015 roku). Na tym polega przecież praca badawcza, że na podstawie dostępnych danych dokonuje się oryginalnych (nowych) ustaleń oraz zestawień (lub weryfikacji ustaleń wcześniejszych), które dostarczają podstaw uzasadniających wyprowadzenie konkretnych wniosków dotyczących specyfiki przedmiotu głosowań, efektywności funkcjonowania konkretnych procedur, realizacji założonych celów, przyczyn braku poparcia społecznego (a w omawianym zakresie z uwzględnieniem głosów w poszczególnych kantonach), przyczyn niezebrań podpisów pod inicjatywami (ponad sto kilkanaście), wycofania inicjatyw (blisko 100), uznania inicjatyw przez parlament za nieważne (wprawdzie tylko kilka) itd. Nie można uznać, że ograniczenie się np. do podania frekwencji w wybranych referendach i ogólne wskazanie przedmiotu głosowania (por. s. 361 - 362) jest wystarczające i w pełni obrazujące specyfikę ustalania tego, że głosowanie było: ważne, wiążące i rozstrzygające, a spadek zainteresowania społecznego nie był np. wyrazem dezaprobaty względem inicjatora lub przedmiotu głosowania. Warto też zauważyć wybiórczy charakter badań (por. dane źródłowe zawarte na stronie: https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/rf/ref_2_2_3_1.html) jak również to, że Autor zupełnie pomija analizę danych w głosowaniach na poziomie kantonów oraz gmin, co wymaga już oczywiście większego zaangażowania badawczego, ponieważ trzeba je zebrać (ale przecież w ramach powszechnego dostępu drogą elektroniczną nie jest to niemożliwe – np.: Zurych: https://wahlen-abstimmungen.zh.ch/internet/justiz_inneres/wahlen-abstimmungen/de/initiativen-referenden/kantonale-referenden/referenden.html) i dopiero wtedy poddać badaniu (porównaj też badania politologiczne zaprezentowane w szeregu opracowaniach z okresu 2014-2019 r. dotyczących instytucji demokracji bezpośredniej, prób reform itd. <https://www.avenir-suisse.ch/fr/author/tibere-adler/page/3/>), a także m.in.

opracowania autorstwa Lukasa Rühli i Tibère Adlera, Zürich 2015 <https://www.avenir-suisse.ch/en/publication/referendum/> s. 7 – 66, również w wersji niemieckojęzycznej).

Mam również pewne wątpliwości dotyczące sposobu identyfikacji zakresu instytucji, procedur, czy jeszcze szerzej aktualnie funkcjonujących form partycypacji społecznej w praktyce ustrojowej Szwajcarii (tj. w odniesieniu do federacji, kantonów i gmin). Gdyby nawet przyjąć, że Autor koncentruje się na tych klasycznych instytucjach demokracji bezpośredniej, to zastanawiające jest pominięcie szerszego omówienia: prawa petycji - bardzo szeroki zakres przedmiotowy i procedura na poziomie regulacji dotyczącej Zgromadzenia Federalnego – por. np. art. 126-129 <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010664/index.html#a126>; por. też: <https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2019.html>; konsultacji społecznych na poziomie kantonów i gmin, możliwości powoływania wyspecjalizowanych ciał pośredniczących (komisji wspólnych); specyfiki odformalizowanych form prowadzenia dialogu społecznego, czy nawet wysłuchania publicznego, o którym Autor jedynie incydentalnie wspomina, choć nie zdając sobie sprawy z faktu pewnych modyfikacji rozwiązań prawnych (por. s. 330). Mam bowiem wrażenie, że analiza regulacji ustawy o postępowaniu konsultacyjnym nie uwzględnia zmian poczynionych w treści tego aktu w 2014 r., a które weszły w życie w roku 2016, jak również z czerwca 2018. Świadczy o tym niepełny zakres rozważań (a w zasadzie dość trudne do zrozumienia pominięcia dotyczące modyfikacji treści art. 3 tego aktu – zob. s. 329-330 i porównaj z regulacją obowiązującą: <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20032737/index.html>). Autor odwołuje się też do art. 10 tego aktu (por. s. 330), a ten już od kilku lat nie obowiązuje (postanowienie uchylone przez LF Ch. I z 26 września 2014 r., ze skutkiem na 1 kwietnia 2016 r. (RO 2016 925; FF 2013 7957). Nie wiem też o jakiej ustawie z 18 marca 2018 roku pisze Autor (s. 332). Takiego aktu w mojej ocenie nie ma. Raczej chodzi tu o tę samą ustawę, o której mowa wcześniej (por. s. 329 i n.), choć analiza art. 1 (s.332), czy 3 (s. 333) nie dotyczy również obowiązującej od kilku lat treści. Oczywiście pomija też wyłączenia, o których mowa w art. 3a, jak i wszystkie pozostałe zmiany, które weszły w życie od 2016 roku. Oczywiście brak jest też analizy praktyki i związanych z nią problemów, w tym przyczyn wykreślenia instytucji, o której mowa była właśnie treści art. 10 ustawy, o czym wspominałem wcześniej.

Mając powyższe na uwadze trudno przyjąć, że badania Doktoranta zaprezentowane w przedłożonej do recenzji pracy doktorskiej - na obecnym jej etapie - stanowią choćby twórcze rozwinięcie wcześniejszych analiz i efektów pracy badawczej autorów trzecich. Trudno też

uznać, że Doktorant samodzielnie, w oparciu o klasyczne metody badawcze albo samodzielną analizę zupełnie nowych rozwiązań prawnych (a także ewentualnie zastosowanie nowych metod, danych i procedur w zakresie prowadzenia badań politologicznych lub/i socjologicznych) osiągnął wskazane we wstępie swojej rozprawy cele. Nie mogę też potwierdzić, że zaprezentowana analiza ma charakter kompletny, a nie tylko bazuje na ocenie aktualnych przepisów (choć i ten stan byłby już dużym sukcesem), czy też, że zawiera dowody wyprowadzenia wniosków na podstawie analizy aktualnej praktyki (w szczególności tej, która nie była wcześniej przedmiotem rozważań), jak i weryfikacji ustaleń wcześniej już przez badaczy poczynionych.

3. Uwagi szczegółowe

Przechodząc do uwag szczegółowych, jak wskazuje Autor: „Istotą partycypacji społecznej jest udział obywateli (jako suwerena) w sprawowaniu władzy publicznej poprzez instytucje demokracji bezpośredniej” (s. 23, por. też s. 94 i n.).

