

Kraków, 25 marca 2025r.

dr hab. Paweł Frankowski, prof. UJ
Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Mateusza M. Piotrowskiego pt: „Urząd Specjalnego Prokuratora w Systemie Polityczno-Prawnym Stanów Zjednoczonych Ameryki” Warszawa 2024, s. 324, napisanej pod kierunkiem prof. nadz. UKSW dr hab. Jarosława Drozda

1. Wybór tematu rozprawy

Kontrola i nadzór władzy wykonawczej, bez względu na charakter ustroju państwa, jest jednym z głównych obszarów i zagadnień w nauce o polityce. Sposób ukształtowania narzędzi kontroli nad działaniami władz znajduje również szeroki oddźwięk w politycznym dyskursie i społecznym odbiorze. Mając na uwadze istotną rolę mediów, zarówno tradycyjnych jak współczesnych, których przedstawiciele uprawiając dziennikarstwo śledcze niejednokrotnie wyręczają wymiar sprawiedliwości w ujawnianiu nadużyć władzy decyzja o utworzeniu specjalnego rozwiązania pozwalającego eliminowanie i karanie nadużyć na najwyższych szczeblach władzy nabiera również istotnego znaczenia w kontekście systemowym. Stany Zjednoczone i funkcjonujący tam eksperyment ustrojowy, stanowią bowiem nie tylko punkt odniesienia w zakresie przyjmowanych i wdrażanych rozwiązań prawnych na całym świecie; szczególna rola nadal najważniejszego mocarstwa globalnego przekłada się na stabilność, także gospodarczą innych państw. Tym samym poprawnie skonstruowany, stabilny i odporny system polityczny, wyposażony w system hamulców, jest gwarancją trwałości państwa i zaufania społeczeństwa do rządzących, co przekłada się na zaufanie partnerów na całym świecie. Problematyka podjęta przez mgr. Piotrowskiego jest bez wątpienia ważna i kluczowa dla zrozumienia zasad stanowiących o roli struktury amerykańskiego systemu politycznego. W celu analizy efektywności funkcjonowania urzędu specjalnego prokuratora Autor zdecydował się na przedstawienie ewolucji przyjmowanych rozwiązań z perspektywy historycznej, szeroko omawiając kontekst polityczny poszczególnych decyzji dotyczących wszczęcia śledztwa przed specjalnego prokuratora. Polskojęzyczna literatura jak również obcojęzyczna literatura przedmiotu nie obfituje w prace monograficzne lub artykuły, które odnoszą się stricte do obszaru wybranego przez doktoranta.

Stąd także wybór tematu rozprawy, podyktowany wolą uzupełnienia luki w literaturze jest w pełni uzasadniony. Tytuł rozprawy jest precyzyjny i odzwierciedla w dużej mierze układ pracy

Kształt i charakter funkcjonowania specjalnych prokuratorów wyznacza materię badawczą analizowaną w rozprawie. Na 297 stronach tekstu (324 z bibliografią i spisem skrótów) mgr Piotrowski przedstawia autorski sposób analizy efektywności specjalnego prokuratora, skupiając się przede wszystkim na politycznym wymiarze efektywności i roli jaką śledztwa specjalnych prokuratorów odgrywały w kształtowaniu się amerykańskiego systemu politycznego. W szczególności mgr. Piotrowskiego interesuje związek pomiędzy urzędem prezydenta a strukturą systemu politycznej oraz zweryfikowanie hipotezy dotyczącej przesłanek dla niezależności i nienaruszalności dochodzenia prowadzonego wobec najwyższych rangą przedstawicieli aparatu władzy. To niewątpliwie interesujący problem badawczy, który przemawia za zasadnością zajęcia się tym tematem w rozprawie doktorskiej.

