

dr hab. Jacek Zaleśny
Uniwersytet Warszawski

Warszawa, 24 czerwca 2025 r.

Prodziekan
ds. Nauki

dr hab. Aleksandra Kustra-Rogatka, prof. UMK

Recenzja rozprawy doktorskiej Pana Magistra Michała Przychodzkiego
Instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce jako gwarancja
poszanowania zasady podziału i równoważenia władz. Analiza
krytyczna sporządzona na Wydziale Prawa i Administracji
Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu pod kierunkiem prof. dra
hab. Macieja Serowańca i prof. dra hab. Zbigniewa Witkowskiego, ss.
256, Poznań 2025

Podstawa prawna recenzji

Recenzja została sporządzona na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.).

Stopień oryginalności problemu naukowego

Problematyka odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce jako gwarancji poszanowania zasady podziału i równoważenia władz, potraktowana jako przedmiot rozważań naukowych podejmowanych w dysertacji doktorskiej, jest zagadnieniem badawczym ważnym poznawczo i jako takie podejmowanym przez doktrynę (rozprawy doktorskie Jacka Zaleśnego, Zbigniewa Gromka, rozprawa habilitacyjna Moniki Kowalskiej). Tym niemniej, trzeba mieć na uwadze, że podstawowe – z punktu widzenia pola badawczego wyznaczonego przez Doktoranta – rozprawy na ten temat Jacka Zaleśnego i Zbigniewa Gromka powstały około 20 lat temu, natomiast monografia Moniki Kowalskiej została sporządzona w innej perspektywie badawczej niż perspektywa badawcza podjęta przez Doktoranta (ujęcie politologiczne versus prawne oraz perspektywa krajowa versus prawnoporównawcza). Mając na uwadze dynamikę procesów ustrojowych i zmienność zachowań politycznych w Polsce, upływ około 20 lat od czasu ostatniego monograficznego, całościowego

rozważenia zagadnienia odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce w aspekcie gwarancji poszanowania zasady podziału i równowagi władz, jak najbardziej uzasadnia ponowną kompleksową refleksję na ten temat.

Mając powyższe na uwadze stwierdzam, że Magister Michał Przychodzki ustalił w polskiej doktrynie nauk prawnych ważne ustrojowo zagadnienie badawcze i przedłożył na jego temat całościowe rozważenia.

Cel i struktura rozprawy

Cel badawczy rozprawy został w niej bezpośrednio ustalony (s. 8). Jest nim zaproponowanie racjonalnego modelu odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce z poszanowaniem aspektów historycznych istniejących rozwiązań. Uzasadnieniem doboru celu badawczego jest upływ ponad 40 lat od przywrócenia Trybunału Stanu w Polsce i ponad 25-letni okres obowiązywania Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Zdaniem Doktoranta, akceptowanym przez Recenzenta, jest to wystarczający okres, aby podjąć pogłębioną dyskusję nad koniecznością zmiany obowiązujących obecnie rozwiązań prawnych.

W rozprawie sformułowano tezę badawczą (s. 6). Zgodnie z nią obowiązujący w Polsce model odpowiedzialności konstytucyjnej jest stały i nieefektywny. W nawiązaniu do ustaleń doktryny, Doktorant dowodzi (s. 7), że brak aktywności Trybunału Stanu można tłumaczyć nieefektywnymi rozwiązaniami prawnymi tj. przyjętym modelem odpowiedzialności konstytucyjnej, który uniemożliwia lub znacząco utrudnia kontrolę przedstawicieli władzy. Na tle analizy obowiązujących w Polsce (zdaniem Doktoranta nieracjonalnych) rozwiązań prawnych oraz analizy rozwiązań prawnych przyjętych w wybranych państwach innych, Magister Michał Przychodzki proponuje racjonalizację modelu odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce z jednoczesnym poszanowaniem aspektów historycznych istniejących rozwiązań.

W rozprawie zostały postawione cztery hipotezy badawcze (s. 8):

- 1) Zmiana modelu odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce nie jest możliwa w obecnych ramach konstytucyjnych i wymaga zmiany Konstytucji RP.
- 2) Zmiana obowiązującego 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) Instytucję odpowiedzialności konstytucyjnej należy rozpatrywać w kontekście zasady podziału i równowagi władz.

