

Rzeszów, 21 sierpnia 2017 r.

dr hab. Radosław Grabowski prof. nadzw. UR
Uniwersytet Rzeszowski

Recenzja

**rozprawy doktorskiej Pana mgra Marka Woźnickiego pt. „Odpowiedzialność polityczna ministra w III Rzeczypospolitej Polskiej”, Lublin 2017, ss. 377,
przygotowanej pod kierunkiem dra hab. Sławomira Patyry prof. nadzw. UMCS,
Wydział Prawa i Administracji,
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie**

1. Wybór tematu i tytuł rozprawy

Pomimo faktu, że instytucja odpowiedzialności politycznej należy do stosunkowo często wykorzystywanych w praktyce polskiego systemu politycznego, to wiedza na jej temat jest często niewystarczająca. Dowodzi tego powszechny błąd, polegający na utożsamianiu odpowiedzialności politycznej wyłącznie z odpowiedzialnością parlamentarną, a także traktowanie tych pojęć jako synonimów. Odrębnym problemem jest sposób ukształtowania przepisów regulujących odpowiedzialność polityczną ministra, skutkujący czy to obniżeniem skuteczności tej instytucji, czy to wykorzystywaniem jej niezgodnie z założeniami ustrojodawcy. Przyczyn tych zjawisk można się doszukiwać w źle pojętym przywiązaniu do tradycji, forsowaniu przez ugrupowania polityczne zapożyczonych wzorców ustrojowych bez świadomości skutków ich stosowania, a także w niewystarczającym poziomie kultury prawnej polskich polityków. Z satysfakcją należy w tym kontekście odnotować fakt, iż mgr Marek Woźnicki swoje zainteresowania naukowe skierował właśnie na instytucję odpowiedzialności politycznej ministra, której znaczenie dla funkcjonowania nowoczesnej republiki jest nie do przecenienia.

Przyczyny wyboru tej instytucji jako przedmiotu badań Autor wyjaśnia na s. 7 rozprawy, wskazując, że „zasadnicze znaczenie ma określenie prawnych form funkcjonowania centralnego organu władzy wykonawczej, zwanego najczęściej >>Radą Ministrów<< lub >>rządem<<, ze szczególnym uwzględnieniem relacji rządu z parlamentem i głową państwa”.

Wydaje się, że Autor ma świadomość, iż sposób funkcjonowania konstytucyjnego ustroju państwa jest uzależniony nie tylko od prawnego uregulowania wzajemnych stosunków poszczególnych organów władzy (podzielonej lub jednolitej), ale także od stworzenia gwarancji ich skutecznego funkcjonowania. W przypadku organów jednoosobowych jest to łatwiejsze, w przypadku organów kolegialnych bardziej skomplikowane, czego dowodzi przykład Rady Ministrów.

Przedmiotem badań wskazanym przez mgra M. Woźnickiego jest „próba ustalenia reguł dotyczących odpowiedzialności politycznej ministrów przed Prezesem Rady Ministrów, Prezydentem RP oraz Sejmem na gruncie przepisów obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej w okresie tak zwanej transformacji ustrojowej w latach 1989 – 1997, jak również przepisów aktualnie obowiązujących. Nadto przedmiotem badań jest również analiza praktyki stosowania reguł dotyczących odpowiedzialności ministrów obowiązujących w omawianym okresie” (s. 12). W związku z tym Autor rozprawy sformułował trzy pytania badawcze dotyczące: 1) sposobu ukształtowania regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności politycznej ministrów w Rzeczypospolitej Polskiej po 1989 r., 2) praktyki egzekwowania odpowiedzialności politycznej ministrów na gruncie obowiązujących przepisów, 3) kierunków dalszej ewolucji przepisów dotyczących odpowiedzialności politycznej ministrów (s. 13).

Mając na uwadze ustalenia poczynione na wstępie rozprawy, dobór tematu badań należy uznać za uzasadniony, a wskazane problemy i dylematy badawcze za istotne.

