

Łukasz Czarnecki, *Fenomen  
prezydenckiego systemu rządów  
w Meksyku*, Warszawa 2020, ss. 276

W 2020 roku nakładem Wydawnictwa Naukowego Scholar ukazała się książka Łukasza Czarneckiego *Fenomen prezydenckiego systemu rządów w Meksyku*, stanowiąca zmodyfikowaną wersję jego rozprawy doktorskiej, obronionej rok wcześniej na Wydziale Prawa i Administracji UJ. Pozycja ta jest nie tylko wartościowym opracowaniem ukazującym ewolucję ustroju Meksykańskich Stanów Zjednoczonych, ale także wypełnia istotną lukę w badaniach dotyczących państw latynoamerykańskich. Ustrój Meksyku bywa wszakże jedynie epizodycznym przedmiotem badań, z reguły koncentrujących się jedynie kilku problemach, przede wszystkim z obszaru prawa wyborczego. W zasadzie od czasów badań prowadzonych przez prof. Jacka Czajowskiego (*System konstytucyjny Meksyku*, Warszawa 2009), publikacje dotyczące rozwiązań konstytucyjnych w tym państwie pojawiały się incydentalnie. W efekcie już na wstępie pogratulować należy wyboru tematu monografii, a jakość prezentowanych badań wzmacnia też fakt, że autor był wykładowcą największego uniwersytetu w Meksyku – Universidad Nacional Autónoma de México.

Już sam temat pracy wskazuje na kilka elementów, które będą szczególnie eksponowane w pracy. Po pierwsze, prezentowane wyniki badań koncentrują się na analizie funkcjonowania systemu rządów w Meksyku. Z racji jego prezydenckiego charakteru kluczowe znaczenie będzie miało udowodnienie, że kształt relacji pomiędzy poszczególnymi organami państwowymi pozwala na zaliczenie systemu rządów występującego w Meksyku do odmiany systemu prezydenckiego. Po drugie jednak, użycie przez autora słowa „fenomen” muszą uznać za nieco niezręczne, gdyż – przynajmniej w mojej ocenie – autorowi bardziej chodziło

o specyfikę owego systemu ustrojowego Meksykańskich Stanów Zjednoczonych, a nie o rozumienie leksykalne słowa „fenomen”, polegające na traktowaniu systemu rządów jako swoistego zjawiska będącego przedmiotem dociekań naukowych w obrębie nauk prawnych. Bardziej pasowałyby mi to do pracy z zakresu nauk o polityce, socjologii czy ekonomii, choć – co warto podkreślić – elementy badań charakterystycznych dla tych nauk można w pracy odnaleźć, co w dużej mierze stanowi kolejną zaletę recenzowanej monografii.

Systematyka monografii Ł. Czarneckiego zasługuje na pełne uznanie. Autor zdecydował się na przyjęcie nieco bardziej rozbudowanego podziału wewnętrznego. Wiąże się to z podziałem książki na trzy części, w ramach których wyodrębnionych zostało łącznie siedem rozdziałów. Wszystko to poprzedzone zostało obszernym wstępem i zwieńczone zakończeniem, zawierającym też watek prawno-porównawczy. W zasadzie drobne zastrzeżenie musi dotyczyć części wstępu poświęconej metodologii. Nie kwestionuję jej użyteczności do postawionych problemów badawczych, aczkolwiek jej uzasadnienie powinno być nieco bardziej rozbudowane, a nie – jak to ma miejsce w pracy – tylko zasygnalizowane. Nie zmienia to faktu, że metodologia ta została dobrana w sposób właściwy. Poza metodami charakterystycznymi dla nauk prawnych, przede wszystkim metodą historyczno-prawną i dogmatyczną, Ł. Czarnecki zastosował też, szczególnie w ostatniej części pracy, metody politologiczne i socjologiczne. Zgodzić się trzeba z autorem, że *novum* stanowi wykorzystanie w badaniach prawnych analizy jakościowo-porównawczej (QCA). Zastosowana ona została w celu analizy orzecznictwa Sądu Najwyższego dotyczącego sporów kompetencyjnych, co pozwoliło na wskazanie występującej linii orzeczniczej tego sądu (s. 19), choć w tym zakresie można mieć pewne wątpliwości, które wskażę w dalszej części recenzji.

