

**Dr hab. Marcin Wiącek**  
Zakład Praw Człowieka  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Warszawski

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2018 r.

**RECENZJA**  
**rozprawy doktorskiej Pana Janusza Nowaka**  
**pt. *Federalizm w państwach Ameryki Łacińskiej***

1. Przedstawiona mi do recenzji praca Pana Janusza Nowaka pt. *Federalizm w państwach Ameryki Łacińskiej* dotyczy ważnego i ciekawego zagadnienia z zakresu prawa konstytucyjnego oraz ustrojowego. Zagadnienie to jest rzadko poruszane w polskiej literaturze prawniczej, a także jak dotąd nie było przedmiotem samodzielnej monografii. Z tych przyczyn uważam, że wybór tematu pracy zasługuje na aprobatę.

2. Autor recenzowanej pracy jasno określił jej cel. Jest nim udowodnienie tezy, że federalizm w państwach Ameryki Łacińskiej (tj. w Argentynie, Brazylii, Meksyku i Wenezueli) powinien być uznany za odrębny model federalizmu, bowiem w przekonaniu Autora przemawia za tym specyfika rozwiązań ustrojowych obowiązujących w tych państwach (s. 5). Tak określony cel pracy zasługuje na uznanie, zwłaszcza mając na uwadze fakt, że – o czym będzie jeszcze mowa – teza postawiona przez Autora na wstępie została udowodniona w sposób poparty rzetelną argumentacją, świadczący o erudycji Autora i umiejętności prowadzenia samodzielnych badań naukowych.

3. Oceniając pracę Pana J. Nowaka z metodologicznego punktu widzenia, należy podkreślić, że na potrzeby potwierdzenia tezy badawczej Autor przedstawił siedem hipotez pomocniczych, które następnie poddał skrupulatnej weryfikacji, stosując metody prawnoporównawczą i formalno-dogmatyczną, a także uwzględniając praktykę stosowania prawa w analizowanych państwach (s. 5–6). Z postawionego przed sobą zadania Autor wywiązał się bardzo dobrze. Każda z hipotez postawionych na wstępie pracy została przez Autora przekonująco potwierdzona, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części recenzji.

4. Na wysoką ocenę zasługuje struktura pracy. Jest ona przejrzysta i przede wszystkim daje czytelnikowi, również niezajmującemu się naukowo prawem ustrojowym państw Ameryki Łacińskiej, możliwość zapoznania się z istotą problematyki państwa złożonego (rozdział I), a także opanowania niezbędnej siatki pojęciowej (rozdział II) oraz uchwycenia specyfiki przemian polityczno-ustrojowych państw Ameryki Łacińskiej (rozdział III). W ten sposób po

lekturze rozdziału IV, w którym Autor szczegółowo omawia swoją koncepcję federalizmu państw Ameryki Łacińskiej, nie ma wątpliwości co do tego, że koncepcja ta została dogłębnie przemyślana, a także jest oparta na świetnej znajomości historii, uwarunkowań społeczno-politycznych, prawa i praktyki konstytucyjnej tych państw.

5. W rozdziale I pracy Autor wyjaśnia istotę federalizmu, a także wskazuje najważniejsze różnice między państwami federalnymi i unitarnymi oraz konfederacjami. Są to cenne rozważania, przy czym zostały zaprezentowane w sposób syntetyczny i uporządkowany. W omawianym rozdziale w sposób prawidłowy ukazano, czym różni się państwo federalne od państwa jednolitego, w którym funkcjonuje samorząd terytorialny. Istotą federacji jest, jak zasadnie wskazuje Autor rozprawy, „konstytucyjne określenie kompetencji władz centralnych i podmiotów państwa złożonego”, przy czym „kompetencje podmiotów państwa złożonego mają [...] charakter pierwotny – ich realizacja nie jest uzależniona od woli ustawodawcy, ale wynika z ustawy zasadniczej, na podstawie której działa ustawodawca” (s. 9). Najważniejszą cechą państw federalnych jest natomiast to, że w państwach takich podział władzy funkcjonuje nie tylko na poziomie centralnym, lecz również na poziomie części składowych federacji, posiadających własne organy prawodawcze, wykonawcze i sądownictwo (s. 20). Ponadto co do zasady trafne jest stwierdzenie, że „samorząd, będąc uzależnionym od woli władz centralnych, niekoniecznie musi mieć trwały charakter. W państwach niefederalnych władza centralna może w każdej chwili zreorganizować lokalne jednostki, likwidować stare i tworzyć nowe” (s. 19).