2. Struktura, tezy, metodologia pracy i język naukowy

Recenzowana praca składa się z pięciu rozdziałów, wstępu i zakończenia, w którym zawarto podsumowanie wniosków z przeprowadzonej analizy. Zgodnie z założeniem Autora praca ma charakter historyczny, a podział na poszczególne części jest poprawny. Wątpliwość może jednak budzić brak części teoretycznej, co obniża ocenę pracy. Jest to o tyle problematyczne, że pomimo rozbudowanego wstępu i zarysowania oglądu teoretycznego zadeklarowane aparat pojęciowy oraz model analizy w niewystarczającym stopniu korespondują z kolejnymi rozdziałami. Warsztat naukowy mgr. Piotrowskiego na pierwszy rzut oka nie budzi większych zastrzeżeń. Doktorant wykorzystał literaturę naukową, źródła prawa, doniesienia prasowe a także oficjalne stanowiska decydentów. Przytaczana literatura jest bogata i wystarczająca biorąc pod uwagę obecne standardy stawiane pracom doktorskim. Niemniej pewną wątpliwość budzi fakt, że Autor posiłkuje dość często odniesieniami do prac przytoczonych przez innych autorów. Choć nie zawsze udało się Autorowi sięgnąć do prac w oryginale (co nie jest zarzutem), powinien jednak starannie cytować literaturę, a przede wszystkim starać się dotrzeć do źródeł pierwotnych. Często bowiem dobór argumentów i cytatów, przytaczanych za innymi autorami, odzwierciedla bowiem subiektywne nastawienie tych autorów do analizowanego zjawiska.

Autor deklaruje, że recenzowane dzieło „należy postrzegać jako poruszającą problematykę na styku nauk o systemach politycznych w ramach dyscypliny nauk o polityce i

administracji oraz nauk o państwie i prawie” s. 15. Jest to niezwykle ambitne założenie, niemniej deklarowana analiza i argumentacja mgr. Piotrowskiego w wielu miejscach budzi moje zastrzeżenia i wątpliwości ze względu na treść i sposób ich uzasadnienia. Przede wszystkim Autor nie odwołuje się do metod badawczych przyjętych w naukach o państwie i prawie, co skutkuje brakiem pogłębionej analizy w ramach tego obszaru. Co więcej, potwierdza to sam Autor podkreślając w zakończeniu, że „Nie było więc celem ustalenie, czy którekolwiek z funkcjonujących obecnie lub w przeszłości rozwiązań dotyczących prokuratora specjalnego było lub mogłoby okazać się bardziej skuteczne w sensie prawnym” (s. 287). A zatem deklaracja ze wstępu jest nazbyt szeroka - pracę należy oceniać tylko i wyłącznie w oparciu o kryteria przynależne do prac z dyscypliny nauk o polityce i administracji. Niemniej nie oznacza to, że uwagi poczynione poniżej odnoszące się do kwestii prawnych nie rzutują na całość oceny pracy, o czym traktuje dalsza część recenzji. Chociaż metody badawcze przynależne naukom o prawie i państwie zostały przez Autora pominięte, to we Wstępie oraz zakończeniu deklaruje zastosowanie kilku metod badawczych, takich jak metod analizy źródeł, instytucjonalno-prawnej, porównawczej, historycznej i systemowej. Na pierwszy plan w recenzowanej pracy wybija się metoda historyczna – Autor zadał sobie trud zreferowania w szczegółach w zasadzie wszystkich spraw, w których powołany został specjalny prokurator. Nakład pracy włożony w szczegółowe opisanie poszczególnych prac jest godny podkreślenia. Czytelnik pragnący zgłębić kontekst funkcjonowania instytucji specjalnego prokuratora otrzyma kompletne dzieło, gdzie w kolejnych rozdziałach opisane zostały niezwykle detalicznie skandale na najwyższych szczeblach władzy, także obyczajowe. Należy jednak postawić pytanie, czy tak detaliczny opis przybliży Autora do weryfikacji postawionej hipotezy? Oczywiście wymiar deskryptywny badań jest istotny, niemniej zachowanie należytej równowagi pomiędzy opisem i analizą stanowi istotne kryterium oceny w pracy na stopień naukowy. W przypadku recenzowanej pracy warstwa deskryptywna dominuje treść, co jednocześnie osłabia wartość przedstawionej analizy. Drugą z przywołanych metod przez Autora jest, podobnie często zastosowana, analiza źródeł. Praca zawiera bogatą bibliografię źródeł, począwszy od transkrypcji zapisów przesłuchań przed komisjami Kongresu, przez notatki wyższych urzędników, wspomnienia jak i oficjalne stanowiska zarówno prokuratorów specjalnych, innych istotnych uczestników amerykańskiego życia politycznego, również cytaty z wypowiedzi osób, które poprzez nieszczęśliwe w wielu wypadkach zrządzenie losu, zostały objęte śledztwem specjalnego prokuratora. Jak wspomniano powyżej zebranie bogatej bazy źródłowej jest zadaniem