4) Odpowiedzialności konstytucyjnej nie można analizować w oderwaniu od realiów politycznych, bowiem zakres i głębokość ewentualnych zmian związana jest z wolą uczestników stosunków politycznych, którzy tej odpowiedzialności podlegają.

Hipotezy badawcze zostały prawidłowo skonstruowane.

W związku z główną tezą badawczą, przyjętymi hipotezami badawczymi, Doktorant sformułował też pomocnicze pytania badawcze (ss. 8-9):

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 należy ocenić przywrócenie w Polsce w 1982 r. Trybunału Stanu? Na ile przyjęte rozwiązania prawne w zakresie funkcjonowania tego organu konstytucyjnego pozostają w zgodzie z Konstytucją RP z 2 kwietnia 1997 r.? Ewentualnie, które z obszarów funkcjonowania Trybunału Stanu jako specjalnego organu orzekającego w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej wymagałyby zmian celem przywrócenia jego roli ustrojowej?

Pomocnicze pytania badawcze uważam za prawidłowo postanowione i istotne z punktu widzenia osiągnięcia założonego celu badawczego. Magister Michał Przychodzki udzielił na nie wyczerpujących odpowiedzi w poszczególnych rozdziałach dysertacji.

Lektura recenzowanej rozprawy pozwala stwierdzić, że w ramach problematyki odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce wciąż można stawiać nowe pytania badawcze wymagające pogłębionych studiów prawnoustrojowych.

Rozprawa, oprócz wykazu skrótów, wstępu, zakończenia i bibliografii, składa się z pięciu rozdziałów. Wydzielenie poszczególnych partii rozprawy jest logiczne i zupełne. Zawartość poszczególnych rozdziałów odpowiada ich tytułom.

W rozdziale pierwszym Doktorant zrekonstruował pojęcie i genezę odpowiedzialności konstytucyjnej. Opisał instytucje *impeachmentu* oraz *act of attainder* tak, jak one były wykorzystywane w prawie angielskim. Pokazał, jak w Stanach Zjednoczonych uczyniono z *impeachmentu* istotny mechanizm równowagi władz. W tej też partii rozprawy zaprezentowane zostały rodzime rozwiązania prawne z zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej obowiązujące na ziemiach Rzeczypospolitej Polskiej w wiekach od XVI do XIX. Zostały one wykorzystane przez Magistra Michała Przychodzkiego w odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie w ewentualnej zmianie odpowiedzialności konstytucyjnej można wykorzystać rozwiązania prawne obowiązujące w przeszłości na ziemiach Rzeczypospolitej Polskiej.

W drugim rozdziale pracy zostały zrekonstruowane modele odpowiedzialności konstytucyjnej. Jednocześnie udzielono odpowiedzi na pytanie, czy w ramach danego modelu miała miejsce praktyka pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej, a jeśli tak, to jakie wynikają z niej wnioski dla odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce. Z omawianych przypadków szczególnie ciekawy jest przypadek prezydenta Litwy Rolandasa Paksasa. Został on usunięty z urzędu na podstawie opinii Sądu Konstytucyjnego, który stwierdził, że R. Paksas m.in. dopuścił się naruszenia tajemnicy państwowej, ale w toczącym się następnie przeciwko R. Paksasowi procesie karnym sąd orzekł, że oskarżony nie dopuścił się naruszenia tajemnicy państwowej (wyrok prawomocny). Zdaniem Doktoranta, jakie były przesłanki wykluczających się ustaleń dwóch litewskich sądów orzekających na okoliczność naruszenia przez R. Paksasa tajemnicy państwowej?

Trzeci rozdział został poświęcony ustaleniu zakresu przedmiotowego i podmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce współczesnej. Uczyniono to z uwzględnieniem doświadczeń historycznych, aby poprzez konfrontację tego, co obowiązuje z tym, co obowiązywało, wyprowadzić wnioski, co do tego, co powinno obowiązywać. Szczególnie wartościowe i nowatorskie są rozważania Magistra Michała Przychodzkiego na temat rozszerzenia zakresu podmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej o członków Rady Polityki Pieniężnej. Dostrzega i odnosi się do stwierdzeń formułowanych przez niektórych uczestników stosunków prawnych, że w zakresie przestępstw urzędniczych odpowiedzialność konstytucyjna Prezesa NIK wyłącza jego odpowiedzialność karną (s. 131 i nast.). Zwraca uwagę, że – wbrew konstytucyjnie budowanym zależnościom między zakresem posiadanych kompetencji a odpowiedzialnością ponoszona w związku z ich wykonywaniem – wprowadzenie odpowiedzialności konstytucyjnej może być wykorzystywane nie do wzmacniania praworządnego działania najwyższych funkcjonariuszy publicznych, ale do wzmacniania ich bezkarności.