2. Metody badawcze i baza źródłowa

Tematyka recenzowanej pracy doktorskiej wymusiła na Autorze zastosowanie nie tylko metodologii badań typowej dla nauk prawnych, ale także – pomocniczo – metodologii wykorzystywanej w ramach nauk o polityce. Metoda dogmatyczna pozwoliła dokonać analizy aktów prawnych, dzięki analizie systemowej Doktoranta poczynił ustalenia dotyczące działalności ministrów w kontekście funkcjonowania Rady Ministrów, władzy wykonawczej oraz jej stosunków z Sejmem. Zastosowanie znalazła także metoda historyczna, co było niezbędne dla ukazania genezy analizowanych instytucji ministra, rządu, premiera itd. Metoda porównawcza - zastosowana pomocniczo - pozwoliła na dokonanie ustaleń istotnych dla prowadzonej analizy i jej rezultatów. Lektura rozprawy pozwala uznać, że wymienione na stronach 13-14 metody badawcze znalazły zastosowanie w przedstawionej rozprawie. Powyższy katalog należy uzupełnić o metodę opisową, której stosowanie Autor sygnalizuje na s. 14-15 opracowania. W ramach prowadzonych badań zastosowanie znalazły także metody politologiczne, które pozwoliły dokonać badań praktyki funkcjonowania analizowanego systemu politycznego.

go, jego organizacji oraz instytucji z uwzględnieniem czynników pozaprawnych, jak relacje międzypartyjne, wewnątrzpartyjne, personalne itp. Dzięki łącznemu zastosowaniu wymienionych metod badawczych Autor uchwycił dynamikę polskiego systemu konstytucyjnego, w tym wpływ instytucji odpowiedzialności politycznej na procesy zachodzące w ramach władzy wykonawczej i jej stosunki z władzą ustawodawczą.

Baza źródłowa recenzowanej rozprawy dowodzi, że Doktorant dokonał solidnej kwerendy poprzedzającej prace nad rozprawą. Na część pracy zatytułowaną „Bibliografia” składają się następujące sekcje: „Źródła prawa”, „Orzecznictwo”, „Materiały źródłowe” oraz „Literatura”. Warto podkreślić, iż wykazy bibliograficzne liczą łącznie 54 strony. Lektura przedstawionej pracy nie pozostawia wątpliwości, co to tego, że Doktorant faktycznie wykorzystał tak liczne źródła, a odniesienia do literatury nie służą jedynie zwiększeniu ilości przypisów, ale istotnie wzbogacają prowadzony wywód.

3. Struktura i ocena merytoryczna rozprawy

Konstrukcja rozprawy przedstawionej przez mgra Marka Woźnickiego odpowiada przyjętym założeniom badawczym, choć należałoby rozważyć modyfikację jej tytułu, o czym będzie mowa dalej. Recenzowana praca - licząca 377 stron - składa się ze Spisu treści, Wstępu, pięciu rozdziałów, Zakończenia, a także Bibliografii.

We wprowadzeniu Autor wskazuje przyczyny, które sprawiły że zajął się instytucją odpowiedzialności politycznej ministra w III Rzeczypospolitej, a także wskazuje na fundamentalny dla dalszych rozważań związek pomiędzy analizowaną instytucją a kluczowymi - z ustrojowego punktu widzenia - relacjami pomiędzy poszczególnymi władzami. Dokonuje także identyfikacji szeregu zjawisk istotnych dla rozważań prowadzonych w dalszej części rozprawy. Podkreśla przy tym, że: „Jednym z istotnych elementów określających prawno-ustrojowy status ministra jest jego odpowiedzialność za działalność prowadzoną w związku z piastowanym urzędem. Odpowiedzialność ta należy do fundamentów demokratycznego państwa prawnego. (...) Najogólniej rzecz biorąc odpowiedzialność polityczna oznacza odpowiedzialność za polityczny kierunek sprawowania urzędu i sposób realizacji polityki. Jest to zatem odpowiedzialność za trafność kierunków działań politycznych, ich słuszność i celowość. W wypadku tej odpowiedzialności nie musi następować stwierdzenie winy, wystarczy tylko negatywna ocena działalności ministra” (s. 9).

