

dr hab. Ryszard Balicki, prof. UWr
Katedra Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Wrocław, 9 września 2022 r.

Recenzja

**rozprawy doktorskiej Pani mgr Anny Marii Szluz-
Grodeckiej, pt. *Pozycja ustrojowa Kancelarii Prezydenta
Rzeczypospolitej Polskiej w teorii i praktyce*
(Warszawa 2022, ss. 335);
napisanej pod kierunkiem naukowym
dra hab. Radosława Grabowskiego, prof. UR**

1. Uwagi ogólne

Pismem z dnia 4 lipca 2022 r. zostałem poinformowany, że Rada Instytutu Prawa Uniwersytetu SWPS powołała mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim Pani Magister Anny Marii Szluz-Grodeckiej, zatytułowanej *Pozycja ustrojowa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w teorii i praktyce* (Warszawa 2022, ss. 335), napisanej pod kierunkiem naukowym dra hab. Radosława Grabowskiego, prof. UR

Decyzję Rady poczytuję sobie za zaszczyt i wyróżnienie, za które bardzo dziękuję.

Poniżej przedstawiam moją recenzję pracy doktorskiej Pani magister Anny Marii Szluz-Grodeckiej, rozpoczynając od dwóch uwag wstępnych:

1) zgodnie z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo i szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U.

poz. 1699 ze zm.) przewody doktorskie wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1668) są przeprowadzane na zasadach dotychczasowych, a więc na podstawie ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1789 z zm.), dalej zwaną „ustawą o stopniach i tytule naukowym”.

2) zgodnie z treścią art. 13 ust. 1 ustawy o stopniach i tytule naukowym rozprawa doktorska „powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego lub oryginalne rozwiązanie problemu w oparciu o opracowanie projektowe, konstrukcyjne, technologiczne, lub oryginalne dokonanie artystyczne, oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej lub artystycznej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej”.

Wskazane powyżej kryteria ustawowe są podstawą mojej recenzji i oceny przedłożonej rozprawy doktorskiej Pani magister Anny Marii Szluz-Grodeckiej.

2. Problem badawczy – jego oryginalność i znaczenie

Recenzowana rozprawa doktorska dotyczy kwestii specyficznej, która stosunkowo rzadko była przedmiotem głębszego zainteresowania doktryny polskiego prawa konstytucyjnego. Jednak status Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej budził i budzi wątpliwości, a z uwagi na wysoki, konstytucyjny status powinny one być jednoznacznie rozstrzygnięte.

Należy przy tym podkreślić, że wątpliwości budzi nie tylko sam fakt konstytucjonalizacji Kancelarii Prezydenta RP (o kancelariach Sejmu i Senatu Konstytucja wspomina jedynie w kontekście niepołączalności mandatu parlamentarnego – art. 103 ust. 1 Konstytucji RP, zob. W. Skrzydło, *Komentarz do art. 143, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013), ale także sposób w jaki zostało to zrealizowane.

Konstytucjonalizacja urzędu pomocniczego budziła wątpliwości już na etapie przygotowania Konstytucji RP. Zwraca na to uwagę Doktorantka podkreślając, z czym się nie można się nie zgodzić, że „dyskusja nad obecnym kształtem art. 143 Konstytucji budziła sporo emocji” (s. 8). To jednak zastanawiające, że tak żywiołowa debata została wywołana kwestią uregulowania statusu organu o jednak usługowym charakterze. Autorka przywołuje przy tym wypowiedzi członków i ekspertów Komisji Konstytucyjnej, m.in. prof. Pawła Sarneckiego, który podkreślał, że „Konstytucja nie powinna regulować pozycji organów pomocniczych, które obsługują Sejm i Senat oraz rząd. Nie ma więc uzasadnienia dla konstytucjonalizacji organu pomocniczego obsługującego Prezydenta”, a także prof. Ireny Lipowicz, która zwróciła uwagę, że: „Jest to pierwszy przypadek, kiedy organem staje się Kancelaria. Organem jest urząd jednoosobowy lub kolegialny. Wydaje się, że Kancelaria powinna być określana mianem aparatu pomocniczego. Organem mógłby być Szef Kancelarii” (s. 7-8). Wyrażane wątpliwości nie przekonały parlamentarzystów i Kancelaria Prezydenta została poddana konstytucjonalizacji. Art. 143 Konstytucji stwierdza więc, że „Organem pomocniczym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nadaje statut Kancelarii oraz powołuje i odwołuje Szefa Kancelarii Prezydenta.”

