

Gdańsk, dnia 27 kwietnia 2018 r.

dr hab. Piotr Uziębło  
profesor Uniwersytetu Gdańskiego  
Katedra Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych

## RECENZJA

**rozprawy doktorskiej Pana mgr Janusza Nowaka „Federalizm  
w państwach Ameryki Łacińskiej”  
(napisanej pod kierunkiem naukowym dra hab. Piotra Mikulego, prof. UJ)**

### I. Temat pracy

Nie mam wątpliwości, że wybór tematu pracy musi zostać oceniony pozytywnie. Generalnie bowiem polska literatura prawnokonstytucyjna nie zajmuje się pogłębionymi badaniami, których przedmiotem są rozwiązania ustrojowe występujące w państwach Ameryki Łacińskiej. Pojawiają się co prawda prace o charakterze ogólnym, czego przykładem mogą być monografie wydawane w ramach serii *Systemy konstytucyjne państw świata* czy pionierskie prace Krystiana Complaka, lecz opracowań bardziej szczegółowych w zasadzie brakuje. Warto odnotować fakt, że Uniwersytet Jagielloński również ma wkład w te badania, z uwagi na zainteresowania nieżyjącego już profesora Jacka Czajowskiego. Podkreślić warto, że potrzeba badań nad rozwiązaniami państw tego regionu jest tym bardziej istotna, że pojawiają się w nich rozwiązania zarówno nowatorskie (np w obrębie prawa wyborczego czy demokracji bezpośredniej), jak i oryginalne (ukształtowanie systemów rządów). Podobny charakter ma zresztą tamtejsza odmiana federalizmu, co dodatkowo pozwala na zaakcentowanie wagi badanego problemu.

Sformułowanie tematu pracy może już jednak powodować pewne niejasności. Został on bowiem ujęty w sposób wyjątkowo ogólny. Przede wszystkim nie jest jednoznacznie zaakcentowane, czy Autor będzie koncentrować się na postrzeganiu problematyki federalizmu w doktrynie państw latynoamerykańskich, czy też będzie chciał w większym stopniu podejść do problemu z perspektywy dogmatycznej. Na ten drugi kierunek wskazuje jednak odwołanie się w tytule do państw regionu. W efekcie przyjęć trzeba, że praca będzie dotyczyła rozwiązań przyjmowanych w poszczególnych państwach, a nie przede wszystkim

rozważań teoretycznych autorów pochodzących z tytułowego kręgu państwowego. Jasnym i jednoznacznym jest natomiast określenie kręgu państw należących do Ameryki Łacińskiej. Stanowią one pojęcie często używane w pracach z nurtu dogmatyczno-prawnego, co powoduje, że nie było konieczności rozwijania tego wątku w pracy, także w jej wstępie.

Krytycznie odnieść się natomiast do tego, co w tytule nie występuje. W mojej ocenie brakuje - przynajmniej w podtytule - wskazania jakie państwa będą poddane analizie w treści pracy. Co prawda badane cztery państwa są w literaturze południowoamerykańskiej najczęściej wskazywane jako przykłady federalizmu, jednak patrząc z perspektywy historycznej przykładów takich federacji było więcej. Ponadto, co zresztą zauważa sam Autor, zaliczenie Wenezueli do państw federalnych nie jest takie oczywiste, szczególnie ze względu na ustrojowy kształt powiązań pomiędzy państwem a stanami, a także na realną praktykę wykonywania władzy w tym państwie. Wreszcie elementy federalizmu można spotkać także w innych państwach regionu, co – przynajmniej teoretycznie – mogłoby również być przedmiotem analizy.

Biorąc pod uwagę wszystkie przytoczone powyżej argumenty uznać trzeba, że wybór tematyki i jej ujęcie w tytule pracy doktorskiej zasługują na ocenę pozytywną, wartą prowadzenia nad nią pogłębionych badań z zakresu ustroju państwowego, także w ujęciu porównawczym.