Wracając do systematyki, pierwsza część, na którą składają się dwa pierwsze rozdziały, doskonale ukazuje umiejętności warsztatowe autora. Badania historyczno-prawne prowadzone są na bardzo wysokim poziomie, nie są też zbyt rozbudowane. Umiejętność syntezy badanego materiału w taki sposób, aby skoncentrować się przede wszystkim na kwestiach, które dotyczą ukształtowania prezydenckiego systemu rządów w Meksyku i jego ewolucji, nie podlega dyskusji. Za w pełni uzasadniony

uwzględnić podział materiału pomiędzy poszczególne rozdziały, dla których datą graniczną jest 1910 r., a więc okres rewolucji meksykańskiej. Stąd też w rozdziale pierwszym mamy do czynienia z zaprezentowaniem zmian, jakie zachodziły w systemie ustrojowym Meksyku od ogłoszenia niepodległości aż do roku 1911. Zaś w drugim rozdziale autor skoncentrował się na genezie Konstytucji Meksyku z 1917 r. i jej modyfikacjach, zarówno formalnym, jak i pozaprawnym, które następowały do roku 1982.

To właśnie ten ostatni rok stał się dla Ł. Czarneckiego cezurą, od której prowadził on badania w części drugiej. Wiązało się to z zapoczątkowaniem procesu reform przez prezydenta M. de la Madrid, które to doprowadziły do późniejszej utraty monopolu władzy przez partię dominującą, jaką była Partia Rewolucyjno-Instytucjonalna (PRI). Autor podzielił tę część pracy na trzy rozdziały. Pierwszy z nich (rozdział trzeci) ma przede wszystkim charakter wprowadzający, zawierający zestawienie zmian ustrojowych wprowadzanych podczas okresu sprawowania władzy przez poszczególnych prezydentów. Co istotne, autor nie ograniczył się tylko do analizy zmian prawnych, ale także ekonomicznych, które – w jego ocenie – były silnie ze sobą powiązane. Rozdział kolejny (czwarty) ma już odmienny, problemowy charakter. Analizowane są w nim zmiany dotyczące relacji pomiędzy uprawnieniami Prezydenta a uprawnieniami Kongresu, co było w szczególności istotne z powodu występujących w praktyce ustrojowej sytuacji, gdy władza wykonawcza nie miała zapewnionej większości parlamentarnej. W podobny sposób zbudowany został też ostatni rozdział tej części (rozdział piąty), z tym, że w nim analizie poddane zostały relacje pomiędzy Prezydentem a władzą sądowniczą, w szczególności sposób rozstrzygania przez tę ostatnią sporów konstytucyjnych. Godzi się podkreślić, że w obu powyższych rozdziałach relacje te prezentowane są przede wszystkim z perspektywy władzy wykonawczej, co stanowi rozwinięcie przyjętych we wstępie założeń badawczych.

Specyficzny charakter ma ostatnia, trzecia część pracy. Autor podzielił ją na dwa rozdziały. W pierwszym z nich, można powiedzieć wprowadzającym do kolejnego, autor dokonuje analizy ukształtowania konstytucyjnych praw socjalnych w Meksyku, wiążąc je jednak z zakresem uprawnień prezydenta. Drugi (siódmy) rozdział, można powiedzieć zasadniczy dla tej części opracowania, dotyczy już pogłębionej analizy trzech Narodowych

Planów Rozwoju, wdrażanych przez kolejnych prezydentów kraju, postrzeganych jednak z perspektywy ekonomiczno-prawnej. Badacz koncentruje się tu przede wszystkim na celach, które miały być dzięki nim zrealizowane, choć – co istotne – ocenia też ich praktyczną realizację pod kątem osiągnięcia owego celu. Warto podkreślić, że właśnie ten rozdział opiera się na innych metodach badawczych niż charakterystyczne dla nauk prawnych, ukazując umiejętności Ł. Czarneckiego w zakresie socjologii i nauk politycznych.

Monografia zwieńczona została obszernym zakończeniem, które podzielone zostało na dwie części. W pierwszej z nich przywoływane są rozwiązania konstytucyjne innych państw latynoamerykańskich, których zadaniem – w założeniu autora – jest ukazanie specyfiki meksykańskiego systemu rządów, co w mojej ocenie niestety nie do końca się udało. Zdecydowanie lepszy efekt widoczny jest w drugiej części zakończenia, w której zawarte zostały zarówno wnioski *de lege ferenda*, jak również próba określenia kierunku zmian, które powinny pojawić się w najbliższych latach. Ponadto, co oceniam *in plus*, zakończenie zawiera też syntetyczne przedstawienie wniosków, które zostały zawarte w pracy, generalnie potwierdzając postawioną tezę badawczą.

