



UNIWERSYTET W BIAŁYMSTOKU  
WYDZIAŁ PRAWA  
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 1  
tel. 85 732 70 62, fax 85 740 60 89  
www.prawo.uwb.edu.pl



Białystok, 26.09.2023

Dr hab. Elżbieta Kuźelewska, prof. UwB  
Wydział Prawa  
Uniwersytet w Białymstoku

**Recenzja rozprawy doktorskiej**  
**Pani mgr Dominiki Marczak**  
**pt. „Rola referendum w państwach europejskich: instrument walki**  
**politycznej czy obywatelskie narzędzie kreowania polityki państwa?**  
**Analiza w oparciu o teorię *veto players*”,**  
**Łódź 2023, ss. 179.**

Na posiedzeniu Komisji Uniwersytetu Łódzkiego ds. Stopni Naukowych w Dyscyplinie *Nauki o Polityce i Administracji*, pod przewodnictwem dr. hab. Ryszarda Machnikowskiego, prof. UŁ, które odbyło się 29 czerwca 2023 r., zostałam wyznaczona na recenzentkę w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora pani mgr Dominice Marii Marczak (tytuł rozprawy: *Rola referendum w państwach europejskich: instrument walki politycznej czy obywatelskie narzędzie kreowania polityki państwa? Analiza w oparciu o teorię veto players*). Dysertacja została przygotowana pod kierunkiem dra hab. Macieja Potza, prof. UŁ; promotorką pomocniczą była dr Agata Włodarska-Frykowska.

Zgodnie z art. 187 ust.1 ustawy z ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 574 ze zm.), rozprawa doktorska „prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej”, a jej przedmiotem powinno być „oryginalne rozwiązanie problemu naukowego” (art. 187 ust. 2). W związku z powyższym, recenzja rozprawy doktorskiej powinna zawierać szczegółowo uzasadnioną ocenę, czy rozprawa doktorska te warunki spełnia.

**1. Ocena wyboru tematu pracy**

Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej jest przedmiotem wielu badań prowadzonych przez krajowych, jak i zagranicznych badaczy z dyscypliny nauki prawne, nauki o polityce i administracji czy nauk socjologicznych. Szereg badaczy koncentruje się na kwestiach systemowo-ustrojowych, społecznych, jak również dotyczących efektywności referendum. Często wskazuje się, że referendum umożliwia wyrażenie woli przez każdego z uprawnionych, a przez to realizowana jest koncepcji pełnej legitymizacji podejmowanej decyzji. W badaniach naukowych akcentuje się, że instytucja referendum wykorzystywana jest wówczas, gdy dla rozwiązania konkretnej sprawy niezbędne jest uzyskanie pełnej legitymizacji, utożsamianej z wolą wyrażoną bezpośrednio przez suwerena. Odwołanie się do woli suwerena ma zwykle miejsce wtedy, gdy zachodzi konieczność podjęcia istotnego z punktu widzenia państwa rozstrzygnięcia, którego skutki mają fundamentalne znaczenie o charakterze ustrojowym, społecznym i gospodarczym.

Dlatego też wybór tematu odnoszącego się do ukazania roli referendum w państwach europejskich z perspektywy teorii *veto players* musi być oceniony pozytywnie. Na uznanie zasługuje również problemowe sformułowanie tytułu dysertacji naukowej, bowiem Doktorantka w sformułowanym tytule stawia istotne pytanie badawcze – czy referendum jest instrumentem walki politycznej, czy obywatelskim narzędziem kreowania polityki państwa. Problemowy tytuł pracy jest wielce obiecujący i pozwala nie tylko na zrozumienie zasadności odwołania się właśnie do instytucji referendum, ale jednocześnie służy jej skonkretyzowaniu w odniesieniu do teorii *veto players*. Tak ujęty problem badawczy dotychczas nie był kompleksowo eksplorowany przez polskich badaczy zajmujących się demokracją bezpośrednią i w tym ujęciu ma szansę na wypełnienie luki badawczej oraz stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego.