Jednak zgodzić się należy z wątpliwościami zgłaszanymi zarówno podczas debaty w Komisji Konstytucyjnej ZN, jak i podnoszonymi

współcześnie, że sformułowanie „organ pomocniczy” użyte wobec Kancelarii Prezydenta wydaje się niewłaściwe. Kancelaria Prezydenta nie dysponuje bowiem kompetencjami, jest więc w praktyce urzędem państwowym (niekiedy określanym jako urząd administracyjny, zob. P. Czarny, *Komentarz do art. 143, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. nauk. P. Tuleja, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 425).

Już nawet w tak ograniczonym zakresie zarysowana dyskusja i podnoszone wątpliwości uzasadniają celowość zajęcia się tytułową tematyką. Podkreśla to także Autorka, stwierdzając, że „(m)otyvacją do podjęcia rozważań o pozycji ustrojowej KPRP w teorii i praktyce stały się rozbieżne stanowiska oraz poglądy dotyczące umocowania tego organu w Konstytucji RP” (s. 8).

Zgodzić się także należy, że w polskim prawie konstytucyjnym brak było dotychczas szczegółowych badań poświęconych tej instytucji, a konsekwencją tego jest także bardzo ograniczony zasób literatury poświęconej statusowi i funkcjonowaniu Kancelarii Prezydenta RP. Podkreśla to także sama Autorka stwierdzając, że „(k)werenda literatury pozwoliła wskazać „białe plamy” w obrębie badanego obszaru. Zauważono, że na gruncie nauk o polityce jedyną monografią przedstawiającą funkcjonowanie KPRP w latach 1989–2017 jest pozycja autorstwa Damiana Wicherka *Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako organ pomocniczy /.../*. Natomiast strefa pozycji ustrojowej KPRP na gruncie nauk prawnych stanowi swego rodzaju *terra incognita* polskiej nauki prawa, jedną z niewielu, jakie uchowały się poza polem eksploracji naukowych” (s. 11). Stało się to więc: „(k)olejnym argumentem przemawiającym za podjęciem tego zagadnienia był brak badań i szczegółowego opisu tej instytucji w literaturze przedmiotu” (s. 8).

Z tego też powodu należy uznać podjęcie zamierzonego tematu za w pełni zasadne i celowe, a recenzowana rozprawa wypełnia istniejącą lukę

w literaturze przedmiotu i stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego.

3. Hipoteza badawcza oraz zastosowane metody badawcze

Autorka recenzowanej rozprawy doktorskiej wprost nie sformułowała hipotezy badawczej, chociaż to ona winna determinować kierunek jej badań i dążenie do rozwiązania problemu badawczego będącego przedmiotem zainteresowania. Jednak nie odwołując się do pojęcia „hipoteza” Doktorantka jednak we Wstępie wyjaśnia szczegółowo powody, które zdecydowały o wyborze tematu rozprawy, określając, że chodzi o „zasadnicze intencje” („Zasadniczą intencją autorki rozprawy jest kompleksowa analiza problematyki ustroju KPRP”; s. 8).

Jednak we *Wstępie* (jak i w korespondującym z tym fragmentem *Zakończenia*) zostały określone cele determinujące zakres badań Autorki. Autorka nie tylko podkreśla, że „(c)elem badań i analiz jest wykazanie, że faktyczna pozycja ustrojowa Kancelarii nie jest identyczna z opisaną normami prawnymi” (s. 8), ale także stawia przed sobą pytania, które można określić jako pomocnicze hipotezy badawcze: „Celem opracowania jest znalezienie odpowiedzi na pytania: Jak i w jaki sposób realizowane są przez Kancelarię kompetencje w różnych zakresach uprawnień głowy państwa?, Czy KPRP jest jedynie urzędem pomocniczym?, Dlaczego KPRP posiada tak wysoki status (organ konstytucyjny), mimo iż pełni funkcje pomocnicze?, Jakie czynniki wpływają na wzmocnienie/osłabienie pozycji ustrojowej Kancelarii? Czy KPRP pełni wyjątkowe funkcje na tle innych kancelarii?” (s. 8). W cytowanym fragmencie pojawia się także swoista hipoteza badawcza podlegająca późniejszemu sfalsyfikowaniu: „(p)rzypuszcza się, że Kancelaria nie jest organem skupionym wyłącznie

wokół konstytucyjnych uprawnień Prezydenta RP, lecz realizuje zadania w szerszym zakresie" (s.8).