W kontekście NIK można postawić pytanie: skoro NIK działa na zasadzie kolegalności to dlaczego konstytucyjnie odpowiada tylko Prezes NIK, a nie odpowiadają pozostałe osoby wchodzące w skład Kolegium NIK? Czy zdaniem Doktoranta także one powinny ponosić odpowiedzialność konstytucyjną?

Przedmiotem rozważań czwartego rozdziału Doktorant uczynił parlamentarny etap procedury odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce, zaczynając od złożenia wniosku wstępnego o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej, przez procedowanie wniosku przez sejmową Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej, po podjęcie przez Sejm albo Zgromadzenie Narodowe uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Zwrócono uwagę na zachodzącą w tym zakresie praktykę ustrojową.

Z kolei w rozdziale piątym zbadaniu poddano orzekanie o odpowiedzialności konstytucyjnej (odpowiednio: odpowiedzialności karnej) przez Trybunał Stanu, w tym – ustrój Trybunału Stanu i status prawny osób wchodzących w jego skład.

W zakończeniu publikacji Doktorant formułował wnioski końcowe, w tym – przedstawił je w kontekście hipotez badawczych i pytań badawczych, które postawił we wstępie rozprawy. Wnioski są kompletne i mają umocowanie w ustaleniach prezentowanych przez Niego w poszczególnych partiach rozprawy. W dysertacji poddano rozważeniu wszystkie zagadnienia istotne z punktu widzenia wyznaczonego pola badawczego.

Krytyka źródeł i ich wykorzystanie

Recenzowana dysertacja powstała na podstawie bogatych materiałów źródłowych, zarówno pierwotnych prawa polskiego (akty normatywne), jak i wtórnych (monografie, rozdziały w pracach zbiorowych, artykuły naukowe).

Niedosyt budzi sposób korzystania ze źródeł. W szerokim zakresie Autor nie korzysta ze źródeł pierwotnych, ale wykorzystuje nawiązania do nich poczynione przez innych badaczy. Jest tak nawet wtedy, gdy źródła te są opublikowane w języku polskim i powszechnie dostępne. Np. do J. Locke’a „Dwa traktaty o rządzie” czy Monteskiusza („O duchu praw”) odwołuje się z powołaniem się na A. Esmein’a (s. 17, 18 i inne). Podobnie, analiza problematyki *impeachmentu*, *act of attainder* oraz rozwiązań prawnych stosowanych w innych państwach (tematyka dominująca w rozdziałach pierwszym i drugim) została oparta na literaturze polskojęzycznej.

W szerszym zakresie można było wykorzystać akta postępowań poszczególnych postępowań dotyczących odpowiedzialności konstytucyjnej. Na przykład zawartość wniosku wstępnego dotyczącego pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa Narodowego Banku Polskiego Adama Glapińskiego, Doktorant omawia nie na podstawie zapoznania się z wnioskiem wstępnym, ale na podstawie komunikatu PAP (s. 183). Podobnie, jeśli chodzi o wniosek wstępny obejmujący Prezesa Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji Macieja Świrskiego (s. 183).

Autorem rozdziału w monografii: *Prezydent Republiki Litewskiej*, [w:] J. Osiński (red.), *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*, Warszawa 2009 nie jest J. Zaleśny, ale J. Zieliński (s. 80 i inne).

Źródła zostały prawidłowo użyte.

Zastosowane metody i techniki badawcze

W rozprawie zastosowano przede wszystkim metodę dogmatyczną. Użyto ją w analizie unormowań konstytucyjnych i ustawowych. Uzupełniając wykorzystano metodę komparatystyczną i historycznoprawną. Zastosowanie metody komparatystycznej pozwoliło ustalić modele odpowiedzialności konstytucyjnej uformowane we współczesnych państwach po to, aby na ich tle i w związku z nimi przeprowadzić wywód na temat odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce w kontekście realizacji zasady podziału i równowagi władz. Natomiast metoda historycznoprawna została wykorzystana do opisu genezy odpowiedzialności konstytucyjnej i jej ewolucji, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań prawnych obowiązujących na ziemiach Rzeczypospolitej Polskiej.