## **II. Systematyka pracy**

Autor skonstruował strukturę pracy w taki sposób, że oparł ją na czterech rozdziałach, poprzedzonych wstępem, przedstawiającym przede wszystkim tezy badawcze oraz metody, które mają służyć ich uzasadnieniu. Praca zawiera też stosunkowo obszerne zakończenie, stanowiącego z przede wszystkim podsumowanie pracy i poruszanych w niej wątków. Pierwszy rozdział pracy ma zdecydowanie charakter wprowadzający. Koncentruje się on przede wszystkim na dekodowaniu pojęcia federacji i skonfrontowaniu go z systemami odmiennymi, takimi jak konfederacja czy państwo regionalne. Generalnie przedstawienie tych pojęć dokonane zostało w sposób klarowny, choć niekiedy nie do końca precyzyjny. Wyrazem tego jest chociażby niejednoznaczne (s. 18-19) zaakcentowanie różnic pomiędzy stosunkami jakie występują pomiędzy państwem jako całością a podmiotami je tworzącymi w państwie regionalnym i w federacji, co jest tym bardziej istotne, że niekiedy jednostki autonomiczne w tym pierwszym mają daleko większą samodzielność niż członki federacji. Także za zbyt szczątkowy uznaje drugi podrozdział, w którym przedstawione zostały niektóre

przykłady federacji oraz ewolucja doktryny federalizmu. Przede wszystkim brakuje mi tu uzasadnienia dlaczego Autor zdecydował się na zaproponowany dobór badanych przypadków.

Drugi rozdział także można uznać za swoiste wprowadzenie do głównej części rozprawy. Tym razem jego przedmiotem staje się analiza odmian federalizmu. W tym celu Autor przedstawia, przede wszystkim w oparciu o literaturę anglosaską, różne typologie i podziały federacji, zarówno współczesnych, jak i historycznych. Wskazuje również nietypowe przykłady państw, które doprowadziły do powstania odmian hybrydowych. Między innymi zaliczył on do nich hiszpańskie państwo regionalne. Zgadając się z tezą o oryginalności rozwiązań hiszpańskich, rodzi się jednak pytanie, czemu nie przywołano również nietypowego przykładu regionalnego ukształtowania Włoch, które - jak twierdzą niektórzy badacze - stanowi pierwszy krok do przyszłego, federacyjnego państwa na Półwyspie Apenińskim.

Dwa ostatnie rozdziały to już analiza federalizmu Latynoameryki. Pierwszy z nich stanowi ujęcie historyczne. Brakuje mi w nim odwołań do doświadczeń federalnych innych państw tytułowego regionu. Także Autor nie uzasadnił, czemu przyjął określoną kolejność przedstawienia syntezy ewolucji federalizmu w poszczególnych badanych państwach. Zresztą generalnie kolejność przedstawiania rozwiązań występujących w poszczególnych państwach jest różna w podrozdziałach rozdziału IV, a przyjęta argumentacja dla takiego sposobu prezentacji zdecydowanie mnie nie przekonuje.

Wreszcie uważam, że zakończenie też powinno nie tylko stanowić skrótowe podsumowanie wniosków płynących z pracy, w tym konkluzje do poszczególnych rozdziałów oraz analizę zrealizowania postawionych tam badawczych, ale w większym stopniu powinno być też nacechowane przyszłościowo. Wnioski dotyczące przeszłości federalizmu w badanych państwach mogłyby zostać pogłębione, szczególnie w kontekście zwiększającego się w nich deficytu demokracji. Każde z tych państw przeżywa bowiem regres w tej mierze, czego najlepszym przykładem w ostatnich miesiącach jest Brazylia. Pytanie tylko, czy proces ten nie spowoduje dalszego procesu centralizacji, czy może wręcz przeciwnie, będzie skutkował tym, że ewentualna demokratyzacja poszerzy samodzielność stanów (prowincji) w tych państwach. Rozumiem, że mogły tu zostać postawione jedynie hipotezy, ale ukazałyby one poziom wiedzy doktoranta, a także znajomość procesów ustrojowych i politycznych zachodzących w państwach badanego regionu, co z perspektywy pracy doktorskiej podniosłoby jej wartość.