## **2. Przedmiot i cel naukowy rozprawy**

We Wstępie Doktorantka wskazuje na przedmiot rozprawy. Pisze ona, że „Przedmiotem rozprawy jest analiza roli referendum w wybranych państwach europejskich w XXI w., a w szczególności zbadanie, czy narzędzie to jest częściej wykorzystywane, jako instrument walki politycznej, czy też obywatelskie narzędzie do kreowania polityki państwa. Analiza zostanie przeprowadzona przez pryzmat koncepcji *veto players* zaprezentowanej przez Georga Tsebelisa. Dzięki wyszczególnieniu instytucjonalnych graczy sprzeciwu w każdym z omówionych referendum uzgodniono ramy analizy poszczególnych przypadków, co pozwoliło na wyklarowanie zauważonych podobieństw i różnic”. Podkreślić raz jeszcze należy nowatorskie ujęcie problematyki badawczej stanowiące zachętę do lektury rozprawy doktorskiej. Cel naukowy rozprawy nie został *expressis verbis* wskazany, niemniej wykładnia

teleologiczna pozwala na przyjęcie, że celem pracy jest odpowiedź na cztery pytania badawcze sformułowane przez Doktorantkę we Wstępie, tj.: „1. Jakie funkcje spełnia referendum w systemach demokracji przedstawicielskiej?; 2. W jaki sposób referenda są wykorzystywane w rozgrywkach pomiędzy partiami politycznymi?; 3. Czy stosowanie referendum w państwach demokracji przedstawicielskiej jest narzędziem działającym częściej na rzecz opozycji, czy też ugrupowania rządzącego?; 4. Jak wygląda proces implementacji wyników głosowań referendalnych?”.

Doktorantka podejmuje nie do końca udaną próbę udzielenia odpowiedzi na powyższe pytania badawcze poprzez weryfikację dwóch hipotez badawczych: „H1. Demokracja bezpośrednia nie znajduje realnego zastosowania we współczesnych demokracjach przedstawicielskich, gdyż rządzący nie są zobligowani do wdrożenia uzyskanych na drodze referendalnej instrukcji do porządku prawnego” oraz „H2. Referenda w Europie w XXI w. są najczęściej wykorzystywane, jako narzędzie gry politycznej oraz jako sondażowe badanie poparcia dla rządu między wyborami”. Dwie kwestie wzbudzają niepokój. Po pierwsze, sformułowanie hipotez jest niewłaściwe, w szczególności pierwszej hipotezy. Jest ona ujęta zbyt szeroko i nie uwzględnia zróżnicowanych rozwiązań prawnych w poszczególnych państwach. I mimo że na s. 154 Doktorantka stwierdza: „Hipoteza 1 została zweryfikowana negatywnie. Wykazano bowiem, iż referendum znajduje realne zastosowanie we współczesnych demokracjach przedstawicielskich, choć rządzący nie są formalnie zobligowani do wdrożenia uzyskanych na drodze referendalnej instrukcji do porządku prawnego. W omówionych przypadkach, choć niekiedy przegłosowane propozycje mogły wydawać się kontrowersyjne, doszło do zmiany obowiązującego w danym państwie prawa”, to nie uwzględnia specyfiki konstytucyjnej omawianych państw. Co więcej, istniejące rozwiązania nie zawsze przewidują tzw. bezpośredni skutek referendalny ani nie definiują wyłącznie parlamentu jako właściwego do podjęcia oraz zakończenia odpowiedniego postępowania. Po drugie, obie hipotezy zostały negatywnie zweryfikowane, co można interpretować jako niewłaściwe zdefiniowanie i zbadanie przez Doktorantkę pola badawczego. Po trzecie, brak logiki w przyjętej przez Doktorantkę weryfikacji drugiej hipotezy: „Hipoteza 2 również została zweryfikowana negatywnie, gdyż, jak wykazano, referenda w Europie w XXI wieku nie są najczęściej wykorzystywane jako narzędzie gry politycznej oraz sondaż poparcia dla rządu między wyborami, choć znajdują również takie zastosowanie” (s. 154). Dalej Doktorantka pisze „pomimo negatywnego zweryfikowania hipotez badawczych część omówionych referendów faktycznie została wykorzystana jako narzędzie służące do walki politycznej”, czym sama sobie przeczy. Może należałoby dodać, że hipoteza druga częściowo została pozytywnie zweryfikowana, o czym świadczą wyniki referendum w danych państwach.