Jest to dość wąskie ujęcie pojęcia „partycypacji społecznej”. Raczej mamy tutaj do czynienia z nawiązaniem do klasycznego rozumienia jego opierającego się w aspekcie podmiotowym na cenzusie obywatelstwa, w przedmiotowym zaś na wskazanych instytucjach (demokracji bezpośredniej), które mają zapewnić uprawnionemu możliwość bezpośredniego wyrażenia woli w określonym (sformalizowanym) procesie decyzyjnym (podejmowania konkretnego rozstrzygnięcia). W praktyce, współczesne pojęcie „partycypacji” i to z przymiotnikiem „społecznej” musi być zdecydowanie szerzej rozumiane. Szczególnie na poziomie wspólnot lokalnych (np. gmin) różnorodność procedur, mechanizmów oraz form, pojęcie partycypacji (uczestnictwa, współuczestnictwa) rozumiane jest bardzo szeroko. Uprawnionymi niekoniecznie są wyłącznie obywatele posiadający czynne prawo wyborcze, ale w ogóle mieszkańcy. Na tym polu pojawia się już dość istotne pytanie, czy Autor odróżnia pojęcia „partycypacja społeczna i partycypacja obywatelstwa” i czy ewentualnie takie rozróżnienie byłoby konieczne (por. s. 24 i przypis 25 sugerujące identyfikowanie tych dwóch pojęć, choć już dobre uwagi - s.335).

Autor w dalszej części pracy dokonuje w pełni merytorycznej klasyfikacji pojęcia „partycypacji społecznej”. Wyróżnia partycypację horyzontalną (wspólnotową) i co najważniejsze stwierdza, że w kontekście sprawowania władzy publicznej istotne jest antydyskryminacyjne i solidarnościowe rozumienie tego pojęcia. Chodzi tu o odróżnienie

partycypacji społecznej od partycypacji obywatelskiej, „która z semantycznego założenia obejmuje zaangażowanie jedynie obywateli danego państwa”, oraz partycypacji publicznej „wskazującej na publiczny przedmiot prowadzonych działań” (s. 95). Przy takiej konstrukcji i przyjętym modelu klasyfikacji nieco jednak dziwna wydaje się konstatacja Autora, który stwierdza, że „Dlatego też na gruncie mojej dysertacji stosuje przede wszystkim pojęcie <<partycypacji społecznej>>, które w moim przekonaniu, jest najbardziej adekwatne w kontekście instytucji konstytucyjnych w Szwajcarii, które umożliwiają w tym kraju sprawowanie władzy publicznej przez obywateli” (s. 95). Posłużenie się pojęciem obywatela w zasadzie wskazuje jednak na rozumienie odwoływanie się do pojęcia „partycypacji obywatelskiej”, choć Autor (choć bez wcześniejszego omówienia instytucji i procedur) już na tym etapie pracy stwierdza, że „Państwo Helwetów cechuje się: 1) wielopoziomowością działań partycypacyjnych (a w przypisie 306 podkreśla, iż: „W Szwajcarii w procesie partycypacyjnym brać udział mogą nie tylko obywatele, ale także podmioty prawa prywatnego oraz publicznego, osoby prawne (choć te raczej też są przecież podmiotami prawa prywatnego i publicznego – przyp. M.J.), a także fundacje, partie polityczne, czy zrzeszenia. Jest to system, który nakazuje wręcz włączenie szerokiego grona podmiotów do procesu sprawowania władzy publicznej. Ograniczenie go do obywateli jest nieuprawnionym uproszczeniem”), przy uwzględnieniu samoorganizującego się społeczeństwa obywatelskiego będącego egzemplifikacją istnienia wspólnoty celów; 2) konstytucyjnym obowiązkiem włączenia całego społeczeństwa (nie zaś tylko obywateli) w proces legislacyjny, 3) wielopoziomowością partycypacji oraz multiplikacją organów państwowych biorących w niej udział, wraz ze różnicowaniem ich kompetencji” (s. 95 – 96). Na tym etapie pracy brak jest odniesienia się do (ustalenia) tego, czy cudzoziemcy są uznani za uprawnionych i czy pojęcie partycypacji społecznej, szczególnie na poziomie wspólnot lokalnych (gmin) powinno (musi, może, nie może) musi wiązać się z uprawnieniem nieobywateli do udziału w procedurach partycypacyjnych (przynajmniej modelowo, bądź w odniesieniu do istniejących rozwiązań prawnych np. Europejska Karta Samorządu Lokalnego i czego dotyczyły dwie Deklaracje złożone przez Szwajcarię, w tym ta dotycząca rozumienia art. 13 Karty (Deklaracje z dnia 17 lutego 2005 r.). Jest to istotne choćby z punktu rozważań zawartych na s. 148 – (posiadanie obywatelstwa gminy i kantonu) oraz tzw. podwójną suwerennością (por. s. 152 i n.).

W pełni zgadzam się z twierdzeniem Autora, zgodnie z którym „Szwajcarzy posiadają zaawansowaną możliwość inicjowania działań prawodawczych, bądź ingerowania w prowadzone postępowanie. Finalnie mogą także podjąć kroki w celu derogacji aktu prawnego

z systemu. (s. 150). W konsekwencji, jak stwierdza Autor, mamy do czynienia – na poziomie ustawodawstwa konstytucyjnego – z uczynieniem „z obywateli prawdziwego podmiotu partycypującego w sprawowaniu władzy w państwie; włącznie z prawem równoważenia preponderancji parlamentu oraz legitymacją do ciągłego, nieprzerwanego kreowania prawodawstwa – ze wszystkimi tego skutkami” (s. 150). Mam jednak jedną istotną uwagę w tym zakresie. Formułowanie tego rodzaju wniosków bez analizy praktyki, jej skutków w sferze prawotwórstwa, późniejszych działań (np. organów przedstawicielskich) jest gołosłowne, a co najmniej przedwczesne. Przybiera postać powtarzania ustaleń być może już wcześniej w literaturze poczynionych, ale „niezbyt” znajdujących poparcie w wywodzie bezpośrednio prowadzonym przez Autora. Wnioski takie mogłyby być samodzielnie formułowane dopiero po przeprowadzeniu merytorycznych badań i wykazaniu, iż treść postanowień konstytucyjnych i istniejąca praktyka przekłada się na rzeczywisty charakter wskazanych instytucji i procedur, w tym na „prawdziwość podmiotu partycypującego”.