niebywale wymagającym, a poprawny dobór przywoływanych źródeł pierwotnych świadczy do dojrzałości badawczej. Jednak pomimo bogactwa dokumentów po bliższym przyjrzeniu się cytowanym źródłom w wielu przypadkach okazuje się, że Autor cytuje za innymi badaczami, nie sięgając do źródeł pierwotnych. Chociaż cytowania te są poprawnie oznaczone, to Autor, chyba nie do końca świadomie powielił zarówno sposób doboru źródeł i kompozycji tekstu. W wielu przypadkach nie sięga do źródeł, które są powszechnie dostępne, opierając się na ustaleniach przywoływanych autorów, którzy często odnoszą się do źródeł dążąc do udowodnienia określonej tezy lub też prowadząc wyrywkową analizę. Tak jest między innymi w przypadku przesłuchania przed Komisją Kongresu (strona 182-183). Abstrahując do niepoprawnego tłumaczenia wypowiedzi prokurator generalnej Janet Reno – (Autor pisze – „ocenając je jako „napęd dla pogłębienia społecznej percepcji uczciwości i rzetelności (...) – w oryginale „as a vehicle to further the public's perception of fairness and thoroughness” – powinno być - narzędzie do pogłębiania percepcji sprawiedliwości i rzetelności w społeczeństwie) Autor nie zadał sobie trudu sięgnięcia do źródła. Jest to istotny mankament, gdyż prokurator generalna Janet Reno w swoim wystąpieniu przedstawiła dalece bardziej istotne argumenty za ponownym przyjęciem *the Ethics in Government Act*, wskazując nie tylko na fakt potwierdzenia konstytucyjności przyjętych rozwiązań przez Sąd Najwyższy, ale także szczególne, jej zdaniem, miejsce w systemie prawnym Stanów Zjednoczonych. Jednocześnie przytoczyła argumenty przeciwko poszerzeniu uprawnień specjalnego prokuratora o sprawy dotyczące śledztw przeciwko członkom Kongresu odnosząc się do zasady podziału władzy i równowagi władz. Przenalizowanie wskazanej argumentacji dotyczącej fundamentalnych kwestii o charakterze ustrojowym przez Autora z pewnością pozwoliłoby na pogłębioną refleksję nad rolą specjalnego prokuratora w systemie prawa amerykańskiego. Chociaż Autor zauważa, że Reno podczas kolejnego wysłuchania przed Kongresem zmieniła zdanie co do istoty funkcjonowania urzędu specjalnego prokuratora, to uwagi te nie są podparte analizą materiałów źródłowych, na które Autor się powołuje.

