

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
Wydział Prawa i Administracji
ul. Władysława Bojarskiego 3, 87-100 Toruń
tel. 566114122
(1961)

Wpł. 6.08.2025 r.
MR

Dr hab. Dorota Lis-Staranowicz
Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Widziałem
Proszę o przekazanie
Doktorantowi
i Promotorom
Olsztyn, 31 lipca 2025 r.
Prodziekan
ds. Nauki
6.08.2025 r. *[Signature]*

dr hab. Aleksandra Kustra-Rogatka, prof. UMK

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.

I. Podstawa prawna

W myśl art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1571, 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”. Powyższe wymagania stanowią kryteria oceny rozprawy doktorskiej Pana Mgr. Michała Przychodzkiego (dalej: Doktorant, Autor) pt. *„Instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce jako gwarancja poszanowania zasady podziału i równowagi władz. Analiza krytyczna”*.

II. Temat i cel rozprawy

W recenzji punktem wyjścia jest ocena tematu pracy. Odpowiedzialności konstytucyjnej poświęcono wiele uwagi w polskiej doktrynie prawa. Dowodem są liczne publikacje (monografie, komentarze, artykuły naukowe), skupiające się na kwestiach historycznych, doktrynalnych, proceduralnych, itd. W tym stanie rzeczy można zasadnie postawić pytanie, czy jest jeszcze miejsce na oryginalność w tytułowym zagadnieniu? Odnajduję ją w drugiej części tytułu pracy, a mianowicie w analizie krytycznej tej instytucji. Tak ujęty wybór tematu trzeba uznać za trafny.

Skupia się on bowiem na słabościach polskiego modelu odpowiedzialności konstytucyjnej i koresponduje z celem pracy.

Celem pracy jest natomiast, jak wskazuje Doktorant, sformułowanie racjonalnego modelu odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce z poszanowaniem wypracowanych w polskiej myśli ustrojowej rozwiązań prawnych. Słusznie zauważa, że od przywrócenia Trybunału Stanu (dalej: TS) upłynęło już 40 lat, zaś od wejścia w życie Konstytucji ponad dwie dekady. Jest to doskonała perspektywa czasowa, aby poświęcić więcej uwagi instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej i postawić pytanie, dlaczego obowiązuje ona „na papierze”, choć nadużyć w sferze konstytucyjnej jest dość sporo. Autor stawia tezę, że polski model odpowiedzialności konstytucyjnej jest nieefektywny. Na tym tle formułuje cztery hipotezy badawcze: 1) zmiana modelu jest niemożliwa, gdyż wymaga zmiany Konstytucji; 2) ewentualna zmiana powinna nastąpić z poszanowaniem polskich rozwiązań ustrojowych; 3) zmiana modelu powinna być osadzona w zasadzie podziału władzy; 4) odpowiedzialność konstytucyjna jest również osadzona w określonym kontekście politycznym, który ma decydujący wpływ na jej kształt. Tym hipotezom badawczym towarzyszą następujące pytania badawcze: „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? Czy przyjęte w Polsce rozwiązania prawne umożliwiające łączne rozpatrywanie odpowiedzialności konstytucyjnej i odpowiedzialności karnej przez Trybunał Stanu można uznać za efektywne? 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? 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?”

Postawiona na wstępie pracy teza koresponduje z tytułem dzieła, akcentującym krytyczną analizę. Z kolei sformułowane pytania badawcze służą osiągnięciu celu

pracy, ponieważ koncentrują się na słabościach odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce. Ustalenie słabych punktów danej instytucji prawnej stanowi punkt wyjścia do sformułowania jej racjonalnego modelu. Z kolei racjonalny model odpowiedzialności konstytucyjnej stanowi cel pracy. Innymi słowy, postawiona hipoteza, tezy i pytania badawcze są spójne z celem i tytułem rozprawy doktorskiej.

Stwierdzam więc, że tytuł i cel pracy pozostają ze sobą w związku treściowym, a wybór pola badawczego z pewnością zasługuje na pochwałę.

III. Metody badawcze

Wybrane metody badawcze są właściwe dla nauki prawa. Autor stosuje metodę dogmatyczno-prawną z wykorzystaniem metody komparatystycznej i historyczno-prawnej. W zakresie stosowanych metod mam dwa spostrzeżenia natury ogólnej. Pierwsze, dotyczy metody komparatystycznej, która jest wykorzystana subsydiarnie. W tej części czuję niedosyt, ponieważ Doktorant bazuje na literaturze polskiej, opisując modele odpowiedzialności w innych państwach, z rzadka zagląda do literatury zagranicznej. Nie oczekuję odkrywczej charakterystyki tych obcych instytucji, ale solidnej i świeżej bazy źródłowej. Tym co może usprawiedliwiać Autora, jest okoliczność, że odniesienia miały charakter pomocniczy, bo przecież blaski i cienie odpowiedzialności konstytucyjnej państw obcych nie są głównym tematem i celem rozprawy. Drugie spostrzeżenie dotyczy metody historycznej. W moim przekonaniu recenzowana rozprawa ma bardzo solidną bazę ustaleń historycznoprawnych, które stanowią tło oceny współczesnych rozwiązań prawnych (rozdział III, VI i V). Konfrontowanie badanych instytucji w oparciu o ich pierwowzory sięgające czasów II RP jest ciekawym rozwiązaniem, pokazującym warsztat i szeroką wiedzę Autora.