W ten sposób warto odnieść się krótko do przyjętych przez Ł. Czarneckiego, wspomnianych wcześniej celów pracy. Już we wstępie podkreśla on, że „celem niniejszej rozprawy jest analiza ustroju prezydenckiego Meksykańskich Stanów Zjednoczonych w kontekście transformacji ekonomicznej i politycznej od 1980 do 2019 r. oraz ocena jej oddziaływania na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą” (s. 13). Sposób określenia tego celu zasługuje na pełną aprobatę, jednak z jednym zastrzeżeniem. Łukasz Czarnecki nie do końca w sposób zbilansowany odnosi się do poszczególnych władz, gdyż koncentruje się przede wszystkim na egzekutywie, na pozostałe z nich patrząc z jej perspektywy. Zresztą inaczej wygląda ukazanie oddziaływania egzekutywy na władzę ustawodawczą, które koncentruje się przede wszystkim na analizie normatywnej, a inaczej na władzę sądowniczą, która jest postrzegana przede wszystkim z perspektywy orzecznictwa. Dlatego też stoję na stanowisku, że *de facto* celem monografii było jednak ukazanie zmian w sferze

usytuowania ustrojowego głowy państwa i jej oddziaływania na pozostałe władze. Zresztą taki obraz monografii wynika też z przyjętej systematyki.

Nie sposób nie odnieść się w recenzji do wykorzystanej w monografii literatury. Niezwykle cennym jest to, że praca o meksykańskim systemie rządów oparta została przede wszystkim na literaturze hiszpańskojęzycznej, w szczególności literaturze meksykańskiej. Pozwala ona bowiem na przedstawienie zarówno ewolucji poglądów przedstawicieli doktryny konstytucyjnoprawnej i politologicznej tego kraju, jak i na rzetelną ocenę działania prawa w konkretnej praktyce ustrojowej. Dodać trzeba, że w zasadzie wszystkie najistotniejsze pozycje dotyczące badanej problematyki zostały przez autora wykorzystane w pracy. Z mojej perspektywy o erudycji autora świadczą też odwołania do autorów z kręgu literatury pięknej (E. Poniatowski, M. Vargas Llosa), co nie jest częste w monografiach prawniczych.

Ponadto monografia opiera się też na dokumentach źródłowych – nie tylko aktach normatywnych, ale także orzecznictwie i dokumentach rządowych. Za istotny minus uznaję natomiast brak zestawienia bibliograficznego, co jednak – przynajmniej tak sędzę – obciąża jednak wydawcę, a nie samego autora. Miałaby ona nie tylko charakter porządkujący, ale także pozwalała osobom zainteresowanym ustrojem meksykańskim na łatwiejsze odnalezienie istotnych opracowań naukowych oraz materiałów źródłowych dotyczących rzeczony problematyki.

Przechodząc do szczegółowej oceny merytorycznej, która jest jednoznacznie pozytywna, chciałbym skoncentrować się na kilkunastu kwestiach, które wymagają zasygnalizowania, a czasami polemiki. Zaczęć jednak od stwierdzenia, że na szczególnie wysoką ocenę zasługuje pierwsza część pracy, pomimo tego, że w dużej mierze ma ona charakter deskryptywny. Nie zmienia to faktu, że w literaturze polskiej brakowało rzetelnego przedstawienia ewolucji ustroju Meksykańskich Stanów Zjednoczonych, widzianej z perspektywy prawniczej. Książka Ł. Czarneckiego w pełni wypełnia tę lukę.

W części pierwszej na szczególną uwagę zasługuje podjęta przez autora próba, zresztą udana, wykazania wpływu hiszpańskiej konstytucji z Kadyksu (1812 r.) na rozwój myśli ustrojowej Meksyku. Co istotne, wpływ ten nie występował bezpośrednio w okresie tworzenia się niepodległego

Meksyku, ale także w kolejnych latach, w czasie, w którym ustrój ten ewoluował. Sposób prezentowania badań historyczno-prawnych nie tylko opiera się na analizie treści kolejnych aktów normatywnych regulujących problematykę ustrojową, ale także ukazuje kontekst polityczny ich powstania, przede wszystkim koncentrując się na stosunkach wewnętrznych w państwie. Wszystko to pozwala na przedstawienie znacznie szerszego obrazu ewolucji systemu polityczno-prawnego Meksyku, niż mogłoby to być dokonane przy podejściu *stricte* dogmatycznym. Oceniając książkę z perspektywy nauk prawnych pozostaje jedynie drobny niedosyt związany z dosyć lakonicznym prezentowaniem sfery normatywnej. W wielu przypadkach ogranicza się to do przywołania treści poszczególnych przepisów, bez ich pogłębionej analizy. Jednak z racji tego, że problematyka prezentowana w rozprawie nie jest powszechnie znana w Polsce, taki sposób prezentacji materiału badawczego może być uznany za akceptowalny.

