

Prof. dr hab. Marek Chmaj

Warszawa, 22 sierpnia 2017 r.

Wydział Prawa Uniwersytetu SWPS

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Marka Woźnickiego

Odpowiedzialność polityczna ministra w III Rzeczypospolitej Polskiej

**napisanej pod kierunkiem prof. UMCS dra hab. Sławomira Patyry,
ss. 377, Lublin 2017**

Przełom polityczny roku 1989 zasadniczo zmienił styl i realia „uprawiania” polityki w Polsce. Pojawiła się nowa klasa polityczna, utrwalił się system demokracji przedstawicielskiej opartej na zasadach praworządności, demokratycznego państwa prawnego oraz trójpodziale władz. W rezultacie tych przemian zaczęły się pojawiać nowe procedury oraz nowe metody wyłaniania poszczególnych organów państwa i przede wszystkim, nowo pojmowana odpowiedzialność polityczna. Nie zawsze jednak praktyka polityczna szła w parze z określoną literą prawa regułą postępowania. Często dochodziło do improwizacji, a co za tym idzie, do dopasowywania istniejącej rzeczywistości w obowiązujące ramy prawne. Niejednokrotnie tego typu działania dawały podstawę do wytwarzania się praktyki konstytucyjnej, co w znaczący sposób uzupełniało lakoniczne przepisy ustawy zasadniczej.

Odpowiedzialność polityczna ma związek z bieżącym wykonywaniem obowiązków i wiąże się z utratą zaufania za celowość, trafność lub zasadność określonych kierunków działań. Odpowiedzialność taka ma charakter, jak powszechnie wiadomo, zarówno solidarny, jak i indywidualny.

Recenzowana rozprawa doktorska nosi tytuł: ***Odpowiedzialność polityczna ministra w III Rzeczypospolitej Polskiej***. Tytuł rozprawy został zakreślony właściwie i pozwala na ujęcie problemu badawczego zarówno w określonym czasie, jak i przestrzeni. Nie ma wątpliwości, że przedmiotem rozważań Autora jest odpowiedzialność polityczna członka Rady Ministrów, jakim niezależnie od zmiany statusu prawnego tego organu jest minister. Temat precyzyjnie również

wskazuje, że rozważania Doktoranta dotyczą okresu po 1989 r., ale z uwzględnieniem ewolucji statusu prawnego ministra w poprzednich polskich konstytucjach.

Rozprawa składa się z pięciu rozdziałów merytorycznych, spiętych klasyczną klamrą wstępu i zakończenia. Niestety nie do końca udało się Doktorantowi trudną skądinąd sztuką zachowania należytej proporcji pomiędzy poszczególnymi rozdziałami. Najkrótszy – IV rozdział liczy 35 stron, zaś najdłuższy – V ma aż 85 stron. Pozostałe rozdziały liczą: I – 53, II – 79, III – 47 stron.

Układ pracy jest klarowny i logiczny, struktura w pełni odpowiada należytemu przedstawieniu problemu badawczego. Tezy zostały właściwie postawione i następnie umiejętnie poddane prawniczej argumentacji. Wstęp zawiera krótki opis zagadnień poruszanych w pracy. Autor wskazuje przyczyny podjęcia przedmiotowej tematyki. Zwraca szczególną uwagę na brak aktualnej, uwzględniającej najnowsze orzecznictwo i ustawodawstwo monografii