Autor przyjmuje, odwołując się do „teorii kompromisowej”, że: „(...) demokracją bezpośrednią mogą być wyłącznie te formy działania podmiotu zbiorowej suwerenności, bądź też jego części w realizacji władztwa zwierzchniego publicznego, które wiążą się z możliwością podejmowania przez suwerena ostatecznego rozstrzygnięcia, nie mającego szansy na jego wzruszenie przez inne organy publiczne, z organami przedstawicielskimi włącznie” (s. 100-101). Jest to bardzo jednoznaczne stanowisko, w zasadzie, wykluczające np. możliwość stwierdzenia niekonstytucyjności aktu prawnego przyjętego przy wykorzystaniu instytucji demokracji bezpośredniej, jak również następczej zmiany aktu, np. przez organ władzy przedstawicielskiej. W praktyce okazuje się, że tzw. „teoria kompromisowa” nie odpowiada rozwiązaniom przyjętym w zdecydowanej większości państw demokratycznych, a i w samej Szwajcarii, może się nie do końca sprawdzić (brak szerszego odniesienia się do praktyki orzeczniczej Sądu Federalnego, jak również badań potwierdzających fakt „niezmienności” aktów). Co więcej przyjęte założenie – tu: odwołanie się do „suwerena”, może być w pełni odnoszone do państwa i władzy państwowej. Już na poziomie wspólnot samorządowych tak sprecyzowany podmiot może okazać się niewłaściwy, ponieważ do uprawnionych mogą zaliczać się np. cudzoziemcy, którzy z klasycznym „obywatelskim” suwerenem identyfikowani być w takim znaczeniu nie mogą.

Mając na względzie charakter ustrojowy Konfederacji jak również istotne kompetencje władz na poziomie kantonów i gmin za istotne uważam odnoszenie pojęcia partycypacji społecznej nie w ogólności, ale konkretnie do poszczególnych jednostek składowych. W tym też zakresie za pomocne uważam uwagi dotyczące podwójnej suwerenności (s. 152 i n. – definiowanie suwerena na poziomie federacji i kantonów, ale nie gmin, choć w przypadku tych ostatnich mamy do czynienia z istotnym stopniem zróżnicowania w granicach gwarantowanej konstytucyjnie autonomii – por. art. 50 Konstytucji Szwajcarii).

Mam też pewne wątpliwości w zakresie tzw. wyprzedzającego sposobu formułowania wniosków przez Autora. Np. w podsumowaniu rozdziału II stwierdza On: „Demokracja w szwajcarskich kantonach i gminach opiera się na poglądach Marsyliusza z Padwy, którego znaczenie dla kształtowania się partycypacji opisywałem w rozdziale I. Już na początku XIV w. bowiem głosił on, że ludzie najchętniej słuchają i przestrzegają praw, które sami ustanowili, nie zaś tych, które ktoś im narzucił. Szwajcarski system władz na wszystkich szczeblach gwarantuje taką możliwość w sposób niespotykany w żadnym innym państwie” (s. 156). Cóż, wniosek ciekawy, lecz byłby bardziej uzasadniony, gdyby w rozdziale II rzeczywiście przeprowadzona była analiza nie tylko istniejących rozwiązań, ale również praktyki i skutków ich wykorzystania. Zasadniczo nie ma w tym akurat miejsca ani jednego, ani drugiego.

Dziwi też pominięcie w katalogu „narzędzi, które we współczesnym świecie demokratycznym odgrywają znaczącą rolę przy rozwijaniu partycypacji społecznej w realizowaniu zadań publicznych” (s. 101 – 102) - prawa petycji (incydentalnie na s. 104; 206, gdzie Autor ogranicza się w zasadzie do przedstawienie treści art. 33 Konstytucji Szwajcarii, a także s. 265-266 – do tego wątku odniosę się też później), szczególnie, że zalicza do nich (tych „narzędzi”, choć nie wiem dlaczego w znaczeniu pozaprawnym – s. 101, chyba że chodzi o brak szczególnej regulacji w badanym porządku prawnym, co samo w sobie jest ciekawym problemem badawczym, choćby w zakresie wskazania dlaczego nie przyjęto takich rozwiązań) lobbying, a także nieformalne inicjatywy społeczne (te już istotnie mogą mieć różną pozaprawną postać).

Jeżeli głębiej przeanalizujemy doświadczenia USA na poziomie federalnym, a nawet polskie w odniesieniu do petycji kierowanych do Sejmu i Senatu, można odnieść wrażenie, że instytucja ta w różny sposób łączyć się może z wpływem (wprawdzie pośrednim) na stanowienie prawa. Jeżeli ponadto weźmiemy pod uwagę specyfikę referendum (nie zawsze przyjmuje postać referendum ustawodawczego), jak również różne modele inicjatywy ludowej

(por. uwagi Autora s. 104-106), to może okazać się, że skutki inicjowania tych instytucji są w zasadzie podobne do efektów skierowania petycji. Przedmiotowe pominięcie jest o tyle dziwniejsze, że przecież w treści art. 33 Konstytucji Szwajcarii prawo petycji jest wprost wyartykułowane, a praktyka jego realizacji, właśnie w odniesieniu do stanowienia prawa (np. nowelizacji ustaw), jest rozwinięta o czym można się przekonać na różne sposoby, w tym także sięgając do orzecznictwa Sądu Federalnego (potwierdził on szeroką koncepcję rozumienia zakresu przedmiotowego prawa petycji). Co więcej instytucja ta w ogóle nie została zauważona na poziomie kantonalnym, jak i gminnym.

Autor zauważa np.: „Należy również zauważyć, że każdy zainteresowany posiada możliwość wysłania pisemnej prośby, sugestii, czy skargi skierowanej do władzy – również w procesie legislacyjnym. Do uczestniczenia w takiej formie partycypacji obywatelskiej nie trzeba posiadać praw wyborczych. Odpowiedź organu na taką petycję nie jest obowiązkowa, jednakże takie działanie musi być odnotowane w postaci notatki służbowej” (s. 265 – 266). Na tym tle pojawia się więc pytanie o jaki rodzaj partycypacji chodzi? Czy ma on charakter systemowy, czy jest to odrębna instytucja, czy ma charakter sformalizowany i wreszcie jaką rzeczywiście postać przyjmuje. W treści Autor posługuje się bowiem pojęciami „prośby, sugestii, skargi”, a następnie „petycji”. Brak jest zupełnie analizy praktyki, która pozwoliłaby na zaprezentowanie istoty owej „możliwości” i np. odróżnienie jej od np. sformalizowanego prawa petycji (o ile byłoby one oczywiście omówione przez Autora).

