Prof. zw. dr hab. Andrzej Szmyt

Uniwersytet Gdański

Gdańsk, grudzień 2017 r.

Recenzja rozprawy doktorskiej Pani mgr Hanny Skrzeczyńskiej – Tomczyk p. t. „ Pozycja prawnoustrojowa ministra w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 „ (Białystok 2017, ss. 373)

1. Wymogi prawne

Zgodnie z 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. Nr 65, poz. 595, z późn. zm.) rozprawa doktorska, przygotowania pod opieką promotora, powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną Kandydata w danej dyscyplinie naukowej, a także umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Zgodne zaś z § 6 ust. 4 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa wyższego z dnia 3 października 2014 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzenia czynności w przewodach doktorskich, habilitacyjnych oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz. U. z 2014 października 2014 r., poz 1383) - recenzja rozprawy doktorskiej ma zawierać szczegółowo uzasadnioną ocenę, czy rozprawa ta spełnia warunki określone w art. 13 przywołanej ustawy; recenzja może też zawierać wnioski dotyczące ewentualnego uzupełnienia lub poprawienia rozprawy (§ 6 przywołanego rozporządzenia).

2. Przedmiot recenzji

Przedmiotem niniejszej recenzji jest rozprawa doktorska Pani mgr Hanny Skrzeczyńskiej – Tomczyk p. t. „ Pozycja prawnoustrojowa ministra w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Białystok 2017, ss. 373) przygotowana na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu w Białymstoku pod opieką naukową Pana Prof. UwB dra hab. Grzegorza Kryszenia z Katedry Prawa Konstytucyjnego.

Przedstawiając już w tym miejscu – wstępnie – swoje stanowisko jako oceniającego rozprawę, mogę stwierdzić jednoznacznie, że przedmiotowa rozprawa doktorska Pani mgr

Hanny Skrzeczyńskiej – Tomczyk spełnia wymogi przewidziane w art. 13 przywołanej ustawy, jest bowiem oryginalnym rozwiązaniem problemu naukowego oraz wykazuje tak ogólną wiedzę Kandydatki w uprawianej dyscyplinie naukowej (tu – w zakresie nauki prawa konstytucyjnego), jak i umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Poziom merytoryczny i formalny rozprawy pozwala na jej ocenę jako dobrej pracy naukowej. Zasadne jest więc przyjęcie rozprawy i dopuszczenie jej do publicznej obrony, o co wnoszę w nawiązaniu do art. 14 pkt 3 przywołanej ustawy i § 7 przywołanego rozporządzenia.

3. Temat rozprawy (problem badawczy)

Temat ocenianej rozprawy doktorskiej, rozumiany jako problem badawczy, z całą pewnością zasługuje na aprobatę. Poruszana problematyka ma ogromny ciężar gatunkowy, wszak chodzi tu o konstytucyjny organ państwa o funkcjach fundamentalnych dla funkcjonowania państwa, zwłaszcza egzekutywy. Problematyka pozycji ustrojowej ministra wprawdzie ma swoje miejsce w prowadzonych badaniach prawnoustrojowych, ale dominują tu ujęcia fragmentaryczne, w różnych kontekstach cząstkowych, z różnych lat. Wyjątkiem była praca Marka Konarskiego („Stanowisko ministra w PRL"), ale już sprzed 30 lat. Rozprawa wypełnia więc lukę w fachowej analizie tejże materii. Podjęcie tematu kompleksowego było więc w pełni zasadne, zwłaszcza że chodziło nie tylko o analizę statusu konstytucyjnego, ale i modyfikujących go uwarunkowań politycznych.

Explicite Doktorantka deklaruje, iż przedmiot badania w rozprawie stanowi analiza instytucji ministra w następujących aspektach wyznaczających jego pozycję prawnoustrojową: a) zasad powoływania (i odwoływania) na stanowisko ministra, w tym m. in. kryteria wyboru na to stanowisko, b) ról ministra jako naczelnego organu administracji rządowej (przede wszystkim działalności prawotwórczej – wydawanie rozporządzeń i zarządzeń oraz decyzji administracyjnych, nadzoru nad organami i jednostkami podległymi lub nadzorowanymi przez ministra), c) zadań oraz funkcji ministra jako członka Rady Ministrów (udziału w wykonywaniu kompetencji rządu, zasad uczestnictwa w jego pracach, uprawnienia rządu wobec ministrów), d) zasad ponoszenia odpowiedzialności (politycznej, konstytucyjnej i karnej – przed właściwymi podmiotami).