Doktorant deklaruje we wstępie, że przedmiotem pracy jest odpowiedzialność ministra w sensie ścisłym, zarówno w wymiarze solidarnym, jak i indywidualnym. Oprócz odpowiedzialności parlamentarnej uwzględniono również odpowiedzialność polityczną względem innych centralnych organów państwa, czyli przed Prezesem RM i Prezydentem RP. Analiza tych zagadnień została dokonana nie tylko pod kątem dogmatycznym, ale również pod kątem praktyki stosowania obowiązujących norm prawnych. Podstawowy przedmiot badań, to zdaniem Doktoranta „próba ustalenia reguł dotyczących odpowiedzialności politycznej ministrów [...] w okresie tak zwanej transformacji systemowej 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”. Dla wyjaśnienia tak zakreślonego przedmiotu badań Autor postawił we wstępie trzy szczegółowe pytania (strona 13) oraz podjął próbę weryfikacji dwóch szczegółowych hipotez badawczych: a) wotum nieufności wobec ministra nie stanowi efektywnej metody realizacji odpowiedzialności politycznej ministrów, jest natomiast elementem szeroko pojętej kontroli Sejmu RP nad Radą Ministrów wykonywanej przez opozycje parlamentarną; b) odpowiedzialność polityczna ministrów w III RP podlega ewolucji w kierunku zwiększenia znaczenia odpowiedzialności przed Prezesem RM, co wynika z przyjętych założeń co do systemu rządów w państwie, ewoluującego w kierunku modelu rządów kanclerskich. Do tych pytań i hipotez M. Woźnicki szczegółowo odnosi się zarówno w tekście pracy w poszczególnych rozdziałach, jak i w zakończeniu.

Zgodnie z deklaracją Doktoranta, podstawową metodą badawczą zastosowaną w pracy jest metoda dogmatyczna, polegająca na analizie aktów prawnych. Stosował także metodę historyczną oraz subsydiarnie metodę analizy prawnoporównawczej. Muszę dodać, że w pracy stosowano również metodę opisową, do czego Autor się nie przyznaje.

Jedną rzecz we wstępie zachęca wręcz do krytycznej polemiki. Otóż Autor na stronie 9 wskazuje, że w literaturze tradycyjnie używa się określeń „minister działowy” lub „minister resortowy, ewentualnie „szef resortu” na ministra kierującego działem administracji rządowej. Nie daje jednak do podbudowania tej tezy żadnego przypisu. Tymczasem w literaturze przedmiotu raczej odchodzi się już od określenia „resort” po wprowadzeniu działów administracji rządowej. W publicystyce ostatnich lat pojawiło się za to określenie „minister konstytucyjny”, jednak jest ono zdecydowanie błędne, bo przecież zarówno minister kierujący działem administracji rządowej, jak wykonujący zadania wyznaczone przez Prezesa RM są wskazani w Konstytucji.

W rozdziale I noszącym tytuł: „Ewolucja statusu prawnego ministra jak i zasad jego odpowiedzialności politycznej w Polsce do 1989 r.”, Autor najpierw przedstawia genezę urzędu ministra i rządu/gabinetu w wybranych państwach europejskich, a następnie na tej podbudowie ukazuje genezę statusu prawnego ministra w Polsce, przyjmując jednakże dwie cezury czasowe: okres II Rzeczypospolitej Polskiej oraz czas Polski Ludowej. Omawiając okres II RP, Autor omówił dokładnie wszystkie porządki konstytucyjne (zarówno Konstytucję marcową i nowelę sierpniową, jak i Konstytucję kwietniową, dzieląc je na okres rządów parlamentarnych oraz autorytarnych. Doktorant trafnie ukazuje różnicę pomiędzy obiema formami rządów, dobrze broniąc użytego przez siebie pojęcia rządów autorytarnych. Niestety, ogranicza się on do źródeł z okresu PRL-u i późniejszych – brakuje nieco perspektywy badaczy współczesnych omawianemu porządkowi konstytucyjnemu. *In plus* należy zaliczyć za to część poświęconą okresowi Polski Ludowej – praca skrupulatnie wykląda wszelkie różnice pomiędzy rządami Krajowej Rady Narodowej i Sejmu Ustawodawczego, a systemem wprowadzonym przez Konstytucję PRL z 22 lipca 1952 roku. Warto zauważyć, iż Autor słusznie wykląda różnice pomiędzy praktyką ustrojową (np. faktyczna odpowiedzialność polityczna ministrów przed Prezydium Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej) a ustrojem wynikającym z Konstytucji Lipcowej.