Autor niewątpliwie ma rację, gdy twierdzi, że „części składowe federacji są wyposażone w znacznie szerszy zakres autonomii niż jednostki podziału terytorialnego państw unitarnych” (s. 18). Oznacza to, że w państwach unitarnych ustawodawca zwykły ma znacznie szerszą swobodę w kształtowaniu zakresu zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego. Można jednak odnieść wrażenie, że zdaniem Autora recenzowanej rozprawy w państwie unitarnym swoboda ustawodawcy w omawianym zakresie jest w zasadzie nieograniczona. Takie stanowisko nie byłoby jednak prawidłowe. Konstytucje państw unitarnych (w tym Konstytucja RP) przyznają bowiem jednostkom samorządu terytorialnego pewną sferę samodzielności, która – jakkolwiek nie jest autonomią – wprowadza konstytucyjne gwarancje, można powiedzieć „minimum kompetencji” samorządów. Innymi słowy, odebranie samorządom określonych zadań i przekazanie ich państwu lub terenowym organom administracji rządowej może być, w pewnych okolicznościach, uznane za niekonstytucyjne. Miałbym w związku z tym pytanie do Autora rozprawy – jaka jest jego zdaniem różnica między

autonomią części składowych państwa federalnego a samodzielnością jednostek samorządu terytorialnego w państwie unitarnym?

W rozdziale I przedstawiono ponadto historię powstawania pierwszych federacji i rozwój doktryny federalizmu. Autor omawia (s. 20 i nast.) cechy ustrojowe państw starożytnej Grecji, Rzeczypospolitej Obojga Narodów, Stanów Zjednoczonych Ameryki, a także porusza zagadnienie ewolucji kompetencji Unii Europejskiej. Stawia przy tym tezę, że traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, który ostatecznie nie stał się obowiązującym prawem, „*de facto* prowadził do przekształcenia Unii Europejskiej w federację” (s. 28). Nie jestem przekonany co do trafności takiej tezy. Wymagałaby ona moim zdaniem rozwinięcia i przytoczenia szerszej argumentacji na jej poparcie. Z tej przyczyny chętnie poznałbym pogląd Autora rozprawy, dlaczego w jego opinii wejście w życie Konstytucji dla Europy mogłoby prowadzić do tak daleko idącego przeformułowania koncepcji Unii Europejskiej i do przekształcenia tej organizacji międzynarodowej nawet nie w konfederację, lecz w federację.

W pełni podzielam pogląd Autora pracy, że powstanie federacji może być następstwem przekształcenia konfederacji, zgodnej woli państw, a także wynikiem procesu decentralizacji (s. 29). W tym kontekście na aprobatę zasługuje stanowisko, że powstawanie państw federalnych było następstwem wyzwania się państw z kolonializmu lub zerwaniem z dotychczasową tradycją ustrojową danego państwa (s. 31). Myślę natomiast, że warto by w tej części pracy szerzej uwzględnić okoliczność, iż federalizm może być również próbą rozwiązania, albo chociaż złagodzenia, konfliktów na tle religijnym lub etnicznym, czego przykładem mogą być rozwiązania ustrojowe niektórych państw powstałych w wyniku rozpadu Socjalistycznej Federalnej Republiki Jugosławii.

6. Udowodnienie hipotez przedstawionych przez Autora na wstępie pracy wymagało omówienia różnych modeli federalizmu, które są spotykane na świecie. Służy temu rozdział II.