### III. Tezy i metody badawcze

Istotną zaletą pracy jest wskazanie przez Doktoranta (we wstępie) celu pracy oraz stawianych hipotez badawczych. Celem tym jest „udowodnienie tezy, że federalizm występujący w państwach federalnych Ameryki Łacińskiej można uznać za odrębny model federalizmu posiadający pewne oryginalne rozwiązania prawne oraz charakterystyczne cechy niewystępujące w innych modelach”. Autor postawił też siedem hipotez pomocniczych, które służyć miały udowodnieniu rzeczony tezy. Wiązały się one z istnieniem odrębnej struktury organizacji państwa, występowaniem elementów federalizmu kooperatywnego, asymetrycznego oraz scentralizowanego, ścieraniem się tendencji centralistycznych i decentralistycznych, a także przyjęciem za modelowy rozwiązania meksykańskiego oraz wskazanie, że Wenezuela posiada tylko niektóre z cech charakterystycznych dla federacji. Mogę uznać, że teza główna oraz hipotezy pomocnicze są możliwe do udowodnienia i pozwalają na przeprowadzenie pogłębionych badań, niezbędnych dla przygotowania rozprawy doktorskiej.

Autor zdecydował, że w pracy dominować będą metody prawno-porównawcze, przy czym w ich ramach stosował głównie metody dogmatyczno-prawne oraz historyczne. W mojej ocenie wskazane metody są ledwie wystarczające. Koniecznym byłoby również - co zresztą pojawia się incydentalnie w pracy - zastosowanie analizy orzecznictwa sądowego, przede wszystkim sądów najwyższych badanych państw, a także odwołanie do analizy funkcjonalnej, która pozwoli na ocenę praktyki realizacji norm prawnych we wszystkich czterech państwach. Już w tym miejscu chciałbym też zasygnalizować, że metoda dogmatyczno-prawna zastosowana została w pracy w sposób ograniczony, gdyż przede wszystkim poddano analizie przepisy konstytucyjne, a zdecydowanie rzadziej ustawowe (przede wszystkim w sferze centralizmu fiskalnego). Uważam, że w wielu przypadkach odwołania do rozwiązań ustawowych byłyby niezbędne dla dokonania właściwej oceny funkcjonowania federalizmu. Szczególnie dotyczy to sfery relacji pomiędzy organami państwa i ich wpływu na stosunki pomiędzy federacją a jej członami.

Pomimo uwag krytycznych, szczególnie dotyczących zastosowanych metod badawczych, mogę jednak uznać, że nawet tak ograniczone ich wykorzystanie pozwoli na udowodnienie, ewentualnie obalenie podstawowej tezy pracy, choć - co naturalne - wnioski, które z dokonanej analizy płyną mogłyby być bardziej precyzyjne, gdyby zastosowano również inne metody badawcze, a tym samym poszerzono materiał, który byłby przedmiotem prac poznawczych.

#### **IV. Literatura**

Doktorant wykorzystał w swojej pracy w pełni akceptowalną liczbę opracowań naukowych (244 pozycji), pomimo tego, że dostępność tych opracowań często była ograniczona. Niemniej jednak warto wskazać, że nie pojawia się co najmniej kilka pozycji dotyczących tematu pracy, które są w łatwy sposób możliwe do uzyskania, chociażby w wersji pdf (np. opracowania Francisco Fernández Segado). Plusem jest to, że większość z tych pozycji stanowi literatura hiszpańsko- i portugalskojęzyczna. Ponadto pojawiają się też książki i artykuły w języku angielskim i polskim. Te ostatnie są w zdecydowanej mniejszości, co wynika - ze wspomnianego już wcześniej - deficytu badań nad Latynoameryką w polskich naukach prawnych. Gorzej natomiast, że Autor nie zdecydował się na wykorzystanie pozycji polskojęzycznych dotyczących badań nad federalizmem (np. A. Pułło, R. Małajny).

Stosunkowo skąpo wygląda też lista wykorzystanych w pracy aktów normatywnych. Kończy się ona bowiem na 11 pozycjach, co w kontekście dominacji metody dogmatyczno-prawnej można uznać za dyskusyjne, tym bardziej, że niestety Autor w bardzo ograniczony sposób odwoływał się do aktów podkonstytucyjnych. Brakuje też zupełnie przywoływania orzeczeń sądowych odnoszących się do problematyki, będącej przedmiotem prac badawczych Doktoranta.