IV. Struktura pracy

..Praca ma prawidłową strukturę, która nie budzi zastrzeżeń. Składa się z pięciu rozdziałów poprzedzonych wstępem i zakończonych podsumowaniem. Rozdział I zatytułowany *Geneza instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej* następnie angielskie i amerykańskie korzenie konstytucyjnej odpowiedzialności by przejść do regulacji obowiązujących na ziemiach polskich. Kolejny rozdział pt. *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej* jest opisem rozwiązań prawnych obowiązujących w wybranych państwach. Rozdział III pt. *Zakres Przedmiotowy i podmiotowy*

odpowiedzialności konstytucyjnej W Polsce, zawiera analizę takich zagadnień, jak pojęcie deliktu konstytucyjnego, zakres odpowiedzialności głowy państwa, członków Rady Ministrów oraz innych podmiotów ponoszących odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu. Następny rozdział zatytułowany *Parlamentarny etap procedury pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce* podejmuje analizę problematyki dotyczącej: wniosku wstępnego, postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej, uchwały parlamentu. Autor wiele uwagi poświęca praktyce ustrojowej. Rozdział V i ostatni pt. *Trybunał Stanu – szczególny organ orzekający w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej* podejmuje zagadnienie: trybu powoływania członków Trybunału Stanu, gwarancji niezawisłości członków Trybunału Stanu oraz postępowania przed tym organem. Każdy rozdział zaopatrzony jest we wnioski, które zawierają wyniki przeprowadzonej analizy i skromnej praktyki, spostrzeżenia Autora oraz propozycje zmian legislacyjnych. W tej części pracy dostrzegam możliwość przekształcenia pkt 4.5 w oddzielny rozdział, kończący rozprawę.

Reasumując, konstrukcja pracy, wyodrębnione rozdziały i podrozdziały stanowią logiczną i spójną całość. Kolejność rozdziałów nie jest przypadkowa, jest ona uzasadniona celem pracy.

V. Szczegółowa ocena rozprawy

Recenzowana rozprawa jest udanym i ciekawym dziełem, które bez wątpienia zasługuje na pozytywną ocenę. Autor poddaje analizie problemy istotne z punktu widzenia odpowiedzialności konstytucyjnej, a raczej (nie)odpowiedzialności konstytucyjnej. Wnikliwość badań oraz porównywanie współczesnych rozwiązań do ich historycznych pierwowzorów oraz formułowanie na tym tle wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda* pozwala recenzentowi stwierdzić, że Doktorant nabył umiejętność samodzielnego prowadzenia badań naukowych.

Pierwszy rozdział pracy ma walor historyczny. Autor zrećcznie śledzi początki instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej, ukazując je na tle walki parlamentu o zdobycie kontroli nad niekontrolowaną głową państwa i jego urzędnikami. Świetnym zamysłem było rozpoczęcie analizy od rozwiązań angielskich, a następnie – amerykańskich. Angielskie korzenie tytułowej instytucji zostały przeniesione do USA, a więc państwa z pisaną konstytucją i z wybieralną głową państwa (Prezydentem). Dalej Autor przedstawia polskie początki odpowiedzialności konstytucyjnej, jej

obecność na ziemiach polskich (Konstytucja Księstwa Warszawskiego i Konstytucja Królestwa Polskiego). Stwierdza, że tego rodzaju odpowiedzialność służyła i służy zachowaniu równowagi pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą.