Omawiany rozdział rozpoczynają uwagi dotyczące tzw. federalizmu dualnego (klasycznego), czyli modelu, w którym nie istnieją jakiegokolwiek powiązania między władzą centralną a częściami składowymi federacji. Jest to wynikiem jednoznacznego, dokonanego na poziomie konstytucyjnym, podziału kompetencji między federację a jej części składowe, co oznacza brak pola dla istnienia kompetencji wspólnych (s. 34). Jak wyjaśnił Autor, obecnie taki model państwa federalnego nie istnieje (s. 36). Jest to zapewne wynikiem faktu, że w aktualnych warunkach społecznych, politycznych i gospodarczych tego typu ustrój byłby dysfunkcyjny i państwo federalne nie byłoby w stanie w sposób prawidłowy realizować swoich zadań. Dlatego też, jak wskazuje Autor pracy, federalizm klasyczny uległ z biegiem lat

transformacji i przybrał postać tzw. federalizmu scentralizowanego lub federalizmu kooperatywnego (s. 36). Oba te modele zostały omówione w dalszej części rozdziału II.

Bardzo ciekawe są rozważania Autora dotyczące federalizmu symetrycznego i asymetrycznego. Ta ostatnia odmiana federalizmu polega na tym, że niektóre podmioty danej federacji dysponują większym niż inne stopniem autonomii względem władzy centralnej (s. 46). Na tym tle Autor w interesujący sposób przedstawił rozwiązania ustrojowe obowiązujące w Kanadzie, gdzie mamy do czynienia ze szczególnym uprzywilejowaniem prowincji Quebec (s. 47–48), w Hiszpanii, gdzie funkcjonują tzw. wspólnoty autonomiczne (s. 48–50), a także w Wielkiej Brytanii, w której poszczególnym regionom przyznano różny zakres zadań (s. 50–51).

Pragnę w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że – co podkreślił Autor – Hiszpania jest państwem unitarnym, którego konstytucja dopuszcza jednocześnie powstawanie jednostek „o charakterze zbliżonym do podmiotów państwa federalnego”, czyli wspólnot autonomicznych (s. 49). Jednocześnie, omawiając model tzw. federalizmu fiskalnego, Autor wskazuje, że „pod znakiem zapytania staje to, czy rzeczywiście Hiszpania jest państwem unitarnym” (s. 56, przyp. 179). Proponowałbym Autorowi rozwinięcie tego wątku i wyjaśnienie, czy jego zdaniem nie jest tak, że *de facto* – na skutek ewolucji ustrojowej – Hiszpania stała się państwem federalnym asymetrycznym. Pomocne dla analizy tego zagadnienia mogą okazać się wywody zawarte w, pominiętym w recenzowanej rozprawie, opracowaniu A. Krzywonia, *Współczesne problemy autonomii regionalnej w Hiszpanii*, „Państwo i Prawo” nr 3/2009.

Cenne z naukowego punktu widzenia są rozważania dotyczące federalizmu scentralizowanego, który to model funkcjonuje w Federacji Rosyjskiej (s. 51 i nast.), a także federalizmu fiskalnego (s. 54 i nast.). Należy w szczególności podzielić pogląd, że sposób finansowania części składowych federacji „może dobitnie decydować o charakterze danego systemu federalnego” (s. 57). Nie powinno bowiem ulegać wątpliwości, że regulacje konstytucyjne odnoszące się do zakresu autonomii podmiotów federacji mogą okazać się iluzoryczne w przypadku, gdy poszczególne podmioty nie dysponują odpowiednimi środkami finansowymi koniecznymi dla realizacji powierzonych im zadań albo gdy podział tych środków zależy od dobrej woli władzy centralnej. Zagadnienie to będzie rozwinięte przez Autora pracy w rozdziale IV.

7. Rozdział III jest poświęcony omówieniu historii państw federalnych Ameryki Łacińskiej, tj. Wenezueli, Argentyny, Brazylii i Meksyku. Celem tego rozdziału jest potwierdzenie jednej z hipotez postawionych na wstępie pracy, to znaczy hipotezy, zgodnie z którą specyfika ustroju federacji latynoamerykańskich wynika m.in. z równoczesnych dążeń centralistycznych i decentralistycznych.