Swoje rozważania na temat roli instytucji referendum z uwzględnieniem koncepcji *veto players* Doktorantka opiera na analizie rozwiązań prawnych oraz praktyki ustrojowej ośmiu państw (Portugalia, Rumunia, Malta, Irlandia, Grecja, Polska, Wielka Brytania i Węgry), uzasadniając w sposób niewystarczający swój wybór tym, że w każdym z tych państw „zidentyfikowano *veto players* oraz wykazano, czy dane referendum wykazywało cechy instrumentalnego wykorzystania go do celów politycznych” (s. 6). Doktorantka wskazuje również, że „Wybór Europy był podyktowany bogatą tradycją referendalną na poziomie zarówno ogólnokrajowym, jak i regionalnym oraz dużą liczbą państw odmiennych od siebie pod wieloma względami, dzięki czemu przeprowadzone analizy pozwoliły na zbadanie, na ile mechanizmy rządzące referendum mają wymiar uniwersalny. Zaproponowany temat wydał się też ciekawy z uwagi na fakt, iż Europa jest uznawana za kolebkę systemu demokratycznego” (s. 4). Nadal jednak brakuje istotnego i przekonującego uzasadnienia wyboru ośmiu państw europejskich, w których przeprowadzone referendum poddane było analizie. Nie wyjaśniono rzetelnie, na czym polegał klucz doboru zarówno państw, jak i przedmiotu głosowania. Mimo, że na s. 5 Doktorantka stwierdza „Podstawowym kryterium doboru referendów były zaproponowane pytania referendalne. Dokonano starań, aby były one urozmaicone i dotyczyły różnych problemów społeczno-prawnych. Jako drugie kryterium przyjęto rozproszenie geograficzne wybranych przypadków, celem zauważenia różnic, (jeśli takie występują) w zależności od danego regionu Europy oraz podobieństw, świadczących, być może, o uniwersalnym charakterze niektórych mechanizmów politycznych towarzyszących referendum”. W tym wyjaśnieniu nadal nie odnajduję przekonującego elementu doboru państw i przedmiotu referendum i wyjaśnienia, dlaczego w niektórych państwach analizowano dwa referenda (Irlandia, Rumunia), a w pozostałych po jednym. Ogólnikowa informacja podana przez Doktorantkę może być odebrana jako chaotyczny dobór państw i przypadkowy dobór przedmiotu głosowania w referendum. Badania dotyczą bowiem bardzo zróżnicowanych materii – legalizacji aborcji w Portugalii, odwołania prezydenta z urzędu w Rumunii, dopuszczalności rozwodu na Malcie, dopuszczalności małżeństw osób tej samej płci oraz aborcji w Irlandii, przyjęcia pomocy w postaci pakietu międzynarodowego w Grecji, referendum w 2015 r. w Polsce, kwestii pozostania w UE głosowanej w Wielkiej Brytanii, czy wreszcie przyjęcia uchodźców na Węgrzech. Brak wskazania wyraźnej klamry spinającej zarówno dobór państw, wyjaśnienia przyjętej cezury czasowej, jak też przedmiot głosowania w referendum budzi niedosyt i prowokuje pytania o zasadność prowadzonych badań na tak dobranych (acz niewyjaśnionych) przykładach. Jeżeli przedmiotem badania Doktorantka uczyniła kontrowersyjne kwestie moralne, to dlaczego wybrała Irlandię, Portugalię i Malte, a pominęła np. Włochy, Słowenię, Chorwację czy Słowację. Co więcej, ewidentnie brakuje tu

przywołania referendum szwajcarskich, jako że to Szwajcaria jest ojczyzną demokracji bezpośredniej i państwo to również powinno być ujęte w badaniach naukowych przedmiotowej rozprawy.