Wykorzystane w pracy metody badawcze są adekwatne do wyznaczonego problemu badawczego i postawionych hipotez i pytań badawczych. Ich zastosowanie przebiegło prawidłowo i pozwoliło Doktorantowi zrealizować zakładane cele badawcze.

Szczegółowa ocena dysertacji

W całej dysertacji Autor w szerokim zakresie prezentuje ustalenia doktryny. Co jest rysem charakterystycznym recenzowanej rozprawy i buduje jej wartość, ma ona charakter krytyczny. Doktorant w szerokim zakresie prezentuje autorską ocenę obowiązujących regulacji prawnych i przedstawia liczne propozycje zmian legislacyjnych. Spostrzeżenie (s. 142), że większość postępowań dotyczących odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce kończyła się na etapie parlamentarnym prowadzi Go do ważnego pytania badawczego: dlaczego tak się dzieje? Jakie czynniki lub przyjęte rozwiązania prawne, wpływają na brak wnoszenia do Trybunału Stanu aktów oskarżenia?

Wymaga podkreślenia, że formułowane oceny są szeroko uargumentowane i mają swoje umocowanie czy to w aprobatywnej ocenie rozwiązań prawnych obowiązujących w którymś z porównywanych państw czy to są wynikiem negatywnej oceny polskiej praktyki realizacji odpowiedzialności konstytucyjnej. Przykładowo, na podstawie doświadczeń greckich i włoskich stwierdza (s. 99), że kluczowe dla sprawnego przebiegu

postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej jest przyjęcie odpowiednich ram czasowych takiego postępowania. Proponuje, aby związać terminem sejmową Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej, jak też, aby w zakresie postępowania toczzonego przed Trybunałem Stanu miał zastosowanie termin instrukcyjny. Stawia wniosek (s. 161), aby przekształcić Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej w komisję nadzwyczajną, powoływaną *ad hoc* w celu rozpatrzenia wniesionego wniosku wstępnego, alternatywnie, aby przekształcić ją w komisję śledczą. Sugeruje objęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej dyskontynuacją prac parlamentarnych.

Na podstawie bogatej argumentacji Doktorant dowodzi celowości wyłączenia spod kognicji Trybunału Stanu orzekania w sprawach karnych i karnoskarbowych.

Chciałbym odnieść się też do niektórych stwierdzeń zawartych w dysertacji.

s. 12: „W ramach odpowiedzialności parlamentarnej, nazywanej również polityczną” – w nauce odróżnia się odpowiedzialność parlamentarną od politycznej; w szczególności, mają one odmienny zakres podmiotowy.

s. 17: „Podwaliny pod teorię podziału władz dał J. Locke, XVII wieczny filozof angielski” – podwaliny teorii podziału władzy są znacznie starsze, że wspomnę chociażby o Cyцерonie jako myślicielu patronującym narodzinom brytyjskiego ustroju wolności¹ czy amerykańskiego ustroju wolności².

s. 18: „Ryszard M. Małajny wskazuje, że doktryna Monteskiusza opiera się również na uwzględnieniu społecznego podziału władzy”. – Nie tyle R.M. Małajny wskazuje, co – rekonstruując Monteskiuszowski koncept władzy podzielonej – za Monteskiuszem pisze o czterech kanonach władzy podzielonej, gdzie czwartym kanonem władzy podzielonej (bezpośrednio wskazanym przez Monteskiusza i przywołanym przez R.M. Małajnego) jest społeczny podział władzy.

s. 19: „Idea podziału władz leży zatem u podstaw systemu prezydenckiego, jak i parlamentarnego. Jednak w tym pierwszym przybiera kształt

¹S. Filipowicz, *Historia myśli polityczno-prawnej*, Gdańsk 2001, s. 67.