Trudno mi zgodzić się na przyjętą przez Autora definicję „autorytarnego postępowania legislacyjnego” (s. 103). Autor stwierdza, że: „Taki proces jest nie tylko zamknięty na udział obywateli, ale najczęściej bywa unormowany w mało precyzyjny sposób tak, aby niedookreślone reguły tworzenia prawa nie krępowały prawodawcy przy podejmowanych przez niego arbitralnych rozstrzygnięciach. Ustawodawstwo w krajach autorytarnych cechuje także władczość w ustanawianych decyzjach oraz brak dialogu z członkami społeczeństwa” (s. 103). Warto pamiętać choćby o tym, że członkami ciał przedstawicielskich są obywatele wyłonieni w demokratycznych wyborach, którzy w ramach udzielonych pełnomocnictw uprawnieni są do sprawowania władzy prawodawczej. Trudno jest więc obronić twierdzenie, że system przedstawicielski nie jest demokratyczny nawet wtedy, gdy brak jest jakichkolwiek instytucji demokracji bezpośredniej. Nie wiem również na czym miałby polegać stan „unormowania w mało precyzyjny sposób”. Prawodawca zawsze działa w ramach pewnej swobody stanowienia prawa. Granicą legalności takiego działania są istniejące gwarancje konstytucyjne, obowiązek respektowania demokratycznie sprecyzowanych procedur i

respektowanie standardów ochrony wolności i praw jednostki. Brak jest wyводу, który uzasadniałby formułowane przez Autora twierdzenia (np. wykazanie braku określonych postanowień konstytucyjnych, organów ochrony wolności i praw, sądów konstytucyjnych itd.), a odniesienie wskazanych w pracy cech dyskwalifikowałyby dużą część państw, które powszechnie klasyfikuje się jako demokracje (w tym również samą Szwajcarię, przy uwzględnieniu kompetencji Sądu Federalnego – por. s. 139 – 143, czy możliwości wystąpienia do międzynarodowych organów ochrony praw np. ETPCz., co miało przecież miejsce – zob. s. 232) .

Źródła prawa - dobrze, początkowo syntetycznie scharakteryzowane (s. 163 -166), później stopniowo rozwijane, choć można się zastanawiać, czy w związku z tematem rozprawy (por. s. 179 i n.; 191 - 200). Postulować można byłoby szerszą analizę charakteru aktów stanowiących na poziomie kantonu i gminy oraz skutków orzeczeń Sądu Federalnego. (warto byłoby też szerzej przedstawić specyfikę źródeł np. por.: Sophie Weerts, *Swiss Cantonal Constitutions as Sources of Law for the Protection of Fundamental Rights*, <https://www.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-juridiques-2016-2-page-179.htm#>).

Dobrze zaprezentowany ogólny schemat szwajcarskiego trybu ustawodawczego w Zgromadzeniu Federalnym (s. 183). Nie mam takiej jak Autor pewności, że „(...) jedyną siłą, jaka jest uprawniona do zatrzymania poczynań Zgromadzenia są obywatele i ich samoorganizujące się społeczeństwo wykorzystujące do swoich działań mechanizmy konstytucyjne. Dlatego też zasada partycypacji społecznej w moim przekonaniu jest normą równoważącą supremację parlamentu w Szwajcarii” (s. 169-170). Jeżeli weźmiemy pod uwagę to, że kilka stron wcześniej pisząc o Sądzie Federalnym Doktorant konstatował: „Taka dyskrecjonalna władza orzecznicza, pozwala na równoważenie supremacji parlamentarnej oraz na ochronę praw jednostki nawet w kontekście aktów normatywnych, w których procesie legislacyjnym brało udział społeczeństwo” (s. 165), to łatwo możemy popaść w konfuzję i utracić pewność, co do stabilności formułowanych przez Niego twierdzeń (bo już np. w podsumowaniu rozdziału III. Wskazuje on, że (...) obywatele stanowią główną siłę równoważącą i stabilizującą...(s. 222), a więc nie „jedyną siłą”.

Pewne fragmenty rozważań są zbędne (por. s. 30 i n.). Autor ani nie dokonał tutaj szczegółowej analizy, ani nie wykazał, żeby informacje w tej części ujęte miały jakikolwiek związek z późniejszą analizą, a w szczególności stanowiły pierwowzór rozwiązań przyjmowanych w Szwajcarii. Jeżeli weźmiemy pod uwagę treść późniejszego wyводу (por.

s. 48 i n.), to łatwo zauważyć, że część rozwiązań stosowanych w Konfederacji helweckiej, w zasadzie, mogło być pierwowzorem nie tylko instytucji wprowadzanych w innych porządkach prawnych, ale również źródłem rozważań szeregu cytowanych autorów. Zdecydowanie lepsze byłoby więc ustalenie, czy prawdą jest to, że rozwiązania helweckie były pierwowzorem innych, które wykorzystywane były później w innych państwach (tak jak np. czyni to Autor w odniesieniu do budżetu partycypacyjnego – por. s. 84). Szeroko cytowane opracowanie Jeana Hippolyta Emmanuela Esmein'a w istocie opiera się na analizie rozwiązań właśnie uznanych przez niego za pewnego rodzaju pierwowzór.

Niepotrzebne są opisy wszystkich systemowych rozwiązań. Np. po co w pracy zawierać informację o wysokości diet i sposobie ich ustalania (s. 173).

Nieco zbyt ogólnikowe zaprezentowanie elementy genezy instytucji demokracji bezpośredniej w Szwajcarii (s. 51 – 54). O wiele lepszym byłoby sięgnięcie do literatury (np. francuskojęzycznej) i szersze zaprezentowanie praktyki stosowania różnego rodzaju form demokracji bezpośredniej. Nie ma też potrzeby porównywania rozwiązań amerykańskich, a także funkcjonujących w innych państwach (s. 51 – 57). Po pierwsze zostały już wystarczająco opisane, po drugie nie wnoszą nic nowego, koncentrując się na klasycznych instytucjach demokracji bezpośredniej. Współcześnie natomiast pojęcie partycypacji społecznej wiązane jest z szeregiem innych instytucji, które nie mają charakteru klasycznych instytucji demokracji bezpośredniej, a przynajmniej tych od wielu lat sformalizowanych czy to na poziomie rozwiązań konstytucyjnych, czy ustawowych. Autor sam to w zasadzie zauważa, wskazując że „Nowoczesne społeczeństwa stają więc przed pytaniem, jak formować i zmieniać demokrację w taki sposób, aby podkreślić jej zalety, przy jednoczesnej próbie eliminacji wad oraz zachęceniu obywateli do czynnego brania udziału w procesie decyzyjnym. Realizacji takich celów ma służyć pomysł innowacji w demokracji. Są to instytucje i rozwiązania, które powołane są do życia w celu zwiększenia i pogłębienia uczestnictwa obywateli w procesie politycznego podejmowania decyzji poprzez: 1) bezpośrednie zaangażowanie obywateli; 2) instytucjonalizację technik innowacyjnych w procesie strategicznego podejmowania decyzji; 3) odchodzenie od korzystania z tradycyjnej infrastruktury współczesnej demokracji”, a ponadto wyróżniając „(...) 1) innowacyjne i futurystyczne konstytucyjne modele sprawowania władzy publicznej przez obywateli; 2) nowoczesne technologie wspierające partycypację społeczną”. (s. 78). Warto byłoby wskazać, jakie są wykorzystywane, a także dlaczego niektóre nie przyjęły się w praktyce lub ich w ogóle nie wprowadzono.