Co do zasady Autor poprawnie korzysta ze zgromadzonych materiałów źródłowych. Niestety zbyt rzadko stara się podjąć polemikę z prezentowanymi poglądami innych autorów, choć czasami taka polemika - w świetle pojawiającej się argumentacji - byłaby wskazana. Mimo tego wykorzystanie zgromadzonych materiałów badawczych przez Doktoranta można ocenić jako zadowalające.

#### **V. Ocena merytoryczna**

Merytoryczna ocena pracy nie może być jednoznaczna. Z jednej bowiem strony wywody są w zasadzie spójne i logiczne oraz nie zawierają błędów ani metodologicznych ani merytorycznych. Z drugiej strony jednak są one wyjątkowo syntetyczne, niekiedy wręcz pozbawione głębszej refleksji nad kwestiami, które są przedmiotem badań. Zarzut ten można generalnie postawić każdemu z rozdziałów pracy, szczególnie, że - co już podkreśliłem wcześniej - Autor w zasadzie nie wykracza poza analizę przepisów konstytucyjnych, co w pracy dotyczącej federalizmu jest istotną wadą. Brakuje mi również spojrzenia na problem od

drugiej strony, a mianowicie do podstawowych przepisów ustrojowych regulujących funkcjonowanie poszczególnych podmiotów federacji, co zdecydowanie doprowadziłoby do uzyskania pełnego obrazu zakresu samodzielności tych ostatnich. Przede wszystkim dotyczy to analizy konstytucji stanowych w Meksyku czy Brazylii.

Wspomniana synteza dokonana w pracy powoduje, że Autor nie wykorzystał w pełni potencjału, jaki stwarzał temat pracy. Mogła bowiem powstać dysertacja na bardzo wysokim poziomie merytorycznym. Zamiast tego do recenzji przedstawiono pracę jedynie poprawną, która często jest zbyt pobieżna, aby aspirować do miana wyróżniającego się doktoratu. Szczególnie istotne jest częste poprzestanie na pojedynczych dowodach potwierdzających tezy stawiane przez Autora. Pomimo jednakże owych wad mogę uznać, że zarówno główna teza badawcza, jak również hipotezy pomocnicze zostały przez Autora udowodnione.

Przechodząc do szczegółowych uwag merytorycznych stwierdzić wypada, że zwraca uwagę brak przyjęcia przez Autora określonego sposobu pojmowania federacji. Poprzestaje on jedynie na przytoczeniu kilku definicji oraz wyróżnieniu cech federacji proponowanych przez różnych autorów. Nie zdecydował się on jednak na jednoznaczne opowiedzenie się za którymś z tych poglądów, względnie też przyjęcie własnego sposobu postrzegania tego pojęcia. Tylko niewiele lepiej rzecz ma się z rozumieniem federalizmu, które również nie zostało w sposób jednoznaczny określone na potrzeby dysertacji, nawet w wyodrębnionych wnioskach, które kończą rozdział I.

Nieuporządkowanie terminologiczne występuje też w rozdziale II. Na jego początku Autor wspomina o wyodrębnieniu wielu modeli federalizmu (s. 33), a już na s. 46 pisze o podziałach federalizmu, niezależnych od jego obowiązującego modelu. Z treści pracy wynika więc, że tych modeli nie jest aż tak wiele, gdyż wyróżnione zostały federalizmy: klasyczny i kooperatywny, a następnie wskazanie, niezależne od tego modelu możliwe podziały, jak wyróżnienie federalizmu symetrycznego i asymetrycznego czy federalizmu scentralizowanego, unitarnego i peryferyjnego (to raczej typologia, a nie podział). Natomiast na s. 59 Autor wraca do posługiwania się terminem modele, gdy mówi o innych kryteriach wyróżnienia federalizmów, które zresztą w jego ocenie są „mniej istotne dla tematu niniejszej rozprawy”.

