

Rzeszów, 16 lipca 2025 r.

Dr hab. Krzysztof Eckhardt prof. WSPiA RSW

Katedra Prawa Konstytucyjnego i Stosunków Międzynarodowych

Wyższa Szkoła Prawa i Administracji

Rzeszowska Szkoła Wyższa

22.07.2025

Widziałem
Proszę o przekazanie
Doktorantowi
oraz Promotorowi

RECENZJA

rozprawy doktorskiej Pana mgr. Michała Przychodzkiego

pt. *Instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce jako gwarancja poszanowania zasady podziału i równowagi władz. Analiza krytyczna.*

Poznań 2025, ss. 256

Podziękam
ds. Nauki
dr hab. Aleksandra Kuśtra-Ropacka, prof. UMK

Wykonując uchwałę Rady Dyscypliny Nauki Prawne Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu z dnia 20 maja 2025 roku przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej Pana mgr. Michała Przychodzkiego napisanej pod kierunkiem naukowym prof. dr. hab. Macieja Serowańca oraz prof. dr. hab. Zbigniewa Witkowskiego z pozytywną jej oceną oraz wnioskiem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

1. Wybór tematu rozprawy

Temat ocenianej rozprawy doktorskiej, rozumiany jako problem badawczy, z całą pewnością zasługuje na aprobatę. Dotychczas w polskiej doktrynie z jednej strony formułowano tezę, że odpowiedzialność parlamentarna nie tylko wypiera odpowiedzialność konstytucyjną ale wprost czyni ją niepotrzebną. Tym samym podnoszono, że odpowiedzialność ta ma charakter jedynie reliktu, a jej sens zwłaszcza w odniesieniu do członków rządu staje się mocno wątpliwy. Z drugiej strony wyrażane były poglądy, iż: odpowiedzialność konstytucyjna ma charakter komplementarny do odpowiedzialności politycznej (mogą się niekiedy

realizować po kolei, na tle jednego stanu faktycznego); może być jej przedłużeniem i uzupełnieniem; wypełnia funkcję gwarancji skuteczności odpowiedzialności politycznej; jest potrzebna chociaż spełnia głównie rolę prewencyjną. Autor konstruktywnie włącza się w tą naukową wymianę poglądów jednoznacznie formułując swoje stanowisko i przejrzyście je uzasadniając.

Instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej powstała jako środek umożliwiający parlamentowi sprawowanie kontroli nad działalnością władzy wykonawczej. Współcześnie orzekanie o odpowiedzialności konstytucyjnej traktowane jest głównie jako inicjowany przez parlament mechanizm służący powściągnięciu egzekutywy przez władzę sądowniczą. Oba konteksty wynikają z mechanizmu podziału i równoważenia władz toteż przyjęty i zasygnalizowany w tytule rozprawy kierunek analizy omawianego elementu polskiego systemu politycznego dotyka jego istoty. Biorąc pod uwagę permanentny brak skuteczności instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce (przy czym Polska nie jest w tym względzie odosobniona), nie mniej oczywisty jest krytyczny charakter analizy.

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że zakresły przez Doktoranta przedmiot badań jest czytelny, wybór obszaru badań nie budzi zastrzeżeń a tytuł rozprawy jest jasny i precyzyjny. Nie mam wątpliwości, iż podjęcie tematyki wskazanej w tytule recenzowanej dysertacji należy uznać za trafne i pożądane.

2. Konstrukcja rozprawy

Przedstawiona do recenzji dysertacja jest wewnętrznie spójna, jej konstrukcja została przemyślana, co znajduje odzwierciedlenie w merytorycznie i formalnie poprawnym podziale na poszczególne rozdziały. Układ recenzowanej pracy doktorskiej jest klarowny i prawidłowy. Rozprawa podzielona została na pięć merytorycznych rozdziałów. Ich układ odzwierciedla klasyczny schemat analizy

określonej instytucji ustrojowej. Autor przedstawia jej genezę (rozdz. I), występujące w demokratycznych państwach modelowe rozwiązania (rozdz. II), elementy materialne instytucji w wymiarze podmiotowym i przedmiotowym (rozdz. III) oraz elementy proceduralne i organizacyjne (rozdz. IV i rozdz. V). Istotnym jest, że Autor prowadzi wywód nie tracąc z pola widzenia celu wyznaczonego tytułem, to znaczy dokonuje krytycznej analizy przyjętych rozwiązań z punktu widzenia gwarancji poszanowania zasady podziału i równowagi władz.