² Zob. np. T. Tulejski, T. Banach, *John Adams – amerykański Cyцерon? Z genealogii Res publica Americana*, „Studia Politologiczne” 2024, vol. 72.

rygorystycznego, natomiast w tym drugim bardziej liberalnego. System prezydencki we wzorcowej postaci funkcjonuje jedynie w Stanach Zjednoczonych”. Po pierwsze, o ile wiadomo, na czym polega „rygorystyczny” podział władzy, o tyle nie bardzo wiadomo, na czym – w przywołanym kontekście – polega „liberalny” podział władzy. Po drugie, za kontrowersyjne uznaję stwierdzenie, że „System prezydencki we wzorcowej postaci funkcjonuje jedynie w Stanach Zjednoczonych”. Owszem, tak było u zarania Stanów Zjednoczonych, ale przynajmniej od dziesięcioleci prezydenckie rozporządzenia wykonawcze (*executive orders*) w szerokim zakresie ingerują w materię ustawową, jak na przykład rozporządzenia Donalda Trumpa regulujące amerykańskie prawo migracyjne. Czy, inny przykład, decyzję o napaści na inne państwo prezydent Stanów Zjednoczonych podejmuje samodzielnie (jak bywa w praktyce) czy też za zgodą Senatu?

s. 108: „deliktowi konstytucyjnemu nadano charakter przepisu blankietowego, odsyłającego do niesprecyzowanych przepisów Konstytucji i ustaw, które stanowią podstawę konkretnych obowiązków lub zakazów”. Jak Doktorant rozumie to stwierdzenie? W jaki sposób w państwie prawnym na podstawie „niesprecyzowanych przepisów Konstytucji i ustaw” można ustalić „konkretny obowiązek lub zakaz”?

Przywołane przeze mnie stwierdzenia Doktoranta oraz postawione pytania odnoszą się do pojedynczych zagadnień podniesionych w rozprawie i nie wpływają na wysoką ocenę sformułowanych przez Niego ustaleń. Wspominam o nich przede wszystkim w kontekście przygotowań dysertacji do druku.

Walory formalne rozprawy

Rozprawa została napisana poprawną polszczyzną i językiem prawniczym. Pojęcia prawnicze są przez Pana Magistra Michała Przychodzkiego poprawnie używane. Aparat naukowy został zastosowany prawidłowo zarówno w ramach rozważań teoretycznych, jak i dogmatycznych. Formułowane przez Doktoranta stwierdzenia, postulaty normatywne, są bogato udokumentowane tak w aktach normatywnych, ustaleniach doktryny, jak też mają uzasadnienie w świetle praktyki ustrojowej.

Zwraca uwagę staranność i precyzja przeprowadzonego wywodu. Odnotowano pojedyncze błędy językowe czy tzw. „literówki”, jak „proponuje aby” (s. 13), „postulował aby rozszerzyć” (s. 32), „art. 157 Konstytucji Królestwa Polskiego” (s. 44), „ważne jest aby” (s. 46), „w trakcie których” (s. 85), „zmiana Konstytucji aby” (s. 87), „, wskazując że” (s. 96), „wniosku wstępnego więc” (s. 151), „do tego aby” (s. 190), „przywiązuje się dużą wagę” (s. 211).

Z punktu widzenia wysokiej oceny rozprawy, nie mają one znaczenia. Wspominam o nich przede wszystkim w kontekście publikacji rozprawy.

Konkluzje

Rozprawa doktorska Pana Magistra Michała Przychodzkiego jest oryginalnym rozwiązaniem problemu naukowego. Ma walory tak opisowe, jak i wyjaśniające. Charakteryzuje ją dojrzałość warsztatowa, rzetelność prowadzonego wywodu i proponowanych zmian prawnych. Doktorant potwierdził znajomość badanej problematyki, literatury przedmiotu, umiejętność systematyki przedmiotu badań. Na tej podstawie stwierdzam, że rozprawa doktorska Pana Magistra Michała Przychodzkiego spełnia wymagania określone przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.). Doktorant podjął i zbadał oryginalny problem naukowy. Stopień oryginalności podjętego problemu naukowego oceniam wysoko. Ogólną wiedzę teoretyczną Doktoranta w dyscyplinie naukowej nauk prawnych oceniam wysoko. Nie mam też wątpliwości, że Doktorant opanował umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Wnoszę zatem o dopuszczenie Pana Magistra Michała Przychodzkiego do dalszych stadiów przewodu doktorskiego.

Jacek Zaleśny

Uniwersytet Warszawski