Dobre zaprezentowanie wątku poświęconego demokracji deliberatywnej (por. s. 79 i n.), jak i ocena możliwości iż zasadności funkcjonowania systemu opierającego się na mechanizmach (procedurach) demokracji deliberatywnej (por. s. 82 i n.). Dobrze scharakteryzowany wątek „demokracji elektronicznej” (por. s. 89 i n.), choć dobrze było – może nieco futurystycznie – odnieść się do projektów zakładających wykorzystanie sztucznej inteligencji i wpływowi istniejących już technologii na podejmowanie decyzji przez uprawnionego (co przez niektórych uważane jest za zagrożenie demokracji – np. kwestie: wirtualnych profili politycznych i społecznych, maszynowego profilowania, targetowania, fake newsów, zastosowania projektów umożliwiających prowadzenie debat, w tym wykorzystanie SI w ich ramach – zob. np.: Projekt Debater, itd.). Analiza e-votingu (por. s. 289-295) wymagałaby jednak nieco bardziej szczegółowej analizy przepisów kantonalnych, jak również choćby przykładowego zaprezentowania rozwiązań na poziomie gmin.

Autor dostrzega potrzebę powiązania partycypacji społecznej z demokratycznym uczestnictwem w wykonywaniu władzy publicznej (por. s. 65 i n.), cały czas łączy je z pojęciem suwerena (narodu, ludu). Mechanizm ten nie zawsze w klasycznym tego słowa znaczeniu jest właściwy w kontekście definiowania uprawnionego na poziomie części kantonów i gmin, o czym wspominałem już wcześniej.

Pierwszy rozdział, choć najdłuższy wydaje się być „nieco” chaotyczny. W założeniu służyć ma on wprowadzeniu do pogłębionej analizy poświęconej konkretnym rozwiązaniom istniejących w Szwajcarii. Pewne incydentalne i wycinkowe kwestie bezpośrednio dotyczące tych rozwiązań są przedwczesne i niepotrzebne. Raczej należało się spodziewać sprecyzowania modelu definiowania istoty partycypacji społecznej (co Autorowi udało się w pewien sposób dokonać) ze wskazaniem tego, czy można mówić o prawie do partycypacji (ewentualnie jego gwarancjach) i elementach jego treści.

Dobre zaprezentowanie konstytucyjnych rozwiązań dotyczących całkowitej i częściowej zmiany konstytucji (s. 224 – 235). Warto byłoby jednak uwypuklić, co nowego udało się Autorowi ustalić ponad to, co było już przedmiotem wcześniejszych opracowań naukowych. W tym zakresie można byłoby dokonać analizy wszystkich projektów zmiany Konstytucji (a przecież przyjętych jest kilkanaście – zob.: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/changes.html>, nie wspominając o innych procedowanych, o czym jedynie ogólnikowo wspomina Autor – s. 234), poddać analizie np. fakt braku podjęcia odpowiedniej inicjatywy przez obywateli, charakteru i zakresu partycypacji społecznej przyjmującej inne postaci (np. konsultacji lub

petycji itd.), a nawet wyłączenia możliwości przeprowadzenia referendum. Zastanawiające jest też dalece uproszczone prowadzenie analizy prawno-dogmatycznej. Z pracy Autora można odnieść wrażenie, że procedura opiera się wyłącznie na postanowieniach Konstytucji (por. s. 229 – 235). Szkoda też, że jedynie sygnalizacyjnie Autor wzmiankuje o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej (por. s. 233), w zasadzie w przypisie stwierdzając, że: „Niestety instytucja inicjatywy ustawodawczej nie spotkała się z efektywnym wykorzystaniem przez obywateli, dlatego też podjęto decyzję o jej derogowaniu z systemu” (przypis 31 na s. 233). Fakt ten ma kolosalne znaczenie z punktu widzenia „partycypacji społecznej”. Podjęcie się szerszej próby wykazania praktyki, przyczyn, zależności, a w konsekwencji skutków dla obywateli, którzy zostali pozbawieni możliwości wykorzystywania tej formy bezpośredniego oddziaływania byłoby istotnym wkładem w rozwój badań nad prawem. W sumie też trudno ustalić, oczywiście po lekturze tego fragmentu pracy, sens wypowiedzi Autora, który stwierdza: „Instytucje demokracji bezpośredniej, w tym oczywiście inicjatywa ludowa, stały się dominującym elementem procesu legislacyjnego w Szwajcarii” (s. 234). Byłoby to może racjonalne gdyby porównać ogólny wynik działalności prawotwórczej organów (np. liczby aktów prawa) do tych, które wiązały się z wykorzystaniem instytucji demokracji bezpośredniej, w szczególności inicjatywy ludowej.

Brak jest również analizy istniejących rozwiązań prawnych - w szczególności praktyki, oceny skutków zainicjowania i przyjęcia konkretnego aktu - kształtujących postępowania w sprawie inicjatywy, także na poziomie kantonów i gmin. Badania nie obejmują choćby wskazania ile takich inicjatyw zostało zainicjowanych, ile doszło do skutku, czy w okresie późniejszym dokonano modyfikacji treści aktów, które zostały uchwalone, kto (jaki organ) tego dokonał, jaki wpływ na ocenę obowiązywania mają organy władzy sądowniczej, czy możliwe jest przeprowadzenie kontroli prewencyjnej, co pozwoliłoby ostatecznie Autorowi na zdefiniowanie ustrojowego znaczenia nie tylko tej instytucji demokracji bezpośredniej, ale i skutków jej wykorzystania w ramach partycypacji społecznej i wykazania rzeczywiście równorzędnej (a być może i pierwszorzędnej względem kompetencji organów władzy) roli obywateli korzystających z przysługujących im praw.