Cel główny rozprawy jest więc „rozpisany" na cele mniejsze zakresowo, co jest ujęciem często spotkanym i aprobowanym w uprawianiu pracy naukowej. Należy przy tym podkreślić,

Doktorantka nie rozumie swych celów jako tylko ukazania materii w drodze prostego opisu normatywnego i empirycznego, ale pojmuje je jako „analizę" w rozumieniu naukowym. Podejście to odpowiada założeniom pracy badawczej i wymogom przywołanej ustawy o stopniach naukowych (...).

4. Cel naukowy rozprawy

Doktorantka już na wstępie swej rozprawy najpierw ogólnie deklaruje powód podjęcia próby szczegółowej analizy instytucji ministra w świetle Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., której celem jest wypełnienie luki istniejącej w obszarze doktryny prawa konstytucyjnego, szczególnie w kontekście różnorodnych uwarunkowań natury prawnopolitycznej. Problem badawczy rozpisuje następnie na następujące 7 pytań: Jaka jest pozycja prawnoustrojowa ministra w świetle Konstytucji RP? Czy minister jest przede wszystkim członkiem Rady Ministrów, czy raczej samodzielnym organem administracji rządowej o własnych kompetencjach niezależnych od członkostwa w rządzie? W jakim stopniu i w jakich obszarach minister może samodzielnie wykonywać swoje kompetencje? Czy minister jest urzędnikiem administracji rządowej, czy raczej przede wszystkim politykiem? Jaka jest jego rola w rządzie oraz systemie organów administracji publicznej jako naczelnego organu administracji rządowej? Jaką odpowiedzialność ponosi minister w związku ze sprawowaną funkcją? Czy regulacja konstytucyjna w tym zakresie jest wystarczająca, biorąc pod uwagę dotychczasową praktykę polityczną?

5. Założenia metodologiczne i charakter pracy

W rozprawie wykorzystano kilka metod badawczych. Doktorantka podkreśla, że podejście systemowe wymaga traktowania badanej instytucji jako względnie jednolitej całości. Wskazuje tez na płaszczyznę genetyczno – historyczną (w zakresie uwarunkowań i ewolucji historycznej), doktrynalno – filozoficzną (w zakresie analizy doktryny i jej wpływu na przyjmowany kształt rozwiązań), instytucjonalno- prawną (w zakresie analizy norm prawnych – konstytucyjnych, ustawowych i podustawowych), eksplikacyjnej i wartościującej (dla wyjaśniania wprowadzonych regulacji i ich oceny), pozaprawnej i funkcjonalnej (dla opisu praktyki politycznej).

Doktorantka wskazuje też na znaczenie płaszczyzny komparatystycznej (dla dokonania porównań instytucji w wybranych państwach, zwłaszcza z uwzględnieniem elementów

odmiennie wyznaczających status ministra). Podkreśla przy tym jednak, że są to tylko wybrane państwa europejskie - 4 państwa Europy zachodniej (Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Włochy) oraz 9 państw Europy Środkowo – Wschodniej (Litwa, Łotwa, Estonia, Czechy, Słowacja, Węgry, Rumunia, Bułgaria) - z uwzględnieniem i połączeniem kryteriów wskazujących na elementy jednocześnie reprezentatywne i różnicujące (systemów rządów, monarchii i republik oraz państw o systemach ustabilizowanych oraz przechodzących transformację ustrojową). Doktorantka zastrzega jednak, że odwołania do innych państw stanowić mają jedynie tło dla regulacji polskich. Jak stwierdza – przedmiotem i celem rozprawy nie jest porównanie instytucji ministra w wybranych państwach, ale ukazanie jej na gruncie polskim, tyle że z przywołaniem wspomnianego tła.

Przyjęte założenia są adekwatne dla przedmiotu i celu badań. Poszczególne ujęcia mają zróżnicowane znaczenie dla poszczególnych aspektów materii, ale zrealizowane są poprawnie. Charakter przedmiotu badań zmusza głównie do analiz dogmatyczno – prawnych i doceniania materii empirycznej. Instrumentarium metodologiczne umożliwiło Doktorantce osiągnięcie założonych celów badawczych rozprawy.