Doktorant formułuje w swej rozprawie jedynie dwie hipotezy badawcze. Zgodnie z pierwszą Autor zakłada, że wotum nieufności wobec ministra nie stanowi efektywnej metody realizacji odpowiedzialności politycznej ministrów, jest natomiast elementem szeroko po-

jętej kontroli Sejmu RP nad Radą Ministrów wykonywanej przez opozycję parlamentarną. Druga hipoteza zakłada, iż odpowiedzialność polityczna ministrów w III RP podlega ewolucji w kierunku zwiększenia znaczenia odpowiedzialności przed Prezesem Rady Ministrów, co wynika z przyjętych założeń co do systemu rządów w państwie, ewoluującego w kierunku modelu rządów kanclerskich.

Recenzowana praca składa się z pięciu rozdziałów. W rozdziale pierwszym zatytułowanym „Ewolucja statusu prawnego ministra i zasad jego odpowiedzialności politycznej w Polsce do 1989 r.” czytelnik odnajduje wprawdzie informacje dotyczące statusu ministra i zasad jego odpowiedzialności, ale analiza obejmuje okres nie sygnalizowany w tytule pracy, ani wśród poczynionych założeń badawczych. Jedyne we wstępie (s. 14) Autor informuje, że „Celem tego rozdziału jest ukazania ewolucji prawnoustrojowego statusu ministra w państwach europejskich oraz w polskiej tradycji.” Tymczasem analiza porównawcza ogranicza się do wybranych państw i ma charakter retrospektywny¹. Sens wskazania historycznych wzorców współczesnych instytucji ustrojowych nie budzi wątpliwości, ale w kwestii doboru państw obowiązkiem Autora jest przedstawienie klucza, jaki posłużył dokonaniu selekcji. Domyślności czytelnika pozostawiono także ustalenie, że pomiędzy wskazanymi przez Doktoranta historycznymi instytucjami (obcymi i polskimi) istnieje swoisty związek, gdy tymczasem warto było ustalić istniejące zbieżności i wyraźnie je wskazać.

W rozdziale drugim, zatytułowanym „Tryb powoływania i kompetencje ministrów w ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej” Autor nie dokonał analizy problematyki będącej przedmiotem rozprawy, oddzielając od siebie poszczególne formacje ustrojowe, jakie można wskazać w Polsce w latach 1989-1997. Wywód w istotny sposób wzbogaca wskazanie rozwiązań funkcjonujących w państwach obcych, traktowanych wówczas jako wzorcowe dla kształtowania instytucji władzy wykonawczej i jej stosunków z innymi organami. Wydaje się, że Autor nieco zbyt dużo uwagi poświęcił wewnętrznej organizacji Rady Ministrów, a zwłaszcza strukturze resortowej, podobnie jak w podrozdziale 3 rozdziału I. Nie wpłynęło to na zasadniczą część prowadzonej analizy, a także na poczynione ustalenia.

Autor nie podąża utartymi w doktrynie ścieżkami i odważnie formułuje wnioski. Trafne wydają się stwierdzenia, iż „obecnie skład i sposób działania Rady Ministrów w jeszcze większym stopniu niż kiedyś odzwierciedla autorską wizję każdego kolejnego premiera”

¹ Na s. 18-19 Autor przywołuje instytucje ustrojowe Anglii, Prus oraz Rzeczypospolitej Obojga Narodów, na s. 21-23 odpowiednio Francji, Księstwa Warszawskiego oraz Królestwa Polskiego, na s. 23-26 odpowiednio Wielkiej Brytanii, III Republiki Francuskiej oraz Prus.