Recenzowana praca ma charakter przede wszystkim prawno-dogmatyczny, co jest w pełni uzasadnione z uwagi na charakter prowadzonych badań. Autorka stosuje przy tym nazwę „metoda analityczno-prawna”, która jest stosowana szczególnie w nauce prawa administracyjnego i podkreśla także zastosowanie metody opisowej w realizacji dysertacji.

W niezbędnym zakresie Autorka posługuje się także metodą historyczno-prawną, dla przybliżenia genezy i ewolucji poszczególnych regulacji prawnych.

Pewnym mankamentem jest skromność założeń metodologicznych mających zastosowanie w pracy, jednak – co należy stwierdzić z przykrością – jest to cecha typowa opracowań z dziedziny nauk prawnych. W literaturze podkreśla się, że „prawo będąc jedną z nauk społecznych, nie wygenerowało osobnych metod badawczych, które powstałyby i rozwijałyby się równomiernie wraz z rozwojem prawa. W dziejach tworzenia i rozwoju prawa nie doszło w związku z tym do uformowania zwartego zasobu metod badawczych gotowych do użycia w dowolnych badaniach prawniczych” (W.J. Wołpiuk, *O niektórych problemach badawczych w nauce prawa*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka. Księga jubileuszowa profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 114).

4. Struktura rozprawy

W zakresie części merytorycznej rozprawa składa się – poza *Wstępem* i *Zakończeniem* – z sześciu rozdziałów merytorycznych.

Autorka zastosowała przy tym stosunkowo jasną konstrukcję pracy. Rozdział pierwszy (s. 14-61) poświęcony został ogólnej charakterystyce organizacji Kancelarii Prezydenta RP; trzy kolejne rozdziały (s. 62-179) to szczegółowy opis komórek organizacyjnych Kancelarii Prezydenta, odpowiednio: realizujących zadania związane z uprawnieniami konstytucyjnymi (rozdział drugi), zapewniających obsługę merytoryczną (rozdział trzeci) oraz zapewniających obsługę administracyjną i organizacyjną (rozdział czwarty). Natomiast rozdziały piąty i szósty (s. 180-275) to próba przybliżenia czytelnikowi zadań Kancelarii Prezydenta związanych z realizacją poszczególnych kompetencji głowy państwa.

Warto podkreślić konsekwencje w konstrukcji poszczególnych rozdziałów. Każdy rozpoczyna się merytorycznym wprowadzeniem w tematykę i kończy merytorycznym i autorskim podsumowaniem. Bardzo porządkuje to lekturę całości. Istotnym uzupełnieniem, ułatwiającym zapoznanie się z zawartością pracy są także przygotowane przez Doktorantkę tabele (15) oraz schematy (34). Należy przy tym zauważyć, że zostały one sporządzone w oparciu o dane własne Autorki.

Rozdział pierwszy zatytułowany *Organizacja Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej* (s. 14-61) ma charakter swoistego wprowadzenia. Autorka przedstawia w nim zarówno prawne podstawy funkcjonowania Kancelarii Prezydenta, ale także przybliża czytelnikowi pozycję prawną Szefa Kancelarii, Dyrektora Generalnego, sekretarzy i podsekretarzy stanu jak również pozostałych pracowników Kancelarii, a także rolę spełnianą przez etatowych i społecznych Doradców Prezydenta RP.

W zakresie spraw ujętych w tym rozdziale szczególnie istotne wydaje się jednoznaczne i przesądzające określenie pozycji Szefa Kancelarii Prezydenta, uważanego – błędnie – w niektórych wypowiedziach publicznych nawet jako konstytucyjny (bo ujęty w Konstytucji) organ państwa. Należy przy tym zaznaczyć, że tego poglądu nie można przypisać Doktorantce.

Niestety, Doktorantka w rozważaniach poświęconych Szefowi Kancelarii pozostawia pewien niedosyt. Jest to o tyle zastanawiające, że sama jest także Autorką interesującego i cytowanego opracowania zatytułowanego *Pozycja prawna Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* („Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 2(48), s. 191). Chętnie zapoznałbym się ze stanowiskiem Doktorantki w tej kwestii, zwłaszcza uwzględniając samodzielną rolę przypisywaną Szefowi Kancelarii Prezydenta w orzecznictwie sądowych, powstającym zwłaszcza w zakresie spraw związanych z udostępnianiem informacji publicznej (Autorka wspomina o tym na s. 27 i kontynuuje rozważania na s. 263).