Najgorzej prezentuje się analiza inicjatywy obywatelskiej na poziomie gmin. W zasadzie Autor poprzestaje na ogólnikach (por. s. 242 -243). Oczywiście zdają sobie sprawę, że rozwiązań tych jest wiele i różnią się one nawet zasadniczo. Obowiązkiem Autora było jednak zdefiniowanie podstawowych modeli (a nawet jednego podstawowego), wskazanie cech szczególnych i poddanie analizie szczegółowych rozwiązań. Nic z tego nie udało się w

pracy zaprezentować, nie wspominając o danych charakteryzujących praktykę (zakres przedmiotowy, charakter skutków, trwałość, sądową kontrolę itd.).

Mając na względzie fakt, że recenzowana praca jest pisana w XXI wieku i to pod koniec drugiej jego dekady należałoby się spodziewać, że Autor podejmie m.in. próbę pogłębienia dotychczasowych badań nad instytucjami demokracji bezpośredniej funkcjonujących w przeszłości i obecnie w Konfederacji Szwajcarskiej. Dlatego też w rozdziale II bardziej pożądane byłoby wskazanie na szczegóły charakteryzujące instytucje zapewniające bezpośredni udział obywateli (innych podmiotów partycypujących) w sprawowaniu władzy publicznej. Chodziłoby to o te informacje, które identyfikowałyby w istotny sposób uprawnionego, przedmiot, procedurę, prawny charakter skutku, a także trwałość podjętych rozstrzygnięć, a także relacje tej (tych) formy sprawowania władzy do innych funkcjonujących równolegle. Niestety poza ogólnym wskazaniem znanych już informacji (por. s. 114; 116), niewiele otrzymujemy. Autor wskazuje np.: „Kantony i gminy samodzielnie stanowiły prawo oraz rozstrzygały o swoich powinnościach. Coraz częściej działo się to za pomocą instrumentów demokracji bezpośredniej, w szczególności zgromadzeń ludowych. Jedyne możliwe ograniczenia w swobodzie legislacyjnej działań podejmowanych przez obywateli (lub wybranych przez nich deputowanych do ciał przedstawicielskich) wynikały w licznych umów partykularnych, które regulowały stosunki między państwami konfederacyjnymi. Nie bez znaczenia pozostawało także prawo zwyczajowe. Znamienna stała się tendencja do zawierania porozumień pomiędzy kantonami dla osiągnięcia wspólnych celów” (s. 116). Dobrze byłoby wskazać, jakie to inne instrumenty demokracji bezpośredniej (poza zgromadzeniami ludowymi) były rzeczywiście wykorzystywane i jakie sformalizowane prawnie „szczegóły” definiowały zasady ich wykorzystania. Wtedy też o wiele lepiej udałoby się wykazać związek (lub jego brak) pierwotnych instytucji z rozwiązaniami, które Autor opisuje w dalszej części (Pakt Związkowy – s. 122 i n.). W takim ujęciu ta część stanowiłaby dowód tego, że to rzeczywiście rozwiązania szwajcarskie były przenoszone do systemów ustrojowych innych państw.

Analiza postanowień konstytucji (1848 i 1874) jest oczywiście uzasadniona, choć trudno uznać, że wnosi ona istotne informacje poza tymi, które już zostały w literaturze przedmiotu przedstawione (por. s. 124 – 134).

Omówienie socjologicznych i politycznych przesłanek partycypacji społecznej w procesie legislacyjnym Konfederacji Szwajcarskiej zasadniczo w oparciu o pośrednie źródła opracowań polskich bez sięgnięcia bezpośrednio do badań rodzimych nie jest dobrym

rozwiązaniem (s. 208 - 209). Bardziej pożądanym byłoby odniesienie się do prowadzonych badań dotyczących spadku zainteresowania Szwajcarów udziałem w głosowaniach referendalnych (pewne informacje są – s. 241-242; a szczególnie s. 355 - 365, ale z odwołaniem się do literatury z początku XXI wieku, a nie z końca drugiej dekady tego wieku). Ważne byłoby też uzasadnienie kolejnych zmian, które w istotny sposób wiążą się tymi elementami składowymi procedury inicjowania, wykorzystywania instytucji demokracji bezpośredniej, jak również relacji źródeł prawa stanowionych przy wykorzystaniu instytucji demokracji bezpośredniej do tych będących efektem działalności innych organów (tu też istotnie trzeba sięgnąć do orzecznictwa Trybunału).

Nie wiem czym uzasadnić twierdzenie, zgodnie z którym „(...) każdy kantonów może przewidzieć swoje własne, indywidualne procedury” (s. 236) partycypacji, w szczególności instytucji demokracji bezpośredniej. W zasadzie przecież te instytucje i procedury są prawnie ukształtowane, a kwestią przeprowadzenia badań jest ustalenie zakresu i charakteru ich zastosowania oraz problemów, które pojawiają się przy tej okazji. Analiza w tej części ma charakter wtórny do badań wcześniej przeprowadzonych (zarówno przez polskich badaczy prawa, jak i oczywiście innych). Najlepszym przykładem jest porównanie przedstawionej przez Autora tabeli, w której prezentuje „różnicowanie wymogów formalnych zapoczątkowania inicjatywy obywatelskiej w poszczególnych kantonach (s. 238-239). W istocie jest powtórzeniem części szerszego opracowania tabelarycznego zaprezentowanego w opracowaniu Magdaleny Musiał-Karg i najszerzego autorstwa Adriana Vattera, *Kantonale Demokratien im Vergleich Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*, (Mit einem Vorwort von Arend Lijphart), Opladen 2002 (dostęp: <file:///C:/Users/belfer/Downloads/Kantonale%20Demokratien%20im%20Vergleich%20Entstehungsgründe,%20Interaktionen%20und%20Wirkungen%20politischer%20Institutionen%20in%20den%20Schweizer%20Kantonen%20b.pdf>, bez przeprowadzenia weryfikacji aktualności ustaleń tam zawartych).