(s. 148), „aktualnie obowiązujące rozwiązania konstytucyjne i ustawowe wzmacniają więź łączącą premiera i poszczególnych ministrów, co również wpisuje się w model rządów premierowskich” (s. 150), a także „w praktyce ministrowie są w pełni zależni od premiera. Wpływ Prezydenta na działalność ministrów jest obecnie znikomy. Nieco większe możliwości w tym zakresie ma Sejm, dysponując pewnymi mechanizmami kontroli tej działalności oraz instytucją indywidualnego wotum nieufności” (s. 150).

Rozdział III, zatytułowany „Odpowiedzialność polityczna ministra przed Prezesem Rady Ministrów” otwiera – podobnie jak pozostałe rozdziały - interesujący wątek prawno porównawczy. Autor sporo uwagi poświęca czynnikom natury pozaprawnej: więzi łączącej premiera z jego partyjnym zapleczem (s. 151) oraz lojalności partyjnej (s. 194). Można mieć wątpliwości co do wniosków, do jakich dochodzi Doktorant na s. 195, gdzie twierdzi, że „Przyjęcie zasady nieograniczonej odpowiedzialności ministrów przed premierem prowadzi zatem do większego zdyscyplinowania ministrów obowiązujące przepisy nie pozostawiają miejsca na lojalność ministra wobec innych organów niż Prezes RM.” Biorąc pod uwagę praktykę lat 2016-17 należy w tym miejscu wyrazić poważne wątpliwości. Za trafne należy natomiast uznać konkluzje, iż „Począwszy od wyborów parlamentarnych 2001 r. mamy do czynienia z personalizacją kampanii wyborczej na wzór brytyjski czy niemiecki” (s. 195), czy „Ekspozowaniu osoby kandydata na premiera w kampanii wyborczej towarzyszy praktyka polegająca na unikaniu prezentowania kandydatur na stanowiska ministrów” (s. 196).

Rozdziały III, IV i V stanowią zasadniczą część rozważań. W tym kontekście należy wyrazić wątpliwości dotyczące proporcji w zakresie ich treści. Struktura rozdziału III jest następująca: s. 199-204 systemy obce w ujęciu historycznym, s. 204-207 rozwiązania polskie w ujęciu historycznym, s. 208-210 lata 1989-1992 w Polsce, s. 210-218 okres obowiązywania Małej konstytucji z 1992 r., s. 218-221 geneza przepisów Konstytucji RP z 1997 r., s. 221-231 analiza aktualnego stanu prawnego oraz praktyki, s. 231-234 uwagi końcowe. Ścisły związek z tematem rozprawy mają rozważania prowadzone na s. 221-231 oraz 231-234, bliski związek rozważania prowadzone na stronach 208-210 oraz 231-234. Pozostała część rozdziału III dotyczy zagadnień, które należy określić jako „geneza i ewolucja”, choć nie ma wątpliwości, że podnoszą one walory pracy i świadczą o autentycznym zainteresowaniu Doktoranta analizowaną tematyką. Biorąc pod uwagę fakt, że analogiczne uwagi dotyczą rozdziałów IV i V, należy wyrazić wątpliwości, czy przedstawiona rozprawa została zatytułowana w sposób właściwy i zasugerować jako adekwatny tytuł „Geneza i ewolucja odpowiedzialności politycznej ministra w III Rzeczypospolitej Polskiej”.

Rozważania prowadzone w rozdziale czwartym, zatytułowanym „Odpowiedzialność polityczna ministra przed Prezydentem RP” są – z uwagi na ukształtowanie przepisów obowiązujących w Polsce – najmniej obszerne. Relacje łączące ministra z Prezydentem RP są tak ukształtowane, że trudno się spodziewać nowatorskich wniosków na ten temat. Należy zatem docenić starania Doktoranta, aby w większym stopniu sięgnąć do praktyki i dokonywać ocen w oparciu o konkretne przypadki. Autor zwraca uwagę, że „pomimo pewnych prób podejmowanych przez Prezydenta L. Kaczyńskiego, nie udało się rozszerzyć kompetencji głowy państwa w procesie powoływania ministrów. Choć bowiem część doktryny uznaje prawo Prezydenta do odmowy powołania w skład rządu osoby zaproponowanej przez premiera, to taka sytuacja nigdy nie miała miejsca w praktyce” (s. 232).