Uważam, że w omawianym rozdziale ww. hipoteza została udowodniona. Autor wykazał, że w każdym z omawianych przez niego państw dochodziło do ciągłych konfliktów między dążeniami centralistycznymi a decentralistycznymi. Znajdowało to wyraz w permanentnej niestabilności, licznych zamachach stanu, przewrotach politycznych i związanych z tym częstych zmianach aktów konstytucyjnych. Ważnym argumentem jest również to, że analizowane przez Autora państwa były w przeszłości koloniami, podporządkowanymi Hiszpanii lub Portugalii, które po odzyskaniu niepodległości czerpały pewne wzorce z rozwiązań ustrojowych obowiązujących w Stanach Zjednoczonych (s. 65–66). Ponadto dobrze, że Autor zaakcentował charakterystyczne dla państw Ameryki Łacińskiej zjawisko tzw. kaudylyzmu (np. s. 73 i s. 77), które bez wątpienia miało istotne znaczenie dla ukształtowania się ustroju tych państw.

W rozdziale III bardzo dobrze ukazano cechy wspólne i różnice w ewolucji ustrojowej państw federalnych Ameryki Łacińskiej. Jednocześnie opis przemian politycznych w analizowanych przez Autora państwach jest syntetyczny i wolny od wątków pobocznych czy informacji zbędnych z punktu widzenia celu wywodów zawartych w tym rozdziale.

8. Rozdział IV jest najważniejszą częścią recenzowanej rozprawy. W rozdziale tym Autor, wykorzystując swoje wcześniejsze rozważania, omawia poszczególne elementy zaproponowanej przez siebie koncepcji federalizmu latynoamerykańskiego. W tym celu Autor skrupulatnie przedstawia kolejne argumenty służące udowodnieniu hipotez badawczych przedstawionych na wstępie pracy po to, aby ostatecznie wykazać trafność tezy, że federalizm latynoamerykański można uznać za odrębny model federalizmu, posiadający oryginalne rozwiązania ustrojowe i cechy charakterystyczne niewystępujące w innych modelach.

W pierwszej części analizowanego rozdziału (s. 107 i nast.) Autor przedstawił czynniki, które jego zdaniem warunkowały ewolucję ustrojową Argentyny, Brazylii, Meksyku i Wenezueli: warunki geograficzne, ukształtowanie terenu, duża liczba mieszkańców, zróżnicowana gęstość zaludnienia, zróżnicowanie rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów, zróżnicowanie etniczne, kultura polityczna, wpływ konstytucjonalizmu północnoamerykańskiego. Takie ujęcie omawianego zagadnienia jest prawidłowe, a Autor trafnie zidentyfikował czynniki, które miały wpływ na ukształtowanie ustroju państw federalnych Ameryki Łacińskiej.

Kolejny podrozdział („Poziomy władzy”) służy potwierdzeniu hipotezy, zgodnie z którą do szczególnych cech federacji latynoamerykańskich należy to, że występuje w nich trzystopniowa struktura organizacyjna państwa. W tej części pracy Autor omawia regulacje ustrojowe obowiązujące w poszczególnych państwach. Dochodzi w ten sposób do wniosku, że

cechą charakterystyczną federacji latynoamerykańskich jest szczególna pozycja gmin. Uważam, że Autor rozprawy w sposób przekonujący wykazał, iż „zawarcie w konstytucji państw federalnych domniemania kompetencji na rzecz gmin zmienia całkowicie ich specyfikę, nabierają one bowiem charakteru jednostek równorzędnych względem podmiotów federacji w zakresie realizacji swoich kompetencji” (s. 125). Pozycja ustrojowa gmin wykracza więc poza pozycję klasycznych jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji trafny jest pogląd Autora, że rola gmin w analizowanych przez niego państwach Ameryki Łacińskiej uzasadnia stwierdzenie, iż w państwach tych mamy do czynienia z federalizmem trójpoziomym, co jest jedną ze specyficznych cech federalizmu latynoamerykańskiego.