Po pięciu rozdziałach w pracy zamieszczono zakończenie obejmujące konkluzje wynikające z przeprowadzonych wywodów. Uważam, iż bardzo dobrym rozwiązaniem konstrukcyjnym przyjętym przez Autora jest umieszczenie formalnie wyodrębnionych wniosków na zakończenie każdego rozdziału, a nie tylko zamieszczenie podsumowania w tej części pracy, która została nazwana zakończeniem.

3. Pytania i hipotezy badawcze

Formułowanie przez Autora dysertacji doktorskiej pytań i hipotez oczywiście ma za zadanie wskazanie jakie twierdzenia będzie on weryfikował swoimi badaniami. Bardzo cenne jest precyzyjne określenie szczegółowych problemów będących w kręgu zainteresowań badacza.

Pan mgr M. Przychodzki za cel badawczy obrał sobie „zapropozowanie racjonalnego modelu odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce z poszanowaniem aspektów historycznych istniejących rozwiązań”. Główną tezę badawczą uczynił twierdzenie, że obowiązujący w Polsce model odpowiedzialności konstytucyjnej jest nieefektywny, co zdaniem Doktoranta wymagało zweryfikowania następujących czterech hipotez badawczych: 1. Założył, że zmiana modelu odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce nie jest możliwa w obecnych ramach konstytucyjnych i wymaga zmian postanowień

Konstytucji RP. 2. Uznał, że zmiana obowiązującego obecnie w Polsce modelu odpowiedzialności konstytucyjnej musi odbyć się z poszanowaniem aspektów historycznych istniejących rozwiązań, gdyż zwiększy to szansę na przyjęcie proponowanych rozwiązań przez decydentów politycznych. 3. Przyjął, że instytucję odpowiedzialności konstytucyjnej należy rozpatrywać w kontekście zasady podziału i równowagi władz. 4. Uznał, że odpowiedzialności konstytucyjnej nie można analizować w oderwaniu od realiów politycznych, bowiem zakres i głębokość ewentualnych zmian związana jest z wolą aktorów politycznych, którzy tej odpowiedzialności podlegają.

W zamierzeniu autorskim do weryfikacji tych hipotez doprowadzić miały badania pozwalające odpowiedzieć na cztery następujące pytania: 1. Czy przyjęty w Polsce zakres przedmiotowy i podmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej można uznać za racjonalny? Na ile przyjęty zakres przedmiotowy i podmiotowy obowiązujących rozwiązań prawnych pozostaje w zgodzie z genezą instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej? 2. Czy przyjęte w Polsce rozwiązania prawne umożliwiające łączne rozpatrywanie odpowiedzialności konstytucyjnej i odpowiedzialności karnej przez Trybunał Stanu można uznać za efektywne? 3. Jakie rozwiązania proceduralne przyjęte w ramach parlamentarnego etapu procedury pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej wpływają na postrzeganie tego trybu egzekwowania odpowiedzialności przedstawicieli władzy publicznej jako nieefektywnego i dysfunkcjonalnego? 4. Jak ocenić należy przywrócenie w 1982 r. Trybunału Stanu w Polsce? Na ile przyjęte rozwiązania prawne w zakresie funkcjonowania tego organu konstytucyjnego pozostają w zgodzie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.? Ewentualnie, które z obszarów funkcjonowania Trybunału Stanu jako specjalnego organu orzekającego w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej wymagałyby zmian celem przywrócenia jego roli ustrojowej?