Szerokie spojrzenie na strukturę Kancelarii Prezydenta pozwoliło Doktorantce przyrzeć się także pozycji doradców (w tym także społecznych) Prezydenta. Zgodzić się przy tym należy ze stanowiskiem Doktorantki podkreślającej, niemożność łączenia funkcji doradcy głowy państwa (również społecznego) z wykonywaniem mandatu parlamentarnego (s. 52).

Kolejne trzy rozdziały (od drugiego do czwartego) to bardzo precyzyjna i szczegółowa charakterystyka poszczególnych komórek organizacyjnych Kancelarii Prezydenta. Niewątpliwie ich ukazanie jest potrzebne dla realizacji założonych przez Doktorantkę celów badawczych, jednak powstaje pytanie czy konieczne było czynienie tego na 120 stronach? Mam przy tym wrażenie, że także Autorka lepiej się czuła w tych fragmentach, w których mogła swej analizie poddać kwestie merytoryczne, a nie sprowadzające się jedynie do mechanicznego odtwarzania struktury organizacyjnej poszczególnych jednostek Kancelarii i ich obsady określonej w Statucie Kancelarii.

Jednym z zagadnień ukazanych w związku z przedstawieniem aktywności poszczególnych biur Kancelarii jest także sprawa ułaskawienia (a w rzeczywistości zastosowania nie występującej w Konstytucji abolicji

indywidualnej) b. Szefa CBA Mariusza Kamińskiego i współpracujących z nim osób przed ich prawomocnym skazaniem. Zgadam się co prawda, że rozstrzygnięcie tego przypadku „leży poza obszarem prowadzonej analizy” przez Doktorantkę (s. 68). Jednak tej złożonej kwestii nie powinno się zamykać stwierdzeniem podkreślającym aprobowaną zgodność stanowiska doktryny polskiego prawa konstytucyjnego (s. 68). Zarówno wśród wypowiedzi reprezentatywnych przedstawicieli doktryny, jak i w zapadłych orzeczeniach można łatwo odszukać stanowiska podkreślające złożoną ocenę zaistniałej sytuacji. Rozważania zawarte w tym fragmencie są jednak kontynuowane w rozdziale piątym (s. 242).

Interesujące są również rozważania Doktorantki na temat realizacji przez Prezydenta RP prawa inicjatywy ustawodawczej, szczególnie kiedy odwołuje się do wyników rozmów przeprowadzonych z pracownikami Kancelarii (s. 85). Mając świadomość, że wykroczyłoby poza zakres tematyczny dysertacji byłbym zainteresowany wnioskami Doktorantki w zakresie konstytucyjnego upoważnienia głowy państwa do nieograniczonej inicjatywy ustawodawczej (w ograniczonym zakresie Doktorantka porusza tę kwestię w rozdziale piątym). Czy wskazana byłaby w tym zakresie nowelizacja Konstytucji? Czy też pozostawienie prawa inicjatywy ustawodawczej jako kompetencji obu członów władzy wykonawczej jest zasadne i winno pozostać częścią polskiej ustawy zasadniczej?

W rozdziale trzecim dysertacji, podczas omawiania zasad funkcjonowania i zadań Biura Gabinetu Prezydenta wspomina Autorka także, że jednym z nich jest także planowanie działań nie tylko głowy państwa, ale także współmałżonka (s. 99). W tym miejscu pojawić się może pytanie, dlaczego i w jakim zakresie urząd państwowy ma organizować życie osoby niepełniającej żadnych funkcji publicznych? Doktorantka podkreśla przy tym, że status prawny małżonka Prezydenta RP nie został w polskim porządku prawnym uregulowany. Czy w tym zakresie winna zostać dokonane zmiany w obowiązującym prawie? Jeżeli

tak to w jakim zakresie i jakie odzwierciedlenie mogłoby to znaleźć w organizacji i funkcjonowaniu Kancelarii Prezydenta?

Interesujące i poruszające kwestie, które nie były dotychczas przedmiotem pogłębionej analizy są rozważania zawarte w rozdziale piątym i szóstym. Doktoranta swobodnie i z dużym znawstwem przedstawia analizę zadań realizowanych przez Kancelarię Prezydenta RP w zakresach będących konsekwencją kompetencji głowy państwa, a więc z dotyczących reprezentowania państwa w stosunkach międzynarodowych; pełnienia funkcji zwierzchnika Sił Zbrojnych; korzystania z prawa inicjatywy ustawodawczej; nadawania orderów i odznaczeń; nominacji; nadawania obywatelstwa oraz stosowania prawa łaski. Natomiast ostatni rozdział merytoryczny dotyczy pozostałych zadań Kancelarii, które Doktorantka podzieliła na trzy kategorie: zadania wynikające z kompetencji Prezydenta RP; zadania z zakresu obsługi merytorycznej, organizacyjnej i prawnej; zadania z zakresu obsługi technicznej.