Za szczególnie interesujący należy uznać rozdział piąty recenzowanej rozprawy, zatytułowany „Odpowiedzialność polityczna ministra przed Sejmem”. Autor dokonuje w strukturze rozdziału rozgraniczenia odpowiedzialności solidarnej ministrów od odpowiedzialności indywidualnej ministra, przy czym w przypadku tej pierwszej analizuje odrębnie instytucję wotum nieufności dla Rady Ministrów, odrębnie natomiast wotum zaufania dla Rady Ministrów. Nie ma wątpliwości, że Doktorant większe znaczenie przywiązuje do odpowiedzialności solidarnej ministrów, choć na s. 306 formułuje wniosek, iż „solidarna odpowiedzialność Rady Ministrów, przewidziana w art. 157 ust. 1 Konstytucji RP, jest w swej istocie odpowiedzialnością premiera przed Sejmem, która wtórnie obejmuje również ministrów dlatego, że są bezpośrednimi, konstytucyjnymi współpracownikami premiera.” W tym kontekście krytyka instytucji odpowiedzialności indywidualnej ministra przed Sejmem, która została wyrażona w treści rozdziału V oraz na s. 307-308 wydaje się zbyt daleko idąca. Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, gdy ministrowie odpowiadają politycznie wyłącznie przed Prezesem RM, ale praktyka dowodzi, że wnioski o wotum nieufności dla ministra są przede wszystkim okazją do odbycia nieskrępowanej debaty na temat polityki rządu w obszarze podlegającym konkretnemu ministrowi. Wątpliwości te zdaje się dzielić także Doktorant, który – w razie zniesienia odpowiedzialności indywidualnej ministra przed Sejmem – postuluje „wprowadzenie w regulaminie Sejmu unormowań wprowadzających obligatoryjność rozpatrzenia wniosku przez Sejm oraz poddanie go głosowaniu w ściśle określonym terminie, analogicznie do aktualnych unormowań art. 115 i 116 regulaminu Sejmu. Istnieje bowiem obawa, iż Marszałek Sejmu korzystając ze swoich regulaminowych uprawnień mógłby opóźnić rozpatrzenie wniosku, pozbawiając opozycję możliwości przeprowadzenia debaty nad wnioskiem. W tym kontekście można stwierdzić, iż zaletą obecnych unormowań jest fakt ich ujęcia w przepisach rangi konstytucyjnej, co uniemożliwia większości sejmowej zignorowanie wniosku o wotum

nieufności wobec członka Rady Ministrów i przejście nad takim wnioskiem >>do porządku dziennego<<” (s. 309).

Ostatnia część recenzowanego opracowania to Zakończenie. Autor dokonuje w nim syntetycznego podsumowania pracy, a także weryfikacji postawionych na wstępie hipotez. Co istotne, doktorant nie uchyla się przed formułowaniem własnych wniosków, dotyczących analizowanej problematyki. Twierdzi na przykład, że „odpowiedzialność polityczna członków rządu przed Sejmem ma charakter iluzoryczny, zarówno w wymiarze solidarnym, jak i indywidualnym” (s. 312). Zwraca też uwagę na nieproporcjonalność wymogów w zakresie większości wymaganej podczas głosowania w Sejmie w przypadku odpowiedzialności indywidualnej ministra i odpowiedzialności solidarnej rządu (s. 313). Doktorant w Zakończeniu dokonuje pozytywnej weryfikacji pierwszej hipotezy badawczej „zgodnie z którą wniosek o wyrażenie wotum nieufności ministrowi nie stanowi efektywnej metody realizacji odpowiedzialności politycznej ministrów, jest natomiast elementem szeroko pojętej kontroli Sejmu nad Radą Ministrów wykonywanej przez opozycję parlamentarną” (s. 13 i 314). W wyniku przeprowadzonych badań potwierdzona została również druga hipoteza badawcza, która zakładała, że „odpowiedzialność polityczna ministrów w III RP podlega ewolucji w kierunku zwiększenia znaczenia odpowiedzialności przed Prezesem Rady Ministrów, co wynika z przyjętych założeń co do systemu rządów w państwie, ewoluującego w kierunku modelu rządów kanclerskich czy też premierowskich” (s. 13 i 316).