W moim przekonaniu pytania zostały dobrane adekwatnie do stawianych hipotez. Autor w ten sposób określił we wstępie do pracy plan badawczy, który



konsekwentnie realizuje wyciągając wnioski, co do zasady zasługujące na aprobatę.

4. Metody badawcze oraz baza źródłowa rozprawy

Dobór tematu przesądził o konieczności skorzystania z wielu metod badawczych, a koncepcja jego opracowania zdeterminowała wykorzystywaną bazę źródłową. Poruszanie się w obrębie prawa powoduje nieodzowność stosowania metody dogmatyczno-prawnej w celu ustalenia rzeczywistej treści przepisów. Autor rozprawy w sposób niebudzący zastrzeżeń używał powszechnie stosowanych metod wykładni norm konstytucyjnych i ustawowych. Posługując się wykładnią gramatyczną i innymi metodami interpretacyjnymi dokonywał w sposób w pełni poprawny konkretyzacji analizowanych norm. Drugą, zastosowaną przez Autora metodą, jest metoda historyczno-prawna. W oparciu o nią została przeprowadzona analiza genezy oraz ewolucji instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej co, z korzyścią dla pracy, poszerza wywody prowadzone metodą dogmatyczno-prawną. W rozprawie stosowana jest także metoda komparatystyczna służąca analizie uregulowań ustrojowych dotyczących modeli odpowiedzialności konstytucyjnej.

Bibliografia zamieszczona na stronach 229-256 wskazuje, że Autor wyczerpująco wykorzystał dorobek polskiej doktryny prawa konstytucyjnego (sporadycznie sięgał także do literatury anglojęzycznej) oraz potwierdza dobrą znajomość regulacji normatywnych, na bazie których Doktorant kompetentnie merytorycznie i w interesujący sposób opracował temat wskazany w tytule dysertacji.

5. Szczegółowa struktura pracy – uwagi merytoryczne

W pierwszym rozdziale recenzowanej dysertacji analizie poddana została geneza instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej. Za szczególnie istotne

wnioski, jakie Autor wysnuwa referując jej narodziny i najdawniejszą historię należy uznać: wynikające z doświadczeń angielskich stwierdzenie, że niezwykle ważne jest aby „przyjmowane rozwiązania możliwie dobrze zabezpieczyć przed wykorzystywaniem ich do bieżących celów politycznych” (s.46); charakteryzującą instytucję *impeachmentu* w kształcie nadanym jej przez Konstytucję Stanów Zjednoczonych konstatację, że „Ojcowie Założyciele doprowadzili do stworzenia raczej mechanizmu naprawczego niż karnego” (s.46); odnoszące się do ustaleń dotyczących odpowiedzialności konstytucyjnej na ziemiach polskich spostrzeżenie, że „przyjęcie konstytucyjnej odpowiedzialności ministrów przed sejmem nadawało Królestwu Polskiemu charakter monarchii konstytucyjnej, podczas gdy Księstwo Warszawskie pozostawało monarchią ograniczoną” (s. 47).

W podsumowaniu rozdziału drugiego będącego, opartym na bogatym dorobku polskiej doktryny prawa konstytucyjnego, opisem współczesnych modeli odpowiedzialności konstytucyjnej Doktorant słusznie opowiada się, za stosowaniem *late impeachmentu* (s. 99), wyznaczeniem ram czasowych dla parlamentarnego etapu postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej (s.99) oraz zakazem stosowania prawa łaski wobec skazanych za dopuszczenie się deliktu konstytucyjnego (s.100). Jest natomiast przeciwko stosowaniu modelu, w którym to obywatele decydują w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej (s.100. sformułowanie, że „obywatele są organem decydującym w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej” to z pewnością *lapsus*).

Doprecyzowania, moim zdaniem, wymaga argumentacja dotycząca usunięcia z zajmowanego stanowiska jako kary wymierzanej w ramach odpowiedzialności konstytucyjnej (czy to nie jest raczej skutek uznania winnym?) oraz odrzucenia kary całkowitego zakazu piastowania określonych funkcji publicznych (s. 100).