W dalszej części rozdziału IV Autor rozprawy analizuje zagadnienie kooperacji. Wywody zawarte w tym miejscu mają służyć potwierdzeniu hipotezy, że w ustrojach federalnych Ameryki Łacińskiej występują elementy zaczerpnięte z modelu federalizmu kooperatywnego (model ten został szczegółowo omówiony w rozdziale II pracy). W tym celu Autor szczegółowo omówił regulacje prawne obowiązujące w analizowanych państwach, a także praktykę ustrojową tych państw. Autor przekonująco wykazał, że znaczący wpływ na specyfikę kooperacji ma scentralizowany system fiskalny, który niejako wymusza ściślejsze niż w innych państwach federalnych współdziałanie między władzą centralną a podmiotami federacji (s. 126).

Na uwagę zasługuje to, że w omawianej części rozprawy, we fragmencie poświęconym Brazylii, Autor zasygnalizował rolę sądownictwa w rozwiązywaniu sporów między podmiotami federacji a władzą centralną (s. 133 i s. 136). Uważam jednak, że w recenzowanej pracy można było w większym stopniu dokonać analizy problematyki wpływu władzy sądowniczej na relacje między federacją i jej częściami składowymi. Jak bowiem wiadomo, w licznych państwach federalnych sądownictwo, zwłaszcza sądownictwo konstytucyjne, odgrywa w tym zakresie bardzo ważną rolę. Jeśli Autor zdecydowałby się na publikację swojej rozprawy, to sugerowałbym mu rozwinięcie tego wątku.

Podrozdział zatytułowany „Asymetria systemu federalnego” służy potwierdzeniu hipotezy, zgodnie z którą w ustrojach federalnych Ameryki Łacińskiej występują elementy zaczerpnięte z federalizmu asymetrycznego. Autor z powodzeniem zrealizował to zadanie, w szczególności, dokonując wnikliwej analizy regulacji prawnych, wykazał, iż w analizowanych przez niego państwach poszczególne podmioty federacji mają zróżnicowany stopień autonomii.

Kolejną hipotezą postawioną przez Autora recenzowanej pracy jest założenie, że w ustrojach federalnych Ameryki Łacińskiej występują elementy zaczerpnięte z federalizmu scentralizowanego, przy czym w federalizmie latynoamerykańskim występuje połączenie

elementów decentralizacji z silnym centralizmem. W rozdziale IV Autor wskazuje, że federalizm scentralizowany charakteryzuje się tym, że działania podejmowane przez części składowe federacji są uzależnione od władz centralnych, przy czym Autor zastrzega, iż dominacja władzy centralnej nie stoi w sprzeczności z samą ideą federalizmu (s. 147). Pogląd taki wydaje się zasadny. Na tym tle Autor dokonał bardzo interesującej analizy praktyki ustrojowej państw federalnych Ameryki Łacińskiej i nie ulega dla mnie wątpliwości, że wskazana wyżej hipoteza została w ten sposób potwierdzona.

Autor przekonująco wykazał, że cechą charakterystyczną państw federalnych Ameryki Łacińskiej jest to, iż w państwach tych centralizm przejawia się w szczególności w silnym uzależnieniu finansowym podmiotów federacji od decyzji władz centralnych (s. 150 i nast.). W tym kontekście pragnę podkreślić dokładność i precyzję wywodów Autora dotyczących systemów finansowania podmiotów federacji w poszczególnych państwach federalnych Ameryki Łacińskiej. Ponadto w analizowanym podrozdziale pracy Autor omówił inne czynniki, które jego zdaniem mają świadczyć o tym, że w ustrojach federalnych Ameryki Łacińskiej występują elementy zaczerpnięte z federalizmu scentralizowanego – środki ingerencji władz federalnych w funkcjonowanie podmiotów federacji (s. 165 i nast.), a także silna rola władzy wykonawczej, w szczególności głowy państwa (s. 171 i nast.). Po lekturze tej części pracy nie mam wątpliwości, że zasadny jest pogląd Autora, iż centralizm federalizmu latynoamerykańskiego przejawia się w „tendencji do hierarchicznego podporządkowywania stanów (prowincji) federacji”, a „rzeczywisty zakres działania części składowych federacji często jest ograniczony przez władze centralne” (s. 180).