Mgr Marek Woźnicki w sposób przekonujący wykazał, że analiza praktyki politycznej musi na równi uwzględniać czynniki natury prawnej (konstytucja, regulamin Sejmu, ustawy, rozporządzenia, zwyczaj), jak też pozaprawnej (układ sił politycznych, sposób organizacji partii politycznej, stosunki koalicyjne, pozycja polityczna premiera i ministrów, stosunki interpersonalne osób pełniących władzę w państwie). O ile tego rodzaju odniesienia są normą w opracowaniach z zakresu nauk społecznych, zwłaszcza politologicznych, to potwierdzenia tych prawidłowości na gruncie nauk prawnych należy traktować jako dodatkową korzyść płynącą z przeprowadzonej analizy.

Recenzowana rozprawa, z uwagi na swój charakter, dokonuje „uporządkowania” zagadnienia odpowiedzialności politycznej ministra w Polsce. Zasadniczym walorem pracy jest jej kompleksowość, przejawiająca się w wielowątkowym charakterze przeprowadzonej analizy. Odniesienia do systemów państw obcych (historycznych i współczesnych), a także przykładów zaczerpniętych z historii ustroju Polski, pozwalają nie tylko odpowiedzieć na pytanie jaki jest kształt analizowanej instytucji, ale także wskazać na przyczyny takiego ukształtowania. Powyższe uwagi dowodzą, że konstrukcję pracy należy uznać za prawidłową i odpowia-

dającą założonym celom badawczym, a sposób realizacji poczynionych założeń badawczych zasługuje na aprobatę.

4. Ocena formalna rozprawy

Analizując formalną stronę przedstawionej dysertacji należy stwierdzić, iż praca została przygotowana dość starannie i napisana poprawną polszczyzną. Niemniej praca wymaga drobnej korekty językowej, mającej na celu wyeliminowanie błędów stylistycznych (nielicznych) oraz interpunkcyjnych (nieco bardziej licznych). Ponadto Autor nie uniknął kilku potknięć, dotyczących głównie używania pojęć niezgodnie z ich znaczeniem: słowo „przedstawienie” (s. 12) posiada przede wszystkim konotacje sceniczne, rzadziej odnosi się do opisywania czegoś lub kogoś; słowo „ukazanie” (s. 13, 14) jest częściej używane w kontekście objawienia, niż objaśniania, wreszcie słowo „wykształcenie” (s. 7, 235) z całą pewnością nie jest synonimem określenia „kształtować”. Doktorant nadużywa słowa „niewątpliwie” (łącznie zostało użyte 19 razy), gdy tymczasem problematyczne wydaje się stosowanie tego pojęcia w rozprawie naukowej – jeśli faktycznie opisane zagadnienia nie budzą wątpliwości, to poddawanie ich analizie nie wydaje się celowe. Podobnie często (17 razy) użyte zostało w rozprawie określenie „brak jest”, które oznacza tyle co „brak”.

5. Konkluzja

Uwagi zamieszczone w niniejszej recenzji, a zwłaszcza niewielka ilość odniesień o charakterze krytycznym dowodzą, iż recenzowana praca z całą pewnością zasługuje na pozytywną ocenę. W związku z powyższym, stwierdzam, iż rozprawa doktorska autorstwa Pana mgra Marka Woźnickiego zatytułowana „Odpowiedzialność polityczna ministra w III Rzeczypospolitej Polskiej” spełnia wymogi przewidziane w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. 2003, Nr 65, poz. 595 ze zm.) i wnoszę o jej przyjęcie i dopuszczenie do dalszych etapów postępowania doktorskiego.