W rozdziale trzecim, poświęconym zakresowi odpowiedzialności konstytucyjnej pojawiają się liczne, co do zasady zasługujące na poparcie, postulaty zmian konstytucyjnych. Autor opowiada się między innymi za: wyraźnym wskazaniem, że podstawą odpowiedzialności konstytucyjnej jest również naruszenie przepisów aktów mających pierwszeństwo przed ustawą (s. 109); konstytucyjnym doprecyzowaniem odpowiedzialności Prezydenta za wykroczenia (s. 112); objęciem odpowiedzialnością konstytucyjną Marszałka Sejmu (Senatu) zastępującego Prezydenta (s. 117 i 118); wyłączeniem spod kognicji Trybunału Stanu odpowiedzialności karnej Prezydenta (s. 117-118) i członków Rady Ministrów (s. 125); wyłączeniem spod odpowiedzialności konstytucyjnej członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (s. 137) i ewentualne objęciem nią jedynie jej Przewodniczącego (s. 133); przeniesieniem odpowiedzialności parlamentarzystów z kognicji Trybunału Stanu na Sąd Najwyższy (s. 137); objęciem odpowiedzialnością konstytucyjną Prokuratora Generalnego po oddzieleniu tej funkcji od stanowiska Ministra Sprawiedliwości i po jej konstytucjonalizacji (s. 138).

W kwestii przeniesienia orzekania o odpowiedzialności parlamentarzystów do Sądu Najwyższego, patrząc z punktu widzenia aktualnych wątpliwości związanych z jego funkcjonowaniem, należałoby wskazać, która Izba miałaby w tych sprawach orzekać.

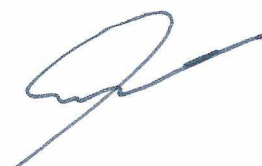
Doktorant formułuje postulat „konieczności podjęcia szerszej dyskusji nad ewentualną zmianą charakteru deliktu konstytucyjnego z formalnego na materialny” (s. 127) i jednocześnie zabiera głos w tej dyskusji popierając stanowisko „pozostawienia obecnego rozwiązania w tym przedmiocie” (s. 139). W świetle tego co sam pisze wydaje się, że dyskusja, o której mowa toczy się już od czasu II Rzeczypospolitej ale wartym byłoby poznać stanowisko Doktoranta w tej sprawie w zakresie szerszym niż uzasadnienie przedstawione na stronie 139 rozprawy.



W rozdziale IV Autor dysertacji m.in. zasadnie zgadza się tymi przedstawicielami doktryny, którzy postulują wyłączenie Prezydenta spośród podmiotów uprawnionych do składania wniosku wstępnego w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej, aczkolwiek propozycja zastąpienia go orędziem do Sejmu, które miałoby „niejako” obligować posłów do zajęcia się tą sprawą (s. 147) jest mało przekonująca. Natomiast dążenie do „zamknięcia etapu parlamentarnego w racjonalnych ramach czasowych” (s. 151) jako argument za rezygnacją z wyłączenia postępowania wstępnego z kategorii spraw podlegających dyskontynuacji wydaje się zupełnie wystarczający. Warte poparcia są także sugestie dotyczące wyznaczenia Komisji terminu na przygotowanie sprawozdania wraz z wnioskami o pociągnięcie do odpowiedzialności albo o umorzenie postępowania w sprawie (s.158) oraz włączenia w jej skład senatorów podczas rozpatrywaniu wniosku o postawienie w stan oskarżenia Prezydenta (s. 159) i co się tym łączy zmiany charakteru Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej na komisję nadzwyczajną, powoływaną ad hoc w celu rozpatrzenia określonego wniosku wstępnego (s.160).

Do niektórych propozycji doktrynalnych Doktorant podchodzi sceptycznie np. do obniżenia progu większości przy podejmowaniu uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Prezesa Rady Ministrów, członków Rady Ministrów oraz Prezydenta (s. 167-169), czy podwyższenia go przy podejmowaniu uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności Prezesa NBP (s. 170).