Część tłumaczeń zaproponowanych przez Autora budzi zastrzeżenia co do ich poprawności i zdolności uchwycenia sensu przytaczanych wypowiedzi. Nie są to błędy dyskwalifikujące pracę, ale powinny być usunięte w przypadku skierowania pracy do publikacji. Na przykład przytaczając dość długą wypowiedź prokuratora specjalnego Walsha, że „Fakty leżące u podstaw Iran-Contras są takie, że niezależnie od przestępczości, prezydent Reagan, sekretarz stanu, sekretarz obrony oraz dyrektor CIA i ich niezbędni asystenci zaangażowali się, choć niechętnie, w dwa programy sprzeczne z polityką Kongresu i

sprzeczne z polityką krajową.” (s. 154) Autor błędnie przetłumaczył słowo „criminality”. Poprawne tłumaczenie to „kryminalny charakter”.

Odniesienie do powyższych przykładów jest przyczynkiem do kolejnej metody badawczej zadeklarowanej przez Autora, a zatem Analizy instytucjonalno-prawnej. Mając na względzie rozległy przedział czasowy analiza instytucjonalna w kontekście funkcjonowania instytucji specjalnego prokuratora i zależności od ścieżki jest właściwym zabiegiem, a literatura dotycząca specyfiki amerykańskich instytucji politycznych jest niezwykle bogata (np. Baumgartner Frank R., Jones Bryan D., Policy dynamics, University of Chicago Press, Chicago - London 2002. Bednar Jenna, The robust federation: principles of design, Cambridge University Press, Cambridge - New York 2009; Pierson Paul, Skocpol Theda, The transformation of American politics: activist government and the rise of conservatism, Princeton University Press, Princeton 2007). Autor pomija jednak zupełnie w swoich rozważaniach rolę konfliktu i zmian o charakterze transformacyjnym towarzyszącym państwowości amerykańskiej, na co wskazują między innymi Orren i Skowronek (Orren Karen, The search for American political development, Cambridge University Press, Cambridge - New York 2004.) Skowronek Stephen, Glassman Matthew, Formative acts: American politics in the making, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, Pa 2007. Chociaż bogate w treści opisy poszczególnych spraw, które były podstawą do powołania specjalnych prokuratorów, pozwalają zrozumieć kontekst prowadzonych działań politycznych, to brak jest refleksji na temat kluczowej roli poszczególnych sędziów Sądu Najwyższego w interpretacji *the Ethics in Government Act*, a przede wszystkim odniesień do sporu pomiędzy zwolennikami oryginalizmu i żywej konstytucji.



Wybór podejścia badawczego jest autonomiczną decyzją Autora; również taką decyzją jest wykluczenie określonych metod w badaniach. Trudno jednak znaleźć uzasadnienie dla niezastosowania metod badawczych zadeklarowanych przez Autora. Przywołane bowiem powyżej przesłuchanie przed Kongresem, które pobieżnie zostało zrelacjonowane przez Autora w pracy wnosi bowiem o wiele więcej, niż zestawienie kosztów prowadzenia dochodzenia lub ograniczeń czasowych dla prowadzenia śledztwa. Stawiający przed komisją wskazali, że ustawa była eksperymentem, nawiązując do eksperymentu amerykańskiej demokracji; podkreślał to także przewodniczący Komisji Johnson. Z punktu widzenia analizy ustrojowej jest to pojęcie, którego brak w pracy mgr Piotrowskiego, a Jego dociekania co potrzeby powołania specjalnego prokuratora lub utrzymania stosownych regulacji prawnych nie wykraczają poza przytoczenie opinii innych autorów (bez sięgnięcia do stosownych

źródeł). Autor nie proponuje własnego modelu badania efektywności przyjętego rozwiązania ustrojowego. Brak jest refleksji nad rolą i funkcją instytucji politycznych, które jako takie nie zostały zdefiniowane przez Autora. Oznacza to, że Autor pracy deklarując metodę instytucjonalną nie określa jak rozumie instytucje, jakie kryteria oceny efektywności ich funkcjonowania przyjął. Nie dokonał także przeglądu literatury we wskazanym obszarze