Istotnym elementem pracy było przedstawienie genezy federalizmu w badanych państwach. Geneza ta została jednak przedstawiona przede wszystkim z perspektywy historii politycznej oraz - w nieco mniejszym stopniu - dogmatyczno-prawnej. Natomiast jedynie sygnalizowane są podstawy doktrynalne, jakie doprowadziły do powstania ewolucji ustrojów federalnych w Argentynie, Brazylii, Meksyku i Wenezueli. Z perspektywy konstytucyjno-

prawnej element ten uważam za istotny i warty dogłębnej refleksji. Podobnie krytycznie oceniam odwołania do konfliktów pomiędzy centralistami a federalistami, które w zasadzie zostały jedynie zauważone, bez szerszego omówienia ich przyczyn oraz konsekwencji ustrojowych, które wynikały z owego sporu ideologicznego.

Z punktu widzenia konstytucjonalisty najważniejsze znaczenie dla pracy mają rozważania zawarte w rozdziale ostatnim, w którym Autor zamierzał udowodnić postawione hipotezy badawcze. Nie przemawia do mnie stwierdzenie, że istotny wpływ na powstanie federalizmu miały znaczące terytoria tych państw. Odwołania do warunków geograficznych zupełnie nie przekonują, gdyż możemy podać przykłady innych państw o znaczącym obszarze, które nie zdecydowały się na przyjęcie systemu federalnego. Podobnie teza o relatywnie znaczącej liczbie mieszkańców jest dyskusyjna, szczególnie w przypadku Argentyny (44 miliony mieszkańców) i Wenezueli (31,5 miliona mieszkańców), co sytuuje te państwa w czwartej i piątej dziesiątce na świecie. Pozostałe argumenty, które miały spowodować powstanie ustroju federalnego można już uznać za akceptowalne i słuszne.

Zasadniczo nie mam zastrzeżeń do sposobu przedstawienia podziału kompetencji pomiędzy członki federacji. Można jednak było nieco wyraźniej zaakcentować różnice pomiędzy kompetencjami stanów (prowincji) a kompetencjami gmin, które - jak słusznie zauważa Autor - również stanowią część składową większości omawianych federacji. Poprzestanie na ich ewentualnym wymienieniu to nieco zbyt mało jak na rozprawę doktorską, szczególnie, że w pracy wyraźnie podkreśla się, że pozycja gminy w strukturze federalnej stanowi o specyfice federalizmu latynoamerykańskiego.

Zdecydowanie zbyt ogólne są też rozważania o wpływie kooperacji na system federalny i generalnym jej ukształtowaniu w poszczególnych państwach. Autor ogranicza się tu praktycznie do przytoczenia kilku przykładów, bez jednoczesnego wykazania, że takie rozwiązanie można uznać za element charakterystyczny dla systemów federalnych tego regionu. Warto byłoby się zastanowić czy podobne rozwiązania nie występują również w państwach latynoamerykańskich, które posiadają strukturę unitarną (w mojej ocenie zbliżony charakter mają niektóre rozwiązania spotykane np. w Urugwaju czy w Chile). Wtedy bowiem wnioski mogłyby być bardziej jednoznaczne. Zresztą podobne uwagi mam do kwestii związanej z różnicą w pozycji stanów i gmin, a także do pozycji dystryktów federalnych. W tym ostatnim przypadku broni się tylko część dotycząca Meksyku. W pozostałych przypadkach jest znacznie gorzej, co chociażby jest widoczne w stwierdzeniu, że w odniesieniu do Buenos Aires „regulacje prawne dotyczące tego miasta mogą wykazywać

asymetrię pozytywną” (s. 146). Teza ta nie została jednak w żaden sposób udowodniona, chociażby poprzez wskazanie jakichś jej przykładów.

W podrozdziale odnoszącym się do centralizmu na uwagę zasługuje fragment poświęcony centralizmowi fiskalnemu. Autor poświęcił mu stosunkowo wiele miejsca, nie zawsze wzbogacając prezentowane rozwiązania jego dotyczące odwołaniami do obowiązującego ustawodawstwa (w przypadku Brazylii). Niemniej jednak oceniam, że centralizm fiskalny jest jednym z lepszych fragmentów recenzowanej pracy. Podobnie nie mam zastrzeżeń do drugiego elementu, który Autor uznaje za przejaw centralizmu, a więc do analizy problemu interwencji federalnej.