6. Systematyka rozprawy

W zakresie części merytorycznej rozprawa składa się – poza Wprowadzeniem i Zakończeniem – z pięciu rozdziałów. Rozdział I – to geneza statusu prawnego ministra. Rozdział II rozprawy – to materia powoływania i odwołania ministra. Rozdział III – poświęcony jest ministrowi jako naczelnemu organowi administracji rządowej. Rozdział IV rozprawy – obejmuje problematykę ministra jako członka Rady Ministrów. Rozdział V (ostatni) – traktuje o odpowiedzialności ministra.

Rozprawa ma udaną systematykę, przemyślaną i przejrzystą. Rozdział I ma charakter „historyczny", pełniąc jednocześnie rolę ogólnego wprowadzenia do poszczególnych wątków „ problemowych". Kolejne bowiem rozdziały stanowią rozbudowaną część „ szczegółowo – dogmatyczną", wyodrębniane będąc według kryterium przedmiotowego. Kolejność prezentowania w rozprawie analizowanej materii jest uzasadniona merytorycznie i metodologicznie. Uwzględnia elementy materii mające konstytucyjne zakotwiczenie. Także wątki wewnątrz rozdziałów są konstrukcyjnie uzasadnione i w uzasadnionych proporcjach, wytłumaczalnych zakresem koniecznej analizy.

Generalnie rozprawa ma harmonijną konstrukcję, o czym świadczy umiejętne rozplanowanie i zrealizowanie przez Doktorantkę proporcji i relacji poszczególnych rozdziałów pracy. Układ logiczny analizy materii uwzględnia ugruntowane w nauce postrzeganie problematyki „instytucjonalnej" (organów w systemie aparatu państwowego).

Można jednak też zasygnalizować, że poszczególne rozdziały nie kończą się wyodrębnionym podsumowaniem.

7. Strona formalna i źródłowa rozprawy

Poza częściami merytorycznymi (rozdziałami oraz Wprowadzeniem i Zakończeniem) praca zawiera na końcu odpowiednią Bibliografię, obejmującą 19 stron różnorodnych wykazów źródeł. Obejmuje ona 108 pozycji aktów prawnych (konstytucje, ustawy, rozporządzenia, uchwały), 20 pozycji orzecznictwa (Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego), 20 adresów internetowych, 156 pozycji (polskiej) literatury przedmiotu. Zakres i dobór bazy źródłowej rozprawy jest poprawny i nie budzi zastrzeżeń. Wykorzystane pozycje źródłowe mają dla rozprawy istotne znaczenie, nie pełnią więc roli zbędnych ozdobników erudycyjnych. Powoływanie źródeł w rozprawie nie budzi zastrzeżeń. Język pracy jest jasny i poprawny.

Rozprawa ma jednak nie dość staranną korektę redakcyjną. Rażące i uciążliwe dla Czytelnika jest bardzo częste rozpoczynanie kolejnego zdania z małej litery. W „Spisie treści" spotykamy niekonsekwencje i błędy co do oznaczeń podrozdziałów i punktów (w odniesieniu do rodz. I, IV i V). Są to potknięcia łatwe do wyeliminowania.

Cenną, odrębną częścią formalną rozprawy są opracowania tabelaryczne, zawierające obszerne (60 stron) zestawienia – składów rządów, wniosków o wotum nieufności oraz wstępnych wniosków o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

8. Strona merytoryczna rozprawy

Rozdział I pracy obejmuje materię historyczną – genezę i ewolucję statusu prawnego ministra w ujęciu chronologicznym: w I Rzeczypospolitej , w konstytucjach XIX wieku, w okresie międzywojennej II RP, powojennej Polski Ludowej, aż po projekt III RP (tu na gruncie tzw. Małej Konstytucji z 1992 r.). Rozdział wieńczy ogólna charakterystyka pozycji ustrojowej ministra w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Materia analizowana jest na gruncie

normatywnym, politycznym, doktrynalnym, ze szczególnym uwzględnieniem elementów esencjonalnych statusu ministra.

Rozdział II rozprawy dotyczy materii powoływania i odwoływania ministra. Kolejno są to zagadnienia określenia normatywnego liczby ministrów i rodzajów resortów, konstytucyjne procedury powołania ministra (w procesie tworzenia rządu i w wyniku dokonywania zmian w rządzie), kryteria powoływania na stanowisko ministra (w tym aspekty polityczne), na końcu zaś problematyka ustania pełnienia funkcji (na skutek dymisji rządu i odwołanie ministra niezależne od członkostwa w rządzie). Zagadnienia te ujęte są na gruncie funkcjonujących in rem instytucji prawnych oraz przyjętych praktyk natury politycznej.