Rozdział II nosi tytuł: „Tryb powoływania i kompetencje ministrów w ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej”. Autor analizuje tryby powoływania ministrów, począwszy od 1989 r. poprzez regulacje wprowadzone przez Małą Konstytucję z 1992 r., aż po aktualnie obowiązujące pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku. Rozdział ten stanowi doskonałe wprowadzenie do rozważań

poświęconych odpowiedzialności politycznej ministra, zatem umieszczenie go w rozprawie było w pełni uzasadnione.

Rozdział III został zatytułowany „Odpowiedzialność polityczna ministra przed Prezesem Rady Ministrów”. Można zatem dostrzec, że analiza problematyki ściśle powiązanej z tytułem pracy rozpoczyna się od rozważań na temat jednej z trzech rodzajów odpowiedzialności politycznej ministra, czyli odpowiedzialności przed Prezesem Rady Ministrów. Autor z zachowaniem wspomnianego wyżej podziału rozważa przesłanki i skutki przyjęcia rezygnacji bądź odwołania ministra. Warto dodać, iż rozdział poprzedzony jest szerokim wstępem prawnoporównawczym, opisującym relewantne regulacje zawarte w porządkach konstytucyjnych innych państw europejskich. Na uznanie zasługuje szeroki komentarz odnoszący się do najnowszej historii Polski, który szczegółowo przybliżył nam wszelkie zaistniałe przykłady odpowiedzialności politycznej na przestrzeni ostatnich 28 lat, czyli od transformacji ustrojowej i upadku Polski Ludowej.

Kolejny, IV rozdział nosi tytuł: „Odpowiedzialność polityczna ministra przed Prezydentem RP”. Rozdział ten jest szczególnie interesujący z uwagi na fakt, iż na regulację konstytucyjną nakładał się w omawianym okresie różny styl sprawowania prezydentury przez W. Jaruzelskiego, następnie L. Wałęsę, A. Kwaśniewskiego i kolejnych Prezydentów RP. Na rozwiązania przyjęte w Małej Konstytucji silny wpływ wywarły spory między Prezydentem L. Wałęsą a kolejnymi Sejmami, zaś Konstytucja z 1997 r. zawiera przepisy, które są efektem funkcjonowania swoistego „poligonu” ustrojowego w latach 1992-1997. Zapewne z racji faktu, iż aktualnie rola Prezydenta RP ogranicza się do formalnego postanowienia o odwołaniu ministra, to ta część pracy jest dużo mniejsza od pozostałych, bardziej szczegółowych rozdziałów.

Pracę wieńczy rozdział V, który nosi tytuł: „Odpowiedzialność polityczna ministra przed Sejmem”. Jak już wcześniej wspomniano jest to rozdział najdłuższy, najbardziej szczegółowy i podobnie jak dwa poprzednie, jest ściśle powiązany z tematem rozprawy. Rozdział ten jest oparty na solidnych źródłach i został napisany z pasją badawczą i dużym znawstwem problematyki. Wnikliwa analiza poszczególnych trybów odwołania ministra, zarówno poprzez wotum nieufności dla całej Rady Ministrów jak dla indywidualnych jej członków zasługuje na wyróżnienie.

W zakończeniu mgr M. Woźnicki odniósł się szczegółowo do pytań i hipotez badawczych zawartych we wstępie. Przede wszystkim wskazał, że pierwszorzędne znaczenie ma odpowiedzialność polityczna ministra przed Prezesem RM, do którego przecież należy decyzja o obsadzie stanowisk ministerialnych oraz o zakresach działania poszczególnych ministrów. Z taką konkluzją można się zgodzić, jednak Autor powinien pamiętać, że nie zawsze