Za efektywne należy uznać badania prawnoprównawcze przeprowadzone przez mgr M. Przychodzkiego. Świadczą o tym inicjatywy przeniesienia do polskiego systemu prawnego niektórych rozwiązań przyjętych w innych państwach. Na przykład takiego, które funkcjonuje w Republice Grecji a przewiduje, że w sytuacji gdy komisja specjalna nie przedstawi raportu w wyznaczonym terminie, parlament może powołać nową komisję specjalną albo

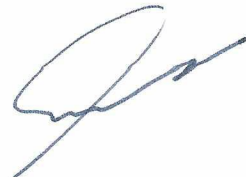


przystąpić do debaty nad wnioskiem o przedstawieniu zarzutów bez przedmiotowego sprawozdania (s. 166).

Kilkukrotnie Autor pisze o tym, że konstrukcja instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej winna być elementem kultury prawnej i politycznej wskazując jednocześnie na konieczność podniesienia jej poziomu „wśród klasy politycznej, a tym samym i wśród ogółu społeczeństwa” (s. 187). Zakres przedmiotowy recenzowanej pracy nie obejmuje problemu metod jakie miałyby prowadzić do osiągnięcia tego efektu ale interesującym byłoby poznanie stanowiska Doktoranta w tej sprawie (może w odrębnej publikacji). Byłoby to tym bardziej cenne, że życie polityczne dostarcza ostatnio niebywale dużo dowodów na to, iż ewolucja kultury prawnej i politycznej zmierza dokładnie w przeciwnym kierunku.

Rozdział V dysertacji M. Przychodzki poświęcił Trybunałowi Stanu. Także w nim czytelnik znajdzie godne odnotowania propozycje zmian legislacyjnych. Należy do nich z pewnością wprowadzenie indywidualnych wyborów na stanowisko zastępców przewodniczącego oraz członków Trybunału Stanu na 6-letnie kadencje z możliwością jednokrotnego wyboru ponownego (s. 195) przy zastosowaniu „schodkowej” procedury wyboru pierwszej kadencji (s. 197).

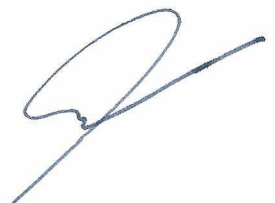
Autor bierze udział w dyskusji doktrynalnej dotyczącej m.in.: poszerzenia zasady *incompatibilitas* członków Trybunału Stanu (s.199), karencji w ubieganiu się o to stanowisko po zakończeniu pełnienia określonych funkcji (s. 200), uregulowania kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej osób zasiadających w Trybunale Stanu na poziomie ustawowym (s.202), obejmującego ich immunitetu (s. 203) czy wypłacania im diety wyłącznie za czas orzekania (s. 205). Wydaje mi się jednak, że zbyt rzadko swoje dobrze uargumentowane stanowisko formułuje zdecydowanie i jednoznacznie. W zamian za to wielokrotnie stwierdza, że jakieś kwestie należy poddać „szerszej dyskusji” (np. s. 107, 127, 197, 200, 205, 212 czy 214).



Nie dotyczy to wyłączenia spod kognicji Trybunału Stanu kompetencji do orzekania w sprawach karnych i karnoskarbowych (s. 207) i odrzucenia postulatów o zniesieniu dwuinstancyjności orzekania przez TS (s. 214). W tych sprawach Doktorant wypowiada się stanowczo.

Ostatni podrozdział V rozdziału rozprawy Autor poświęcił sankcjom orzekanym w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej uznając katalog kar przyjęty w art. 25 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r. za właściwy i zgodny zarówno z genezą instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej jak i regulacjami prawnymi przyjętymi w innych państwach (s. 222-223). Przy ewentualnej nowelizacji przepisów dopuszcza jedynie rozszerzenie katalogu kar o sankcje finansowe (s. 223).