Niedosyt pozostawia natomiast lektura części odnoszącej się do prezydencjalizmu jako elementu centralizacji federalizmu. Wnioski wysuwane przez Autora można uznać za zbyt ogólne, tym bardziej, że nie wszedł on głębiej w określenie odmian prezydencjalizmu funkcjonujących w badanych państwach, pomimo tego, że liczne typologie tego systemu można spotkać w obszernie cytowanej w pracy literaturze latynoamerykańskiej. Podkreślić warto bowiem, że relacje egzekutywy i legislatury w państwach latynoamerykańskich mocno odbiegają od wzorcowego systemu rządów prezydenta, znanego z ustroju Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej.

Pomimo wskazanych uwag krytycznych, praca może nie jest wyróżniającą się dysertacją doktorską, ale z merytorycznego punktu widzenia można ją uznać za poprawną, potwierdzającą umiejętność prowadzenia badań przez Doktoranta.

## **VI. Język pracy i jej ocena formalna**

Język używany w pracy nie budzi zastrzeżeń. Co istotne praca może być uznana za staranną i zrozumiałą. Nie występują w niej ani istotne błędy językowe, ani terminologiczne, choć w tym ostatnim przypadku zaobserwować można pojawiającą się niekiedy niespójność. Usprawiedliwieniem tego może być jedynie konieczność tłumaczenia pojęć, które nie zawsze w podobnym znaczeniu funkcjonują w polskim języku prawniczym. Przy okazji tłumaczeń chciałbym odnieść się do jednego z nich, a mianowicie do tłumaczenia oficjalnej nazwy państwa Meksyk. W języku hiszpańskim brzmi ona *Estados Unidos Mexicanos*, co Autor tłumaczy jako Stany Zjednoczone Meksyku (np. s. 94). W mojej ocenie jest to tłumaczenie błędne, gdyż charakter państwa zdecydowanie lepiej oddaje, stosowana zresztą powszechnie w języku polskim, nazwa Meksykańskie Stany Zjednoczone.



Pomimo powyższych uwag warsztat badawczy zasługuje na pozytywną ocenę. Dotyczy to zarówno przemyśleń własnych, jak i umiejętności przedstawiania poglądów innych badaczy. Z formalnego punktu widzenia minusem jest przede wszystkim brak przyjęcia jednoznacznych kryteriów wyznaczających kolejność omawiania rozwiązań poszczególnych, poddawanych analizie państw, co już zresztą zostało zauważone wcześniej. Próby uzasadnienia tej kolejności podejmowane przez Autora z reguły trudno jest obronić.

## VII. Teoretyczne i praktyczne znaczenie wyników badań

Z perspektywy Polski wyniki przeprowadzonych badań nie mają bezpośredniego związku z ewentualnymi reformami ustrojowymi państwa. Pomimo tego badania przeprowadzone w pracy mogą stanowić przyczynek do dyskusji o ewentualnych zmianach ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej, przede wszystkim w kontekście drogi ku państwu regionalnemu. Wnioski *de lege ferenda* płynące z pracy nie będą miały natomiast wpływu na potencjalne zmiany w badanych przez Doktoranta państwach.

## VIII. Konkluzje

Reasumując, uwzględniając właściwy wybór tematu badawczego, w zasadniczo spójną konstrukcję pracy doktorskiej, adekwatne określenie przedmiotu badawczego, a także poziom opanowania przez Doktoranta warsztatu naukowego i merytoryczną jakość opracowania, mogę stwierdzić, że rozprawa doktorska Pana Janusza Nowaka *Federalizm w państwach Ameryki Łacińskiej* spełnia minimalne wymagania stawiane pracom doktorskim, określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 882 z późn. zm.). W konsekwencji wnoszę więc o jej przyjęcie i dopuszczenie do dalszych etapów postępowania w przewodzie doktorskim.

Piotr Uziębło