W tym zakresie zastanawiające jest pominięcie kwestii związanych z praktyką inicjowania i realizacji inicjatyw ustawodawczych przez obywateli. Jeżeli weźmiemy pod uwagę wskazane wyżej opracowanie A. Vattera to możemy zapoznać się z drobiazgowym przedstawieniem tożsamej praktyki w latach 1980 – 1999 (s. 268 i n.) oraz zaprezentowaniem pewnych rozwiązań modelowych będących wypadkową zidentyfikowania przez Autora pewnych cech wspólnych (por. s. 401-409). Nic nie stało na przeszkodzie, aby Doktorant

zastosował nawet podobne techniki badań, ale przedmiotem analizy (i w konsekwencji merytorycznych wniosków) uczynił regulacje prawne obowiązujące w okresie 2010 – 2019. Zarówno ustalenie przyczyn modyfikacji ich treści w tym czasie (a także podjętych prób), jak również dokonał ich powiązania z praktyką inicjowania, a także skutków zastosowania byłoby na pewno ciekawe i poznawcze.

Pewnym nieporozumieniem jest sposób ujęcia w pracy zagadnienia inicjatywy obywatelskiej w gminach (s. 241 – 243). Po prostu poza pewnymi ogólnikami nie przybiera on nawet postaci wyjściowej (por. s. 242), uzasadniającej możliwość i zasadność przeprowadzenia merytorycznej analizy naukowej, nie zawiera przedstawienia „jakiś” zbiorczych modeli rozwiązań podobnych lub charakterystycznych w odniesieniu do próby zdefiniowana uprawnionego, przedmiotu (i jego ograniczeń), procedury, gwarancji współuczestniczenia, skutków, kontroli legalności, trwałości, a ponadto przesłanek odwoływania się do tej instytucji. Nie wiemy też czy organy przedstawicielskie mogą zmieniać treść regulacji, czy istnieje wymóg frekwencji, nie wspominając o jakichkolwiek danych statystycznych obrazujących praktykę. Co więcej, ustalenia opierają się na odwołaniu wyłącznie do opracowań, które trudno uznać za w pełni aktualne (nie wspominając, że Autor nie sięgnął do opracowań rodzimych dla opisywanego państwa).

Trudno też ustalić na czym polega funkcjonowanie „komisji obywatelskiej” będącej „urzędem kontrolnym nad ciałami demokracji przedstawicielskiej” w gminach? (por. s. 241).

Ciekawe byłoby też szersze poznanie instytucji wysłuchania opinii (s. 265). Autor znowu poprzestaje na wskazaniu, iż różni się on od polskich konsultacji społecznych i ma bardziej „zaawansowany i efektywny” charakter. Na czym polega ta instytucji partycypacji społecznej i jak wygląda owa efektywność nie dowiadujemy się jednak nic (chyba, że chodzi tu o tę, o której pisze na s. 330-331, o czym wspominałem szerzej już wcześniej).

Rozumiem też, że łatwiej jest odwoływać się do danych, które zostały już opracowane. Jeżeli jednak Autor przygotowuje pracę kilka lat po takim ich zebraniu i zestawieniu, a jednocześnie dostępne są inne dane źródłowe (z lat następnych), to właśnie w pracy doktorskiej wartością nową, poznawczą jest samodzielne opracowanie dostępnych danych i wyprowadzenie na ich podstawie określonych wniosków. Nie można – jak to robi Autor – odwołać się w pracy oddawanej do recenzji w końcu 2019 roku do danych z lat 1970 -2012, szczególnie, że były już one przedstawione w innej pracy publikowanej w Polsce (zob. s. 272). Analiza frekwencji zasadniczo kończy się na danych z 2010 roku. Ostatnia dekada

pozostaje (poza drobnymi wyjątkami por. s. 278 – 283; 349) poza zakresem szerszej analizy zaprezentowanej przez Autora.

Cechą szczególną jest to, że Autor formułuje pewne wnioski niejako w oderwaniu od materiału poglądowego. Np. zgadzam się z konkluzją, zgodnie z którą „Poziom partycypacji jest spolaryzowany w zależności od tematu poddanego pod głosowanie i kantonu, w którym się odbywa”. (s. 274). Jeżeli jednak czytelnik nie dysponuje wiedzą, co było takim przedmiotem, kto był rzeczywistym inicjatorem (np. partia polityczna, czy związek zawodowy, stowarzyszenie, czy inny podmiot) kiedy się odbyło i dlaczego (bo były różne przyczyny), czy wzięła w nim udział niewielka liczba uprawnionych, to niestety nie dowie się tego z pracy Doktoranta.

Najlepsze opisowo są te fragmenty opracowania, które dotyczą rozwiązań Konstytucji Federacji Szwajcarii, choć brak jest niezbędnej analizy praktyki i powstających problemów tak dotyczących kwestii przedmiotowych, proceduralnych w istotny sposób akcentowanych w orzecznictwie Trybunału Federacji. Prawdą jest to, że „(...) konstytucyjne instytucje partycypacyjne w Szwajcarii pozwalają na znaczną ingerencję w proces prawodawczy” (s. 261). W praktyce, jak przedstawiła to w swojej rozprawie doktorskiej dr H. Bednarz instytucje te inicjowane są zasadniczo przez organizacje społeczne, związki zawodowe i partie polityczne. Podniosła ona również, że obowiązujące ustawodawstwo charakteryzuje się brakiem regulacji dotyczących zdefiniowania zasad transparentności finansowania kampanii referendalnych (z wyjątkiem trzech kantonów, gdzie regulacje dotyczą finansowania partii politycznych), co w kontekście specyfiki definiowania podmiotów należących do tzw. sfery prywatnej ma istotne znaczenie dla sposobu oceny istoty i charakteru „partycypacji społecznej” w wydaniu szwajcarskim. Dobrze byłoby w tym zakresie wskazać czy zaszły jakiegokolwiek zmiany i czy (od 1999 roku) zmieniło się również stanowisko Trybunału Federacji i to nie tylko w odniesieniu do tej kwestii związanej ze specyficznym pojmowaniem gwarancji proceduralnych.

Autor podnosi, że weto ludowe „jest stosowane w stosunku do aktów normatywnych (czyli posiadających normy abstrakcyjne i generalne), natomiast Konstytucja Federalna przewiduje możliwość przeprowadzenia referendum fakultatywnego również w stosunku do aktów nieposiadających przymiotów normatywnych – uchwał federacyjnych” (s. 263). Po pierwsze nie wiadomo co Autor rozumie pod pojęciem „aktów normatywnych” brak jest przedstawienia praktyki, która pozwoliłaby na poznanie szczegółów. Trudno też stwierdzić na

czym polegać ma stwierdzenie, że uchwały federalne nie posiadają „przymiotów normatywnych”.