W Zakończeniu Doktorant podsumowując swoje rozważania wskazał pięć zasadniczych kierunków zmian, które to mogą pozytywnie wpłynąć na poprawę efektywności obowiązującego w Polsce modelu odpowiedzialności konstytucyjnej: 1) wyłączenie spod kognicji Trybunału Stanu orzekania w sprawach karnych i karnoskarbowych; 2) przeniesienie odpowiedzialności parlamentarzystów za naruszenie zakazu określonego w art. 107 ust. 1 Konstytucji RP z kognicji Trybunału Stanu na Sąd Najwyższy; 3) objęcie wniosku wstępnego zasadą dyskontynuacji prac parlamentu; 4) zmianę charakteru Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej z komisji stałej na komisję nadzwyczajną, powoływaną *ad hoc* w celu rozpoznania danego wniosku wstępnego; 5) wprowadzenie stałej kadencji osób powoływanych do Trybunału Stanu oraz zwiększenie gwarancji ich niezawisłości. Jednocześnie zgodził się z tymi przedstawicielami doktryny, którzy postulują ponowne rozważenie całej koncepcji instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej wraz z koniecznością dokonania zmian również na poziomie konstytucyjnym (s. 228).



Wydaje się, iż jesteśmy coraz bliżej momentu, w którym to będzie możliwe, chociaż nie mam pewności, czy ewentualne zmiany będą podążać w kierunku wskazanym w recenzowanej rozprawie.

6. Ocena formalnej strony pracy

Recenzowana rozprawa zasługuje na w pełni pozytywną ocenę pod względem poprawności językowej. Została napisana jasnym i przystępnym językiem, co pozwoliło Panu mgr. M. Przychodzkiemu przeprowadzić wywody i zaprezentować własne poglądy w sposób logiczny i w pełni zrozumiały dla czytelnika. W tekście rozprawy nie dostrzegłem istotnych usterek językowych, poza niezbyt licznymi błędami interpunkcyjnymi czy korektorskimi (np. s. 44 „z art. 157 Konstytucji”; s. 80 „O niezależności Republiki Litewskiej do postsowieckich związków wschodnich”; s.128 „realizacja” zamiast „realizacją”; s.210 „duża” zamiast „dużą”).

Z drobiazgów warsztatowych można wskazać na niektóre niezbyt fortunate sformułowania np.: „Przyjęto zatem kompromisowe rozwiązanie, zapewniające udział całego Kongresu, jak również Sądowi Najwyższemu w postaci udziału jego Prezesa podczas sądenia Prezydenta” (s. 33); „(...) rozstrzygnięto za pomocą dekretu z mocą ustawy, wydanym 23 września 1974 r. (...)” (s. 51); Procedura pociągania prezydenta do odpowiedzialności karnej, uregulowana została w kilku aktach prawnych, w skład którego wchodzi (...)” (s. 67); W zakresie odpowiedzialności rządu, w literaturze wskazuje się, że ponoszą oni odpowiedzialność polityczną, karną, cywilną oraz dyscyplinarną” (s. 97); „Zatem należy nie zgodzić się ze stanowiskiem o tym (...)” (s. 168); „(...) w którego to sprawie wybieranych jest co prawda dwóch oskarżycieli, jednak niewykluczone, że oboje oni mogą utracić uprawnienia”(s. 173); „(...) wystąpił na Radzie Ministrów z formalnym (...)” (s. 177).



7. Wnioski końcowe

Zważywszy na powyższe uwagi stwierdzam, iż rozprawa doktorska Pana mgr. Michała Przychodzkiego pt. *Instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce jako gwarancja poszanowania zasady podziału i równowagi władz. Analiza krytyczna*, Poznań 2025, ss. 256, odpowiada wymogom stawianym przez art. 187 ustawy z dnia 30 sierpnia 2018 roku Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1571, ze zm.) to znaczy:

- 1) prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną Doktoranta w dyscyplinie nauki prawne,
- 2) świadczy o umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej,
- 3) jej przedmiotem jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego.

Wnoszę o dopuszczenie Pana magistra Michała Przychodzkiego do dalszych etapów postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego doktora w dyscyplinie nauki prawne w dziedzinie nauki społeczne.

dr hab. E. Edelman