### **3. Ocena metodologiczna rozprawy**

To jest najsłabsza część rozprawy. Doktorantka nie wskazuje, za pomocą jakich metod i technik badawczych będzie weryfikować przyjęte hipotezy badawcze oraz formułować odpowiedzi na zarysowane pytania i problemy badawcze. Lektura rozprawy pozwala na przyjęcie, że w pracy zastosowano metodę dogmatyczną oraz komparatystyczną. W dysertacji zabrakło jednak klarowanego wskazania i opisu metodologii.

### **4. Systematyka rozprawy i ocena merytoryczna**

Recenzowana rozprawa doktorska składa się ze wstępu, czterech rozdziałów i zakończenia. Rozdział pierwszy zatytułowany został „Rozwój i rola referendum w warunkach demokracji przedstawicielskiej”, rozdział drugi „Uwarunkowania procesów decyzyjnych oraz założenia koncepcji *veto players*”, rozdział trzeci „Polityczne znaczenie referendum w Europie na wybranych przykładach”, zaś rozdział czwarty „Analiza skuteczności wdrażania decyzji podjętych na drodze referendalnej” (rozdziały mają odpowiednio 30, 21, 73, 17 stron). Przyjęta przez Doktorantkę systematyka jest w zasadzie prawidłowa, logiczna i spójna. Kolejność analizowanych i prezentowanych zagadnień co do zasady jest uzasadniona merytorycznie. Doktorantka rozpoczyna rozważania od zagadnień o charakterze ogólnym i teoretycznym, by następnie omówić praktyczne zastosowanie instytucji referendum oraz wykazać skuteczność wdrażania decyzji podjętych w drodze referendum. W ramach poszczególnych rozdziałów Doktorantka wyodrębnia podrozdziały, które dotyczą szczegółowych wątków merytorycznych i porządkują je w logiczną całość.

Rozdział pierwszy odnosi się do rozwoju i roli referendum w warunkach demokracji przedstawicielskiej. Doktorantka omawia definicję demokracji, kształtowanie się instytucji referendum, dokonuje klasyfikacji referendum. Ukazuje również miejsce referendum w systemie politycznym. Lektura poszczególnych części tego rozdziału dowodzi braku spójnych myśli, logicznych powiązań między akapitami oraz treści wyrwanych z kontekstu. Ujęcie definicyjne demokracji jest sztapmpowe i nie wnosi niczego nowego do badań. Zbędne jest również omówienie rozwoju rządów demokratycznych „na przestrzeni wieków”, co zresztą sama Doktorantka przyznaje na s. 14: „Próba doszukania się powiązań między starożytnością, a współczesnością w kontekście stosowania praktyki referendalnej wydaje się bezcelowa, jednak brak tych powiązań powinien zostać podkreślony”. Nie wyjaśnia jednak, dlaczego brak

tych powiązań jest tak istotny, że poświęciła temu zagadnieniu cały podrozdział. W rozdziale pierwszym powinno znaleźć się wyjaśnienie i omówienie rodzajów demokracji bezpośredniej, ze szczególnym uwzględnieniem referendum, bo tej instytucji praca dotyczy. Brakuje również zgrabnego uplasowania referendum w systemie politycznym. Są też nawiązania do *Landsgemeinde*, jednak bez odwołania się do jakiegokolwiek literatury. A przecież są dostępne prace także polskich badaczy w tym zakresie – Łukasza Jakubiaka, Magdaleny Musiał-Karg, Macieja Aleksandrowicza czy choćby piszącej te słowa.

Rozdział drugi poświęcony jest uwarunkowaniom procesów decyzyjnych oraz założeniom koncepcji *veto players*. Niestety Doktorantka nie wykazała związku pomiędzy teorią gier a referendum. Przykłady przez nią przywołane mające obrazować pozaracjonalne podstawy procesów decyzyjnych są infantylne (s. 45-47) i nie powinny mieć miejsca w rozprawie naukowej. Wartością dodaną tej części rozprawy jest umiejętne powiązanie referendum z koncepcją *veto players*. Nieprawdą natomiast jest przypisanie przez Doktorantkę Przemysławowi Krzywoszyńskiemu dokonanie podziału na referenda kontrolowane i niekontrolowane (s. 59). Taki podział został sporządzony w 1976 r. przez wybitnego znawcę referendum Gordona Smitha w artykule pt. „The Functional Properties of the Referendum” opublikowanym w *European Journal of Political Research* vol. 4(1).