Kolejny rozdział jest bardzo ciekawy poznawczo, choć nie jest pozbawiony słabych stron, o których muszę wspomnieć jako recenzent. Na plus wypada przeprowadzenie analizy według modeli odpowiedzialności konstytucyjnej, które w nauce polskiej wyodrębniła Pani Profesor Sabina Grabowska. W związku z tym Autor bada rozwiązania prawne obecne w Grecji, Islandii, Niemczech, Włoszech, Stanach Zjednoczonych, Litwie i Rumunii. Na podstawie przeprowadzonej analizy stwierdza, że niezależnie od modelu wola polityczna jest ważnym czynnikiem dla skuteczności tytułowej instytucji. Na uwagę zasługują te rozważania Autora, które dotyczą terminów i ram czasowych toczącego się postępowania (Grecja i Włochy). Słuszna jest konkluzja, że tego rodzaju odpowiedzialności nie powinno powierzać się obywatelom, ponieważ może przekształcić się w rozliczalność, tracąc związek z prawem i legalizmem. Niezależnie od pozytywnej oceny tej części pracy pozwolę sobie na uwagi, które wyłaniają się z jej lektury. Po pierwsze, pisząc o Grecji, Autor stwierdza, że „Instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej w tym państwie ma stosunkowo krótką historię, co związane jest przede wszystkim ze zmianą ustroju. Dopiero w 1973 r. podjęto decyzję o zniesieniu monarchii i przekształceniu Grecji w republikę. Wcześniej, przez przeszło siedem lat (1967-1974) rządy sprawowała wojskowa dyktatura [...]”. Tymczasem historia odpowiedzialności wysokich funkcjonariuszy w Grecji sięga czasów starożytnych, poza tym Grecja jest krajem obfitującym w konstytucje (pierwsza pisana pochodzi z 1822). Druga uwaga dotyczy Litwy, kraju realnego impeachmentu (np. N. Venckienė, K. Pukas, M. Bastys). Temu fenomenowi Autor powinien poświęcić więcej uwagi i postawić pytanie, dlaczego odpowiedzialność konstytucyjna jest tam egzekwowalna.

Kolejny rozdział dotyczy już krajowej regulacji. Autor poświęca uwagę konstrukcji ustawowej „deliktu konstytucyjnego”, dokonując analizy każdego elementu tego nagannego zachowania. Słusznie zauważa, że ma on charakter ogólny, formalny i każde naruszenie Konstytucji bez względu na jego wagę może stanowić podstawę sformułowania wniosku wstępnego. Niemniej jednak na tle doświadczeń z okresu II RP i regulacji obowiązujących w innych krajach ocenia jego konstrukcję pozytywnie. Bardziej krytycznie - i słusznie - ocenia „delikt konstytucyjny” opisany w art. 107 Konstytucji. Następnie analizuje zakres podmiotowy

odpowiedzialności, formułując kilka ciekawych wniosków, które mają zracjonalizować instytucję, a które wiążą się jednak z koniecznością zmiany ustawy zasadniczej i są raczej skierowane pod adresem przyszłej konstytuanty (np. rozszerzenie odpowiedzialności o Prokuratora Generalnego, odpowiedzialność posłów/senatorów przed SN). Ciekawe są uwagi dotyczące odpowiedzialności członków organów kolegialnych za decyzje podjęte przez ten organ (s. 121 i n., a także s. 132), zbiegu odpowiedzialności karnej i konstytucyjnej.

W następnym rozdziale analizie poddano parlamentarny etap postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej. Tutaj swoboda formułowania postulatów *de lege ferenda* jest szersza, ponieważ ta część postępowania jest regulowana ustawą o Trybunale Stanu i regulaminem. Zatem zmiana stanu prawnego jest realna. Autor prowadzi swoją analizę w sposób chronologiczny: od wniosku wstępnego aż do podjęcia uchwały o postawieniu w stan oskarżenia/pociągnięciu do odpowiedzialności. Identyfikuje „słabe” punkty tego postępowania, w szczególności zwraca uwagę na brak terminów, kontrolę wniosku wstępnego, formę tego wniosku, opisuje skutki wyroku TK wydanego w sprawie K 23/23. Ciekawą poznawczą częścią pracy jest analiza praktyki ustrojowej w Polsce, w szczególności pod rządami Konstytucji z 1997 r. Autor identyfikuje obstrukcję parlamentarną jako czynnik hamujący i osłabiający tytułową instytucję. Lektura tego rozdziału pozwala mi sformułować ogólną uwagę. W tej części pracy zabrakło szerszego spojrzenia na procedurę pociągania do odpowiedzialności, która toczy się w Sejmie, Zgromadzeniu Narodowym i przed TS i wymaga, jeśli włączamy organy wewnątrz Sejmu, Senatu i ZN, rozdziału materii pomiędzy Konstytucję, ustawę i regulaminy izb/ZN (art. 112 i art. 201 Konstytucji).