Pomimo, że, jak wskazano powyżej, praca nie mieści się w obszarze nauk o prawie i państwie, należy jednak ustalić co jeszcze powinno zawierać się w metodzie instytucjonalno-prawnej. Praca z niezrozumiałych powodów nie zawiera części odnoszącej się do samej kategorii systemu prawno-politycznego Stanów Zjednoczonych. Przyjmując podejście systemowe należałoby zdefiniować w pierwszej części szczególne miejsce prokuratora generalnego w zakresie kompetencji kreacyjnych, kontrolnych, wykonawczych czy opiniotwórczych związanych z powoływaniem i funkcjonowaniem specjalnych prokuratorów. Należy także pokreślić, że interpretacja prawa, co szczególnie widoczne jest na przykładzie prawa amerykańskiego, ulega ewolucji. Autor recenzowanej pracy opisując zmiany w systemie prawa amerykańskiego podjął się niełatwego zadania prześledzenia w jaki sposób koncepcja kontroli władzy wykonawczej zainicjowana przez prokuratora generalnego, zależnego wprost od władzy wykonawczej, wpływa na przebieg amerykańskiego eksperymentu politycznego. Właściwe zrozumienie miejsca i roli specjalnego prokuratora w amerykańskim systemie politycznym i prawnym wymaga jednak odniesienia się do dominujących koncepcji interpretacji prawa amerykańskiego, jak tekstualizm, a zatem odczytywanie i interpretowanie norm w określonym kontekście. Interpretowanie norm poprzez intencje, jakie przyświecały twórcom normy (intencjonalizm, czyli druga z istotnych tradycji wykładni prawa) wymaga szerszego spojrzenia i wiedzy o zdarzeniach, co do których, niestety, nie zawsze mamy wystarczającą wiedzę. Autor recenzowanej pracy, nie opowiadając się wprost za żadną ze wskazanych powyżej koncepcji podjął próbę analizy roli urzędu specjalnego prokuratora z punktu koncepcji teleologicznej, próbując połączyć obiektywne i subiektywne elementy. Niemniej recenzowane dzieło, chociaż bogate w treści i cenne uwagi nie zawiera kompleksowej analizy w oparciu o wskazane doktryny, a w zasadzie zupełnie je pomija. Jednocześnie jest to argument za tym, by nie oceniać pracy pod kątem przynależności dzieła do obszaru nauk prawnych.

Ostatnią z metod zadeklarowanych przez Autora we wstępie jest analiza systemowa, co też sugeruje tytuł pracy. Jest to podejście właściwe, jakkolwiek katalog możliwości badania instytucji, jaką jest urząd specjalnego prokuratora, w ramach dyscypliny nauk o

polityce i administracji jest dużo bardziej rozbudowany. W ramach podejścia systemowego zasadnym byłoby wskazać jakie miejsce w systemie *sensu largo* i *sensu stricto* zajmuje analizowana instytucja i jakie role pełni. Identyfikacja deklarowanej i przewidywanej roli specjalnego prokuratora w systemie politycznym Stanów Zjednoczonych wraz ze wskazaniem na ewentualne rozbieżności pomiędzy oczekiwaniami, a efektami działań stanowi sedno recenzowanej pracy. Autor opisując zmienne, które doprowadziły do przyjęcia określonych norm prawnych, jak również te czynniki, które sprawiły, że zdecydowano się na porzucenie funkcjonującego rozwiązania (jako zasadniczo nieudanego eksperymentu) dokonuje, chociaż nie wprost, analizy systemowej. Oceniając pracę jako całość w kontekście zmiennych kształtujących system polityczny, a taką zmienną jest możliwość kontroli egzekutywy poprzez specjalnego prokuratora, można stwierdzić, że metoda ta znajduje odzwierciedlenie w recenzowanej pracy. Niemniej lektura pracy skłania też do wniosku, że Autor nie deklarując wprost jak zamierza użyć analizy systemowej stosuje to narzędzie badawcze w sposób niesystemowy, opisując poszczególne podsystemy nie wyprowadza uogólnień i wniosków powiązanych wprost z problemami, jakie wiążą się z analizą systemową. Co więcej, ponownie, nie dokonując przeglądu literatury, nie identyfikuje potencjalnych pułapek związanych z tym typem analizy, jak paradoks całkowitości, a zatem niemożność wyprowadzenia cech całości z sumy elementów systemu. Tym samym Autor przyjął w sposób, moim zdaniem nieuzasadniony, podejście redukcjonistyczne zarówno do całości systemu politycznego Stanów Zjednoczonych jak i poszczególnych części składowych, zdawkowo odnosząc się do wyznaczników systemowych takich jak amerykańskie prawo konstytucyjne i karne. Warto raz jeszcze pokreślić, że każdy precedens w polityce amerykańskiej tworzy podwaliny do rozwinięcia eksperymentu systemowego – urząd specjalnego prokuratora jest najlepszym tego przykładem.