Natomiast *in plus* oceniam to, że Ł. Czarnecki wyraźnie wskazywał elementy praktyki politycznej, które – pomimo braku zmian w sferze normatywnej – jednoznacznie wpływały na zmiany ustrojowe. Było to wynikiem ograniczonej konkurencyjności systemu politycznego Meksyku, co wynikało z dominującej pozycji jednego ugrupowania politycznego, zresztą wewnątrznie niejednolitego, które kształtowało przez wiele lat politykę państwa, a co za tym idzie – także praktykę ustrojową, niejednokrotnie stojąc w sprzeczności z unormowaniami prawnymi. Przede wszystkim związane to było z zespoleniem funkcji głowy państwa z przewodniczącym partii. Łukasz Czarnecki wyraźnie stwierdza, że konsekwencją pozycji partii rządzącej było „ukształtowanie roli partii i jej wpływu w ujęciu praktyczno-politycznym (...) na instytucje: prezydenta, organów ustawodawczych, organów administracji państwowej, władzę sądowniczą” (s. 81).

Jednym z kluczowych założeń przyjętych w pracy, a szczególnie eksponowanych w części drugiej, było wskazanie roli, jaką odegrały zmiany w sferze ekonomicznej, które powodowały zresztą również reformy ustrojowe. Łukasz Czarnecki szczególne znaczenie wiąże tu z odejściem od gospodarki planowej i przejściem w kierunku modelu rynkowego, co doprowadziło do daleko idącej demokratyzacji państwa, czego wyrazem był już trzykrotny wybór kandydatów ugrupowań innych niż PRI



na stanowisko prezydenta. W uzasadnieniu tej tezy brakuje mi jednak szerszego odwołania do zmian w sferze międzynarodowej, szczególnie w zakresie ewentualnego wpływu ekonomiczno-politycznego Stanów Zjednoczonych na dokonujące się reformy.

Niezwykle interesującym zjawiskiem w Meksyku jest konstytucjonalizacja koalicji rządowych, nietypowa dla współczesnego prawa ustrojowego. Autor stosunkowo szczegółowo omawia ich poszczególne odmiany i formy jej zawierania. Zabrakło jedynie bardziej rozbudowanego przeanalizowania uprawnień i obowiązków poszczególnych ugrupowań tworzących koalicję, choć – jak się domyślam – jest to konsekwencja braku ustawowego rozwinięcia problematyki istnienia rządu koalicyjnego, co – jak zauważa Ł. Czarnecki – było pierwotnie planowane (s. 132–133).

Nieco rozczarowuje analiza normatywna dokonana w rozdziale czwartym. Przede wszystkim dotyczy to podrozdziału niefortunnie zatytułowanego *Funkcje Kongresu*. Tak naprawdę zawiera on skrótowe przedstawienie sposobu kreacji tych izb, wewnętrzną ich organizację, a także uprawnienia im przysługujące, bez odwołania się do klasycznego postrzegania funkcji parlamentu, co do których wyodrębnienia w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego panuje zgoda. Można mieć wrażenie, że użycie pojęcia funkcji Kongresu stanowi swoistą kalkę z języka hiszpańskiego. W efekcie można powiedzieć, że powyżej wskazana analiza nie jest należycie uporządkowana. Nie przeszkadza natomiast sama skrótowość przedstawienia legislatywy w monografii, ponieważ wynika to z przyjętego założenia badawczego, jakim było spojrzenie na system rządów z perspektywy prezydenta i jego relacji z pozostałymi władzami.