Rozdział III pracy poświęcony jest kompetencjom oraz roli ministra jako naczelnego organu administracji rządowej. Analizę otwiera charakterystyka regulacji prawnych określających tu status ministra oraz jego zadań wynikających z tegoż statusu, kolejno zaś Doktorantka analizuje działalność prawotwórczą ministra (rozporządzenia, zarządzenia), wydawanie decyzji administracyjnych w toku postępowania administracyjnego (w tym o szczególnym charakterze – zezwolenia o koncesje), następnie koordynowanie wykonywania polityki rządu w zakresie objętym kierownictwem ministra (wobec jednostek podległych i nadzorowanych). Kończą rozdział uwagi poświęcone ministerstwu jako aparatowi pomocniczemu ministra.

Rozdział IV rozprawy obejmuje analizą materię statusu ministra jako członka Rady Ministrów, w tym najpierw podstawowe zasady regulacji prawnej tegoż statusu i charakterystykę zasad i trybu działania rządu. Kolejno są to zagadnienia udziału ministra w realizacji funkcji i zadań rządu, w tym prawne środki realizacji konstytucyjnych zadań Rady Ministrów i udział ministra w działalności prawotwórczej rządu (rozporządzenia, uchwały). Istotną rolę w tym rozdziale pełni też analiza roli ustrojowej i politycznej ministrów „bez teki".

Rozdział V (ostatni w rozprawie) dotyczy materii odpowiedzialności ministra z tytułu pełnionej funkcji. Kolejno obejmuje to odpowiedzialność polityczną przed parlamentem (solidarną, indywidualną, prawne formy egzekwowania – wotum zaufania, wotum nieufności), odpowiedzialność polityczną przed Prezesem Rady Ministrów, problem odpowiedzialności przed Prezydentem RP, odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu (konstytucyjną, karną, w tym aspekty proceduralne). W rozdziale uwzględniono kontrolę

parlamentarną jako przesłankę odpowiedzialności ministra oraz pozaprawne formy odpowiedzialności i ich egzekwowanie w praktyce politycznej (rola własnej partii politycznej i innych ugrupowań udzielających ministrowi poparcia, rola opinii publicznej i środków masowego przekazu). Uwzględniono więc wszystkie istotne aspekty – przedmiotowe, podmiotowe i proceduralne.

Ogólna ocena merytoryczna rozprawy pozawala wskazać na jej naukową rzetelność. Doktorantka trafnie uchwyciła istotne cechy wspólne instytucji ministra na tle zróżnicowanej regulacji prawnej (charakter organu, ramy instytucjonalne, zasięg kompetencji, podwójna rola ustrojowa, rodzaje odpowiedzialności), doniosłość ustrojową organu dla systemu rządów, dominanty praktyczne, modyfikacje zakresu samodzielności, znaczenie czynników stricte politycznych. Trafnie też uchwyciła „słabości" systemowego dookreślenia statusu organu, jak np. w odniesieniu do praktycznej niewydolności instrumentu prawnego wotum nieufności dla ministra, jak niejasne reguły rządzące materią na zapleczu partyjnym. Wywody Doktorantki są wyważone, uwagi poparte argumentacją.

Poziom merytoryczny rozprawy nie zmusza do formułowania uwag o istotnych wątpliwościach co do przeprowadzonej analizy, pominąć zaś można kwestie trzeciorzędne, których rolą miałoby być poniekąd jedynie rytualne skłanianie Doktorantki do udzielania odpowiedzi. Dla celów publicznej obrony rozprawy doktorskiej warto może natomiast sformułować pytania do Doktorantki o celowość – de lege ferenda – rezygnacji z instrumentu indywidualnego wotum nieufności wobec ministra, także pytania o celowość wprowadzania – w świetle dyskusji medialnych – tzw. ministrów „prezydenckich" oraz pytania o ocenę konstytucyjnej dopuszczalności łączenia funkcji ministra i funkcji posła (incompatibilitas).

9) Konkluzja recenzji

W nawiązaniu do sygnalizowanego już na wstępie stanowiska stwierdzam, że rozprawa doktorska Pani Hanny Skrzeczyńskiej – Tomczyk p. t. „ Pozycja prawnoustrojowa ministra w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., „ (Białystok 2017, ss. 373) odpowiada przewidzianym ustawowo wymogom. Może być przyjęta i dopuszczona do publicznej obrony. Jej merytoryczny poziom uzasadnia poparcie dla postulatu opublikowania rozprawy w postaci monografii.

Andrzej Szmyt