Pomimo, że recenzowana rozprawa oparta jest na założeniach i metodach z nauk o polityce, to zaskakująco ubogi jest dobór tekstów odnoszących się zarówno do teorii jak i badań stricte amerykanistycznych. W pracy przywołano tylko dwóch polskich autorów, z czego jeden to Autor recenzowanej pracy. Można zatem odnieść wrażenie, że recenzowane dzieło stanowi novum w polskiej literaturze amerykanistycznej, podczas gdy istniejące prace Pawła Laidlera, Romana Tokarczyka czy Ryszarda Małajnego odnoszą się, często w obszernych fragmentach do ustaleń przedstawianych przez Autora pracy. Odnosząc się do źródeł należy zauważyć, że bibliografia sporządzona została z niezgodnie z przyjętymi

zasadami – Autor z niezrozumiałych powodów potraktował źródła prawa, wyroki sądów i oficjalne wypowiedzi jako jednakowo ważne.

Chociaż recenzowana praca nie jest z zakresu nauk prawnych, co jest pewnym usprawiedliwieniem, to zdaniem recenzenta Autor dość dowolnie używa pojęć, którego w jego mniemaniu związane z są procedurą karną lub działaniami administracji. Jest to błąd i taka dowolność w użyciu precyzyjnych wszak pojęć zaciemnia obraz analizy. Zapewne dla czytelników zainteresowanych kulisami działań politycznych w ramach amerykańskiego systemu politycznego i zasadniczo oczekujących barwnego języka nie ma to większego znaczenia, ale w pracy na stopień oczekiwać należy precyzji w formułowaniu zdań. Na przykład na stronie 202 pisze, iż prokurator Smaltz „wystawił akt oskarżenia”, tłumacząc wprost frazę z pracy pod redakcją Greendberga. Tymczasem prokurator Smaltz przedstawił zarzuty i sporządził akt oskarżenia, który jednak został odrzucony przez wielką ławę przysięgłych, a Esby został uniewinniony. Warto dodać, że sprawa UNITED STATES v. ESPY (1998) jest niezwykle interesująca, gdyż w sprawie tej specjalny prokurator Smaltz wszedł w spór z Departamentem Sprawiedliwości odnośnie tego, czy możliwe jest poszerzenie jurysdykcji (patrz IN RE: Alphonso Michael (Mike) ESPY. (1996)) Warto byłoby spojrzeć nieco szerzej na miejsce instytucji specjalnego prokuratora, kosztem niepotrzebnie rozbudowanych opisów poszczególnych skandali. W innym miejscu (s. 205) pisze, że „Na koniec prezydentury Cisneros został **uniewinniony** przez Clintona”, podczas gdy prezydent Clinton ułaskawił skazanego prawomocnym wyrokiem.. Co prawda Clinton, dokonawszy 139 innych ułaskawień na dwie godziny przed opuszczeniem urzędu, ułaskawił dwóch urzędników państwowych, którzy nie zostali w ogóle skazani, ale nie ma mowy o uniewinnieniu, gdyż prerogatywa prezydencka do ułaskawienia dotyczy tylko sytuacji, gdy przestępstwo zostało popełnione (patrz Artykuł II, sekcja 2 Konstytucji Stanów Zjednoczonych oraz EX PARTE GARLAND 71 U.S. 333). Na stronie 252 Autor dokonując przekładu komunikatu zastępcy prokuratora generalnego Roda Rosensteina pisze (...) abym powierzył dochodzenie osobie (...) naród amerykański mógł mieć pełne zaufanie do wyniku [śledztwa – przyp. M.M. Piotrowski]. (...) przeprowadzić dokładne i kompletne dochodzenie. Nie definiując tego czym jest śledztwo i dochodzenie na potrzeby pracy Autor używa tych dwóch pojęć zamiennie. Brak precyzji w analizie poszczególnych etapów postępowania sugeruje, że Autor zdecydował się na przeprowadzenie analizy bez znajomości podstawowego aparatu pojęciowego. Na przykład Autor w sposób nieumiejętny dokonuje analizy postępowań prowadzonych przez prokuratora specjalnego Walsha, pisząc w kilku