Rozdział trzeci omawia polityczne znaczenie referendum w Europie na wybranych przykładach. Doktorantka nie wyjaśnia doboru państw ani przyjętej cezurę czasowej (2007-2018). Konsternację wzbudza analiza referendum w latach 1900-2005 podanych wprost za monografią autorstwa Magdaleny Musiał-Karg. Te kwestie zostały dogłębnie przecież zbadane i nie ma potrzeby powielania wyników badań bez wkładu własnego. W dalszej części rozdziału Doktorantka poddaje analizie referenda w ośmiu państwach europejskich, łącząc tę instytucję demokracji bezpośredniej z rolą systemowych aktorów politycznych i koncepcją *veto players*.

Ostatni rozdział odnosi się do próby analizy skuteczności wdrażania decyzji podjętych w referendum. Jest to najwartościowsza część pracy, choć i w niej zdarzają się znaczące potknięcia. Na s. 144 Doktorantka pisze, że „Wszystkie omówione w niniejszej pracy referenda spełniły podstawowe kryterium koncepcji Tsebelisa, by móc zakwalifikować je jako referenda typu *veto players*, tj. nie były one wymagane przez konstytucję oraz żadne z nich nie było bezpośrednią inicjatywą obywatelską”. Nie jest to zgodne z prawdą w odniesieniu do Irlandii, bowiem tam zmiana Konstytucji wymaga przeprowadzenia referendum. Dotyczy to obu kwestii poddanych pod głosowanie w referendum (dopuszczalność aborcji i legalizacja małżeństw osób tej samej płci) oraz szczegółowo omówionych przez Doktorantkę. Na s. 148 Autorka wycofuje się z wcześniejszych wniosków wskazując „Referenda przeprowadzone w Irlandii, choć wedle założeń koncepcyjnych należy scharakteryzować jako referenda typu *veto players*, podważają

dalsze założenia teorii Tsebelisa”. I dalej podaje: „proces legislacyjny zarówno w przypadku legalizacji małżeństw jedнопłciowych, jak i legalizacji aborcji został przeprowadzony w sposób niemalże modelowy z uwzględnieniem roli sądów i trybunałów w procesie legislacyjnym oraz z szeroko zakrojonymi konsultacjami, zarówno ze społeczeństwem, jak i z ekspertami”. Nie dodaje jednak, że sposób prowadzenia kampanii referendalnej, wymiany i doboru argumentów oraz równych szans każdej ze stron wynika z regulacji prawnych i przez to niekoniecznie referendum irlandzkie jest odpowiednim przykładem dla koncepcji *veto players*.

## 5. Strona formalna i źródłowa rozprawy

Ta część rozprawy również pozostawia niedosyt. Zwraca uwagę nierówna objętość rozdziałów. Nie chodzi o to, by objętość każdego rozdziału dysertacji zgadzała się całkowicie. Niemniej nie należy tak konstruować zawartości rozdziału, by jeden zawierał 73 strony (rozdział III), a inny 17 stron (IV). Tak znaczące dysproporcje w liczbie stron świadczyć mogą o nieumiejętnym uszeregowaniu materiału w rozprawie doktorskiej.

Oprócz części merytorycznej przedłożona do recenzji rozprawa doktorska zawiera bibliografię, na którą składają się wyodrębnione wykazy aktów prawnych i raportów, monografii i prac zbiorowych, artykułów naukowych, źródeł internetowych. Wykorzystana w dysertacji literatura przedmiotu obejmuje 103 pozycje.