Wiele uwagi Doktorant poświęca kadencji Trybunału Stanu, przedstawiając różne sposoby kreacji tego organu, mające wpływ na funkcjonalność jego działania. Poddaje krytyce status członka TK (zbyt wąska niepołączalność, niewybieralność, brak odpowiedzialności dyscyplinarnej, zbyt krótka kadencja). Ocenia słabe strony postępowania przed Trybunałem Stanu (ustawowa instancyjność nie jest tożsama z konstytucyjnym rozumieniem instancyjności, brak ustawowej regulacji powoływania członków składów orzekających), ale także jego mocne strony. Pisząc o odpowiedzialności nie zabrakło również zagadnienia sankcji orzekanych przez TS, które w ocenie Autora są właściwe i zgodne z tradycją. Mimo tego poddaje pod rozważenie możliwość wprowadzenia sankcji finansowych. Odrzuca natomiast

możliwość orzekania kary pozbawienia wolności lub jej ograniczenia za popełniony delikt konstytucyjny. Uważa je za nieprzystające do tego rodzaju odpowiedzialności. Z tym stanowiskiem nie mogę się zgodzić. Czy rażące naruszenie Konstytucji ze skutkiem w postaci zmian w demokratycznym charakterze państwa nie powinno być karane pozbawieniem wolności, a przynajmniej jej ograniczeniem? Karę ograniczenia wolności orzeka się za wykroczenia, a więc za czyny o mniejszej szkodliwości niż naruszenia przepisów konstytucyjnych (np. brak zarządzenia wyborów do Sejmu i Senatu).

Autor analizuje tytułową instytucję w układzie podziału władzy, akcentując konieczność współdziałania władzy ustawodawczej, władzy sądowniczej i władzy wykonawczej w celu urzeczywistniania nakazu przestrzegania Konstytucji przez wysokich funkcjonariuszy państwa. Warunkiem zaś racjonalizacji tej procedury jest wysoka kultura polityczna. Od tego należy rozpocząć uzdrawianie przestrzegania Konstytucji, a następnie realizowania odpowiedzialności za jej naruszenia. Kolejny etapem racjonalizacji tytułowej instytucji jest: a) wyłączenie spod kognicji Trybunału Stanu orzekania w sprawach karnych i karnoskarbowych; b) przeniesienie odpowiedzialności parlamentarzystów za naruszenie zakazu określonego w art. 107 ust. 1 Konstytucji RP z kognicji Trybunału Stanu na Sąd Najwyższy, c) objęcie wniosku wstępnego zasadą dyskontynuacji prac parlamentu; d) zmianę charakteru Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej z komisji stałej na komisję nadzwyczajną, powoływaną *ad hoc* w celu rozpoznania danego wniosku wstępnego; e) wprowadzenie stałej kadencji osób powoływanych do Trybunału Stanu oraz zwiększenie gwarancji ich niezawisłości.

Wysoko oceniam zaangażowanie Autora z jakim dokonuje oceny regulacji prawnych i stanowisk wypracowanych w doktrynie prawa. Doktorant nie referuje, ale weryfikuje te stanowiska, zaopatrza własnym komentarzem. Pokazuje zalety i wady utartych poglądów, regulacji prawnych. Tym samym poddaje tytułową instytucję krytycznej ocenie zgodnie z zapowiedzią w tytule rozprawy doktorskiej. Ta krytyczna ocena nie jest jednak do końca widoczna w *Zakończeniu*. Wydaje się, że przed ogłoszeniem rozprawy drukiem Autor powinien rozważyć rozwinięcie ostatniej części pracy tj. *Zakończenia* i ujęcia w nim wszystkich cząstkowych uwag krytycznych i zmian zaproponowanych w rozdziałach III-V z podziałem na pożądane zmiany w: a) Konstytucji, b) ustawie o TS, c) regulaminach izb/ZN.

Konkludując, recenzowana rozprawa doktorska przynosi oryginalne opracowanie zagadnienia instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce jako gwarancji poszanowania zasady podziału i równoważenia władz. Powyższej oceny nie umniejszają polemiczne i krytyczne uwagi.

Strona formalna nie budzi poważnych zastrzeżeń. Praca jest napisana poprawnym językiem. Autor stosuje styl pisarski właściwy dla dogmatyki prawa. Wywód jest logiczny, sprzyja płynnej lekturze, wolny od niepotrzebnych i pobocznych wątków. Dostrzeżone niedoskonałości się rzadkie (literówki, brak przecinków) i nie wpływają na ocenę końcową. Baza źródłowa jest pokaźna, zawiera istotne z tego zakresu prace (nie dotyczy to rozdziału III, o czym pisałam wyżej). Przypisy sporządzone są starannie i konsekwentnie. Nie mam wątpliwości, że strona formalna rozprawy prezentuje się zadowalająco.

VI. Konkluzja

Reasumując, recenzowana praca jest udanym dziełem. Stanowi wartościowe, ciekawe i oryginalne rozwiązanie problemu. Spełnia wszystkie kryteria właściwe dla rozpraw doktorskich. Uważam, że odpowiada wymogom określonym w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1571, ze zm.). Tym samym uzasadnia wniosek o przyjęcie rozprawy doktorskiej, dopuszczenie jej do publicznej obrony i kontynuowanie czynności w ramach przewodu doktorskiego Pana Mgr. Michała Przychodzkiego.



Dorota Lis-Staranowicz