miejscach, że „każdy z tych wyroków został **odrzucony** przez Sąd Apelacyjny”, (s. 154) co sugerowałoby, że Sąd Apelacyjny nie zajął się sprawą skierowaną do apelacji z powodów formalnych, gdy w rzeczywistości apelacja była skuteczna i wyroki zostały uchylone.

W innym miejscu Autor pisze, że Prokurator generalny może (...) Zlecić przeprowadzenie wstępnego śledztwa, składającego się z takiego dochodzenia rzeczowego lub prawnego, jakie prokurator generalny uzna za stosowne (s. 222) podczas gdy treść przywołanego aktu jest zasadniczo różna. Zgodnie. § 600.2a – prokurator generalny może zlecić wstępne dochodzenie, na które składa się ustalenie faktów lub przeprowadzenia badania prawnego – co oznacza, że prokurator generalny może, jeśli to konieczne zainicjować proces wszechstronnego ustalenia obowiązującego stanu prawnego oparty o pozyskanie i ustalenie informacji, które dają podstawy dla dalszych kroków, ujętych w kolejnych częściach przywoływanego aktu. Brak należytego wglądu w specyfikę prawa amerykańskiego sprawia, że Autor nieświadomie powiela błędy innych autorów. Pomocą byłoby skorzystanie z istniejących wszak prac np. B. Brzeziński, Współczesne amerykańskie teorie wykładni prawa, PiP 2006, nr 7, s. 22-39., R. Tokarczyk, Prawo amerykańskie, Wolter Kluwers, Warszawa 2011, P. Lailder, Urząd Prokuratora Generalnego Stanów Zjednoczonych. Konflikt kompetencji, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2004,

Na przykład zapewne przytaczając opinię z cytowanej pracy, twierdzi, że Sąd Apelacyjny uznał, że przepisy ustawy Ethics in Government Act nie są wystarczająco precyzyjne w kwestii lobbingu, (s. 147) w sprawie *US v Nofizger*, 878 F.2d 442. W sentencji wyroku Sąd stwierdza, że rząd nie wykazał, iż Nofizger w sposób świadomy (*knowingly*) znał wszystkie fakty, które przesądzałyby o tym, że jego działania miały charakter kryminalny, co stanowiło podstawę do uchylenia wyroku. Podkreślając obowiązek wykazania ciężaru dowodu Sąd nie odniósł się co do meritum lobbingu, jako przesłanki dla podjęcia działań zgodnie z art. 207(c). Stąd też istotnym zarzutem wobec pracy jest brak pogłębionej analizy prawnej przyjętych aktów, a przede wszystkim odniesień do literatury traktującej o specyfice amerykańskiego systemu prawnego. Przyjmując założenie, że każdy precedens tworzy podwaliny dla eksperymentu Autor nie analizuje celowości powołania prokuratora specjalnego pod kątem efektywności systemu prawnego i spójności funkcjonującego systemu *check and balances*. Zwraca jednak słusznie uwagę na fakt, że dochodzenia prowadzone przez prokuratorów specjalnych stały się podstawą dla istotnych rozstrzygnięć Sądu Najwyższego, począwszy od zakresu współpracy poprzez możliwość odpowiedzialności karnej urzędującego prezydenta. Niestety nie analizuje wpływu tych rozstrzygnięć na