Premier jest osobą decydującą o kształcie osobowym Rady Ministrów. Biorąc pod uwagę np. rządy K. Marcinkiewicza, E. Kopacz czy B. Szydło wyraźnie widać, że czasami ośrodek decyzyjny znajduje się poza składem Rządu. Sama odpowiedzialność indywidualna czy solidarna ministrów przed Sejmem ma charakter iluzoryczny, co trafnie wykazał M. Woźnicki. Podkreślił również, że wniosek o wyrażenie wotum nieufności ministrowi nie stanowi efektywnej metody realizacji odpowiedzialności politycznej, jest natomiast elementem szeroko pojętej kontroli Sejmu nad Radą Ministrów wykonywanej przez opozycję parlamentarną. W związku z tym Autor postuluje zmianę większości koniecznej do wyrażenia wotum nieufności ministrowi z obecnej większości ustawowej liczby posłów na bezwzględną większość głosów. Podkreśla, skądinąd słusznie, że przy tak określonej większości uchwalenie wotum nieufności staje się bardziej realne, zwłaszcza przeciw rządowi mniejszościowemu. Dodaje, że alternatywnym rozwiązaniem byłaby likwidacja indywidualnej odpowiedzialności politycznej członków rządu przed Sejmem, a co za tym idzie – instytucji indywidualnego wotum nieufności wobec ministra. Na podstawie ustaleń podczas prac nad rozprawą Doktorant uznał, że dokonanie takiej zmiany nie ograniczyłoby realnie kompetencji Sejmu. Potwierdzona została również druga hipoteza badawcza poprzez wykazanie, że odpowiedzialność polityczna ministrów w III RP podlega ewolucji w kierunku zwiększenia znaczenia odpowiedzialności przed Prezesem RM, co wynika z przyjętych założeń co do systemu rządów w państwie, ewoluującego w kierunku rządów kanclerskich czy też premierowskich. Trudno się z taką konkluzją nie zgodzić.

Dobór i wykorzystanie źródeł należy uznać za właściwe. Bibliografia robi bardzo dobre wrażenie, a sam jej wykaz zajmuje ponad pięćdziesiąt stron wydruku. Warto podkreślić różnorodność i różnojęzyczność (wiele publikacji anglojęzycznych) oraz ilość dobranych przez Autora aktów prawnych i opracowań. Są to przede wszystkim konstytucje i ustawy konstytucyjne, ustawy zwykłe, rozporządzenia, uchwały Sejmu i Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów. Do tego kilka najistotniejszych orzeczeń TK i SN, kilkadziesiąt opracowań źródłowych i podobna liczba artykułów prasowych oraz ponad trzysta trzydzieści monografii naukowych i artykułów. Już samo to wyliczenie wykazuje jaką pracowitością wykazał się Autor oraz jak umiejętnie wykorzystał różnorodność źródeł i opracowań do przedstawienia trudnego skądinąd zagadnienia badawczego. W zasadzie trudno dostrzec w wykazie bibliografii jakichkolwiek braków. Z recenzenckiego obowiązku chciałbym jednak zwrócić uwagę, że przyjęło się umieszczanie w bibliografii opracowań prasowych (publicystycznych) po literaturze naukowej, a nie przed.

Praca ma niewątpliwie przymiot aktualności, ponieważ uwzględniono w niej aktualny stan prawny, orzecznictwo i literaturę. Szkoda jedynie, że Autor nie sięgnął do pozycji z lat 2016-2017, ale być może było to zdeterminowane

wcześniejszym oddaniem pracy i dłuższymi procedurami przy zamykaniu przewodu doktorskiego i wyznaczaniu recenzentów.

Powyższych kilka w sumie uwag krytycznych w żadnym stopniu nie wpływa na wartość całej rozprawy, mogą natomiast służyć pomocą przy przygotowywaniu publikacji do druku. Należy przyznać, że cała praca oparta jest na solidnym warsztacie naukowym, zaś Autor wykazał się znakomitą elokwencją, gruntowną wiedzą prawniczą oraz dużą znajomością opisywanych zagadnień.

Konkludując stwierdzam, że rozprawa doktorska Pana mgr **Marka Woźnickiego** *Odpowiedzialność polityczna ministra w III Rzeczypospolitej Polskiej*, przygotowana pod kierunkiem prof. UMCS dr hab. Sławomira Patyry stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. A zatem spełnia warunki określone w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595 z późn. zm.). Opowiadam się za dopuszczeniem Pana mgr M. Woźnickiego do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

Marek Chmaj