Rozdział VI poświęcony jest problematyce zgromadzeń ludowych. Instytucje te zostały już w istotny sposób opisane w literaturze przedmiotu. Dlatego też wykorzystanie i nawet dobre zaprezentowane istniejących rozwiązań wymaga większej szczegółowości od Autora. Np. pisze „podczas *Landsgemeinde* każdy członek wspólnoty może przedstawić własną propozycję” (s. 306). Jednak już dalsza analiza (por. s. 315-316) nie zawiera odpowiedzi na istotne pytanie definiujące formę, zakres przedmiotowej „propozycji”.

Na koniec drobna, ale istotna uwaga związana z określeniem dostępu do stron internetowych. Dostęp do nich powinien być ujednolicony w kontekście sprecyzowania aktualności obowiązującego stanu prawnego - należałoby również zweryfikować dostępność wszystkich innych źródeł, do których Autor odwołuje się w pracy.

4. Kwestie redakcyjne

W pracy pojawiają się pewne niedociągnięcia warsztatowe. Drobne błędy literowe (np. s. 66); językowe – np.: s. 116 – sprawowanie wymiaru – ale jakiego?); s. 204 – „W literaturze przedmiotu podnosi się, iż ok. 75% gmin stosuje w swoim procesie legislacyjnym instytucję referendum. Taka sytuacja jest wynikiem faktu, iż obywatele (nawet ci pochodzący z gmin, gdzie ciałem prawodawczym jest zgromadzenie gminne) chętniej decydują się na udział w referendum aniżeli w prace organu demokracji bezpośredniej”. W pewnych miejscach drobne uogólnienia, które mogą wprowadzać w błąd. Np. na s. 223 Autor wskazuje, że „W tradycji szwajcarskiej ukształtował się paradygmat współdecydowania przez obywateli o różnych, istotnych przedsięwzięciach narodowych. Istnieje wiele instytucji prawnych, które pozwalają na czynne uczestnictwo ludzi w kształtowaniu prawodawstwa. Wśród nich należy wyróżnić m.in. referendum, konstytucyjną inicjatywę ludową oraz inicjatywę ustawodawczą czy też zgromadzenia ludowe. Formy te dostępne są na wszystkich szczeblach rządów (federacja, kantony, i gminy)”. Nie budzi dla mnie wątpliwości, że sam Autor zdaje sobie sprawę, bo przecież pisze o tym w różnych miejscach, że zgromadzenia ludowe nie funkcjonują na wszystkich szczeblach rządów. Dobrze przygotowane są wykazy zamieszczone na końcu pracy.

5. Ocena i konkluzja końcowa

Przechodząc do całościowej oceny opiniowanej rozprawy raz jeszcze pragnę zaakcentować, że wybrany przez Autora temat jest bardzo złożony, co samo w sobie dowodzi, że cel który sobie wyznaczył był i jest bardzo ambitny.

Analiza zamieszczona w treści rozprawy – na dzień dzisiejszy – nie pozwala jednak, w mojej ocenie, przyjąć, iż spełnia ona wymogi ustawowe i stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, czyli przesłanek sprecyzowanych w treści art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789).

Uważam jednak, że Autor ma potencjał, który pozwoli mu na dopracowanie treści Jego rozprawy. Jak wskazywałem wyżej, temat jest bardzo ambitny (mam też nadzieję, że z pełną świadomością wybrany), a ewentualne (choć uważam, że wysoce prawdopodobne) Jego merytoryczne i poprawione opracowanie będzie bardzo interesujące i naukowo wiele wnoszące. **Aby do tego doszło treść rozprawy musi zostać przez Doktoranta w istotny sposób poprawiona.** Uważam, że Autor powinien podjąć działania zmierzające do:

- aktualizacji powoływanych przepisów i uzupełnieniu bibliografii (przy jednoczesnym poddaniu weryfikacji wskazanych tam problemów), jak również orzecznictwa, które ma w chwili obecnej śladowy zupełnie charakter;

- objęcia zakresem rozważań tych instytucji (praw), procedur i mechanizmów, które zostały tylko sygnalizacyjnie przez Autora wskazane, a które w istotny sposób identyfikowane być muszą z mechanizmami partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa (w gdyby uznał, że jest inaczej, to również uzasadnienia takiego stanowiska);

- przeprowadzenia tożsamego badania istniejących rozwiązań prawnych przy wykorzystaniu tych samych metod wykładni w odniesieniu do rozwiązań na poziomie federalnym, kantonalnym i gminnym. Efektem tego badania powinno być nie tak jak ma to obecnie miejsce, zasadniczo odrębne omówienie poszczególnych instytucji, ale ponadto wykazanie, jakie relacje pomiędzy nimi występują, a w konsekwencji z jakim modelem partycypacji mamy do czynienia; konieczne także jest zdefiniowanie charakteru gwarancji partycypacji na poszczególnych etapach postępowania związanego z realizacją określonych procedur (np. od pomysłu, przez powstanie komitetu, do ewentualnej kontroli konstytucyjności; czy praw związanych z prowadzeniem kampanii referendalnej itd.);

- przeprowadzenia rzetelnej analizy praktyki (obejmującej w szczególności okres 2010 – 2019) ze wskazaniem (także zidentyfikowaniem) artykułowanej w literaturze przedmiotu specyfiki oraz problemów, które w bezpośredni sposób wiążą się z „mechanizmami partycypacji społecznej” w procesie stanowienia prawa w Konfederacji Szwajcarskiej, z końcowym przedstawieniem aktualnych i merytorycznych wniosków o systemowym charakterze - np. zauważa się, że rozwiązania istniejące obecnie, przy uwzględnieniu, kto rzeczywiście inicjuje poszczególne procedury uzasadniają twierdzenie, że mamy do czynienia z realizacją interesów (celów) partyjnych i związkowych, a nie klasycznie oddolnych, których rzeczywistymi inicjatorami byli zainteresowani obywatele (szerzej uprawnieni);
- modyfikacji obecnie istniejącej systematyki pracy, co wynika z potrzeby uwzględnienia zagadnień i problemów obecnie pominiętych;
- wyeliminowaniem pozostałych nieścisłości wskazanych w przekazanej recenzji.

Po wprowadzeniu niezbędnych uzupełnień i poprawy treści przedłożonej do recenzji rozprawy doktorskiej przez mgra Kamila Stępniaaka, możliwe będzie kontynuowanie postępowania w oparciu o postanowienia § 6. pkt 6 Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz. U. z 2018 r., poz. 261).

/Mariusz Jabłoński/


Wrocław 17 kwietnia 2020 r.