Niewątpliwie więc ten fragment dysertacji jest jej największą wartością. Co ważne – wiele wątpliwości i uwag, które mogłyby się pojawić po lekturze poprzednich rozdziałów obecnie znajdują wyjaśnienie.

Jestem przekonany, że z poglądami i uwagami Doktorantki zapoznać by się mogli nie tylko politycy, ale także prawnicy praktycy, a wdrożenie ich w życie w istotnym zakresie mogłoby się przyczynić do uporządkowania polskiego życia politycznego. Jedynie tytułem przykładu należy tu przywołać uwagi dotyczące powoływania przedstawicieli państwa polskiego za granicą (s. 187), sposobów kształtowania składu Rady Bezpieczeństwa Narodowego (s. 195), czy też prerogatywie w zakresie nadawania orderów i odznaczeń (s. 216). Przeprowadzone analizy Doktorantka uzupełnia niezbędnymi danymi statystycznymi.

W *Zakończeniu* Doktorantka dokonała podsumowania i uporządkowania najważniejszych tez swojej pracy. Ten fragment

Doktorantka wykorzystała także na ostateczne ustosunkowanie się do pytań badawczych zawartych we *Wstępie*. *Zakończenie* liczy 5 stron, nie jest więc nazbyt obszerne, ale pamiętać należy, że syntetyczne podsumowanie zostało umiejscowione na końcu każdego z rozdziałów pracy.

5. Strona formalna rozprawy

Rozprawa została napisana językiem prawniczym, opartym na poprawnej polszczyźnie. Strona formalna pracy nie budzi większych zastrzeżeń. Jednak w pracy można zauważyć pewne niedociągnięcia warsztatowe, m. in. stosowanie mało precyzyjnych sformułowań, jak np. „później” (s. 190); zastosowanie pojęcia „Parlament” (wielką literą, jako nazwę zbiorczą obu izb), mimo że w polskim języku prawnym nie ma ono zastosowania do Sejmu i Senatu RP, lecz jedynie do Parlamentu Europejskiego, s. 254); niekonsekwencję w powoływaniu niektórych źródeł – ta sama publikacja powołana zarówno jako publikacja zwarta oraz źródło internetowe.

Dostrzegalna jest również niewielka liczba tzw. literówek i brakujących, lub przeciwnie, zbędnych przecinków. W przypadku publikacji pracy wskazane byłoby przeprowadzenia wnikliwej korekty podczas ostatecznej redakcji dysertacji.

6. Baza źródłowa rozprawy

Bibliografia rozprawy została zamieszczona na stronach 285-328 i liczy 188 pozycji zwartych oraz 78 źródeł internetowych. Jej obszerność wskazuje, że Autorka wykorzystała większość dostępnej literatury przedmiotu.

Podkreślenia wymaga przy tym fakt, że Autorka wykazała się w pracy umiejętnością nie tylko prawidłowego zebrania źródeł, ale także umiejętnością ich krytycznego wykorzystania (w pracy zostało umieszczonych 845 przypisów).

Sporządzone przez Autorkę wykazy bibliograficzne zawierają również zestawienie wykorzystanych aktów prawnych. Wykaz ten, tak jak i pozostała wykonany został starannie, zaskakujące jest jednak umieszczenie uchwały Sądu Najwyższego w jednej kategorii z uchwałą Sejmu.

7. Konkluzja

Biorąc pod uwagę dokonany wybór tematu badawczego, przemyślaną konstrukcję pracy doktorskiej oraz poziom opanowania przez Panią Magister Annę Marię Szluz-Grodecką warsztatu naukowego a także merytoryczną jakość pracy należy stwierdzić, że rozprawa doktorska pt.: *Pt. Pozycja ustrojowa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w teorii i praktyce* (Warszawa 2022, ss. 335), odpowiada w pełni wymaganiom określonym w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym, stanowiąc oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazując dużą wiedzę Doktorantki w zakresie prawa konstytucyjnego oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę o przyjęcie rozprawy i dopuszczenie Pani Magister Annę Marię Szluz-Grodecką do dalszych etapów postępowania w przewodzie doktorskim.

Ryszard Belich