W książce Ł. Czarnecki postawił tezę, że „Prezydent współdziała z Kongresem w celu przeprowadzenia reform” (s. 157). Jako przykład wskazał on porozumienie głównych sił politycznych w sprawie „Paktu za Meksykiem” z 2012 r. Nie podał on natomiast innych przykładów takiej współpracy, argumentując jedynie, że do 1997 r. występowała inna sytuacja, w której Prezydent i większość w Kongresie pochodziła z jednego ugrupowania politycznego. Według mnie stwierdzenie, że przeprowadzenie reform wymaga faktycznej współpracy egzekutywy z legislatywą mogłoby być dokonane, kiedy te próby porozumienia międzypartyjnego były procesem dominującym, albo przynajmniej występującym okresowo

w czasie braku większościowego zaplecza parlamentarnego dla urzędującej głowy państwa.

W opinii autora szczególne znaczenie dla monografii ma rozdział dotyczący sporów konstytucyjnych. Rzeczywiście spojrzenie na problem systemu prezydenckiego z tej perspektywy uważam za istotną wartość. Nie do końca precyzyjnie zostały jednak wskazane kryteria wyboru określonych sporów, które zostały przebadane na potrzeby pracy, co jest konsekwencją niedostatecznego uzasadnienia tego wyboru. W konsekwencji odbiorca nie ma pewności, czy wybór ten był dokonany w sposób adekwatny, choć oczywiście nie oceniam go w sposób negatywny. Łukasz Czarnecki przyjął trzy zmienne, przy czym tylko pierwsza (wpływ na legislację) daje jednoznaczny obraz rozstrzygnięcia tych sporów. Pozostałe dwie już są bardziej problematyczne (skład sędziowski, zgodność z planami Rozwoju Narodowego). Dlatego też nie jestem w pełni przekonany do wniosków płynących z pracy, co nie znaczy jednak, że *a priori* uznaję je za błędne czy niesłuszne.

Nie w pełni przekonuje również rozdział o wpływie rozwoju praw socjalnych na prezydenjalizm. Rozumiem jednak, że takie ujęcie pozwalało na uzasadnienie dokonywanych zmian społeczno-ekonomicznych, wynikających z wdrażania poszczególnych programów socjalnych. W mojej ocenie korelacja pomiędzy prawami socjalnymi a systemem rządów skierowana była w odwrotną stronę. Wszakże to właśnie kolejni prezydenci kreowali sposób ukształtowania poszczególnych praw socjalnych, przynajmniej w ujęciu normatywnym, gdyż praktyka ustrojowa nie zawsze była tożsama z owym wzorcem konstytucyjnym. Wszystko to było konsekwencją nie tylko pozycji politycznej prezydenta, ale także chęci zapewnienia kontynuacji władzy swojego ugrupowania politycznego, co było szczególnie istotne z racji braku możliwości reelekcji urzędującej głowy państwa. Nie mam jednak wątpliwości, że specyfika praw socjalnych w Meksyku oddziałuje na jego oryginalność ustrojową.

Warto też dodać, że ostatni rozdział ma już inny charakter. Dokonana w nim analiza programów socjalnych, wdrażanych przez kolejnych prezydentów, ma przede wszystkim politologiczny charakter. Rozważania te uznaję za niezwykle interesujące, choć minusem jest brak głębszego odniesienia się do faktycznego sukcesu czy porażki tych programów.



Rozumiem jednak, że takie wnioski wymagałyby także przeprowadzenia badań charakterystycznych dla badań ekonomicznych, a nie tylko ich powiązania z uprawnieniami głowy państwa. W efekcie wspomniane badania wykraczałyby poza postawioną tezę badawczą.

Podsumowując, pomimo pewnych uwag krytycznych, monografia stanowi cenny głos dotyczący historycznego i aktualnego ukształtowania systemu rządów w Meksyku. Zdecydowanie na plus wyróżnia ją umiejętność autora posługiwania się metodami charakterystycznymi dla różnych dyscyplin badawczych, co pozwala na wyciągnięcie pogłębionych wniosków. Łukasz Czarnecki bardzo dobrze poradził sobie z licznymi trudnościami, które z reguły pojawiają się przy pracach koncentrujących się na badaniu ustrojów obcych, szczególnie takich, które nie są powszechnie badane na gruncie polskiej doktryny. Nie koncentrował się tylko na badaniach teoretycznych, ale także ukazał sferę normatywną na gruncie praktyki ustrojowej. W konsekwencji tego powstała monografia, której lekturę można jednoznacznie rekomendować.

**Łukasz Czarnecki, *The Phenomenon of the Presidential System of Government in Mexico*, Warsaw 2020, pp. 276**

**Piotr Uziębło** – dr hab., profesor Uniwersytetu Gdańskiego w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych na Wydziale Prawa i Administracji UG, numer ORCID: 0000-0003-2473-9240.