Doktorantka cytuje polskich i zagranicznych badaczy zajmujących się daną problematyką. Czyni to jednak w sposób bardzo oszczędny, nie odwołując się w dodatku do dorobku uznanych badaczy, momentami wręcz pomija wiodące nazwiska. Zwraca uwagę po pierwsza, niska literatura krajowa i w szczególności zagraniczna. W rozprawie brakuje odwołania do szerokiej literatury krajowej i obcojęzycznej odnoszącej się do demokracji bezpośredniej, w szczególności referendum. Warto byłoby przywołać prace polskich konstytucjonalistów (Mariusz Jabłoński, Anna Rytel-Warzocho, Sabina Grabowska, Bogusław Banaszak) oraz zagranicznych uznanych i szeroko cytowanych badaczy (Matt Qvortrup, Sara B. Hobolt, Gordon Smith, Julie Smith, Simon Hug, Paul Sciarini, Francois Hamon i wielu innych). Doktorantka nie wykorzystwała zdecydowanej większości dostępnych pozycji literatury polskiej, a tym bardziej obcojęzycznej, a to nie świadczy dobrze o jej naukowym warsztacie. Po drugie, Doktorantka we Wstępie na s. 5 mylnie zalicza Piotra Uziębło do politologów (jest prawnikiem konstytucjonalistą).

Przedmiotem analizy było również 29 aktów prawnych i raportów odnoszących się do państw będących przedmiotem badań. Doktorantka uporządkowała te akty alfabetycznie, a nie według mocy prawnej. Dodatkowo przy konstytucjach i traktatach nie podano daty ich

uchwalenia ani nie wskazano oficjalnego miejsca publikacji danego aktu prawnego, w zamian podano odpowiednie strony internetowe dzienników urzędowych.

W bibliografii ujęto także źródła internetowe (110 pozycji), których wykorzystanie było uzasadnione z uwagi na przedmiotową problematykę.

W pracy występują liczne błędy stylistyczne i interpunkcyjne, które należałoby poprawić. Momentami nieporadnie są ujęte myśli, np. „Kolejny podrozdział przybliży rolę jaką referendum pełni w systemie politycznym, co może pozwolić na udzielenie odpowiedzi na pytanie, czemu narzędzie to jest jednak wykorzystywane w systemach demokracji przedstawicielskiej” (s. 26); „Kolejna część pracy ukaże w jaki sposób referendum funkcjonuje w obrębie systemu politycznego. Zostanie wykazane, iż jest ono świetnym przewodnikiem dla zarówno żądań i poparcia, jak i produktów systemu politycznego klarujących się w oparciu o otrzymane wkłady. Referendum stosowane w sposób umiejętny może stabilizować system oraz zwiększać poziom zaufania do elit rządzących, lecz wykorzystane w nieodpowiedni sposób może wręcz przeciwnie – zaburzyć panującą w nim homeostazę i doprowadzić do jego destabilizacji” (s. 35).

Zastrzeżeń nie budzi sposób sporządzania przez Doktorantkę przypisów oraz wykazu wykorzystanej w pracy literatury. W obu przypadkach zapis bibliograficzny jest poprawny i jednolity.

## 6. Konkluzja

Po szczegółowym zapoznaniu się z przedstawioną do recenzji rozprawą doktorską stwierdzam, że spełnia ona w minimalnym stopniu wymogi przewidziane w art. 187 ust. 1 i ust. 2 przywołanej w punkcie 1 ustawy. Rozprawa w pewnym zakresie stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Umieszczenie referendum w systemie politycznym i omówienie jego roli z perspektywy koncepcji *veto players* pozwala na sformułowanie ostrożnego wniosku, że Kandydatka w dostatecznym stopniu wykazała w dysertacji ogólną wiedzę w uprawianej dyscyplinie naukowej, jak i dowiodła podstawowych umiejętności samodzielnego prowadzenia badań naukowych. Zarówno poziom merytoryczny, jak i formalny rozprawy *summa summarum* pozwala na jej pozytywną ocenę, w związku z czym wnoszę o jej przyjęcie i dopuszczenie do publicznej obrony.

*Elżbieta Kucielarska*