9. W zakończeniu rozprawy Autor podsumował wywody zawarte w kolejnych rozdziałach pracy, w szczególności w sposób syntetyczny zaprezentował argumenty mające potwierdzać siedem hipotez przedstawionych we wstępie. Trafność każdej z tych hipotez została przekonująco wykazana w recenzowanej rozprawie. W konsekwencji nie ulega dla mnie wątpliwości, że Autor zrealizował cel swojej pracy, jakim było udowodnienie tezy o istnieniu osobnego modelu federalizmu państw Ameryki Łacińskiej, odrębnego od modeli występujących w innych częściach świata. Pragnę dodać, że Autor wykazał, iż wzorcem federalizmu latynoamerykańskiego jest ustrój Meksyku (s. 184 i s. 187), z kolei w modelu tym nie mieszczą się rozwiązania ustrojowe obowiązujące w Wenezueli (s. 188). Gdy chodzi o ten ostatni kraj, to zgadzam się z Autorem, że w państwach federalnych koniecznością jest istnienie drugiej izby parlamentu, której podstawową funkcją jest reprezentacja części składowych federacji. Stąd uzasadniony jest postulat Autora, zgodnie z którym w Wenezueli należałoby przywrócić bikameralizm (s. 192).

10. Gdy chodzi o dobór i wykorzystanie źródeł, to moja ocena jest w tym zakresie pozytywna. Bibliografia pracy jest imponująca, w pracy wykorzystano liczne opracowania opublikowane w Polsce oraz za granicą, chociaż nie jest dla mnie jasny przyjęty w pracy podział na fragmenty zatytułowane „Bibliografia” (s. 197 i nast.) oraz „Artykuły” (s. 204 i nast.). Po lekturze pracy nie mam wątpliwości, że jej Autor szczegółowo zapoznał się ze wszystkimi pozycjami, które zostały przywołane w przypisach i bibliografii.

Od strony językowej i redakcyjnej praca nie budzi zastrzeżeń. Jest napisana w sposób staranny, dojrzałym i jednocześnie jasnym językiem. Odpowiada w tym zakresie w pełni standardom przyjmowanym dla rozpraw naukowych.

11. Podsumowując, pragnę podkreślić, że – niezależnie od pewnych wątpliwości czy uwag polemicznych przedstawionych w niniejszej recenzji – pracę doktorską Pana Janusza Nowaka oceniam wysoko. Jest to rozprawa niezwykle interesująca, wartościowa poznawczo, a także stanowi wzorowy przykład prowadzenia badań naukowych w zakresie prawa porównawczego. Na wstępie pracy Autor zaprezentował tezę, którą zamierzał udowodnić. W tym celu przedstawił siedem hipotez badawczych, które następnie poddał weryfikacji w poszczególnych rozdziałach pracy, analizując drobiazgowo regulacje prawne i praktykę ustrojową w państwach federalnych Ameryki Łacińskiej. Z tej analizy Autor wyprowadził wnioski, które pozwoliły mu na udowodnienie prawdziwości tezy przedstawionej na wstępie. Tak uporządkowany, przejrzysty i konsekwentny sposób prowadzenia badań naukowych nie jest często spotykany w literaturze prawniczej. Sugerowałbym Autorowi rozważenie opublikowania rozprawy w formie monografii, po ewentualnym uwzględnieniu uwag przedstawionych w niniejszej recenzji.

12. W konsekwencji wyrażam opinię, że praca doktorska Pana Janusza Nowaka odpowiada wymaganiom określonym w art. 13 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki. W związku z tym opowiadam się za kontynuowaniem czynności w postępowaniu w sprawie nadania Panu Januszowi Nowakowi stopnia naukowego doktora nauk prawnych.

Mariusz Lipcech