kształtowanie się doktryny kontroli władzy wykonawczej. Autor nie analizuje także kwestii powoływania sędziów do Special Division, który to organ jest stworzony w celu zarówno powoływania jak i monitorowania działań Specjalnego Prokuratora. Nie jest to także zespół sędziów, jak pisze Autor, a specjalny wydział Sądu Apelacyjnego Dystryktu Kolumbii, którego sędziowie powoływani są na dwuletnią kadencję przez Przewodniczącego Sądu Najwyższego. W pracy brakuje analizy kompetencji poszczególnych organów w zakresie powoływania, nadzorowania pracy i raportowania specjalnego prokuratora. Jest to istotny mankament, ponieważ trudno jest ocenić w jaki sposób i jak Autor zamierzał odpowiedzieć na postawione pytanie badawcze dotyczące efektywności. Zamieszczone w tekście uwagi dotyczące np. przewlekłego postępowania („Śledztwo Morrison było przedmiotem krytyki głównie z powodu prawie trzech lat jego trwania.” s. 143) nie są podparte argumentami. Nie ma zatem pogłębionej analizy na temat funkcji kontrolnych, jakie wykonuje Sąd Apelacyjny Dystryktu Kolumbii, a są one istotnym ograniczeniem dla pracy specjalnego prokuratora. Nawet jeśli Autor pomija zagadnienia związane ściśle z analizą prawną, to zaskakującym jest, że Autor nie poświęca należytej uwagi analizie orzeczenia *Olson v. Morrisson*, gdzie opinia przeciwna Sędziego Scalii jest jednym z najczęściej dyskutowanych materiałów dotyczących podziału władzy w Stanach Zjednoczonych. Warto zauważyć, że Scalia odwołał się do sprawy *United States v. Perkins* (1886), gdzie wskazał na problem ograniczenia przez Kongres kompetencji Prezydenta w zakresie odwoływania niższych urzędników. Ponadto samo orzeczenie jest przedmiotem sporów stosunkowo współczesnych spraw dotyczących podziału władzy np. *Seila Law LLC v. Consumer Financial Protection Bureau*, 591 U.S. 197 (2020) lub też *United States v. Arthrex, Inc.*, 594 U.S. ____ (2021).

Z pomniejszych uwag i nieścisłości, na s. 239 Autor twierdzi, że prezydent Bush unieważnił karę więzienia zasądzoną wobec Libby’ego, co zasadniczo jest prawdą. Nie wspomniał jednak, że prezydent Bush pozostawił sankcję karną w formie zwolnienia warunkowego na okres dwóch lat. Trudno jednoznacznie wskazać jaki stan prawny analizował Autor. Z jednej strony przypisy wskazują na dzień 15.09.2024, jednak brak jest wyraźnego wskazania. Autor nie zawsze panuje nad tekstem – np. na stronie 101 dwukrotnie powtarza informację o utajnieniu części dokumentów, także w przypisie rozszerzającym.

3. Ocena merytoryczna

W warstwie deskryptywnej praca jest niezwykle rozbudowana i stanowi cenne źródło wiedzy o działaniach specjalnych prokuratorów, od momentu pojawienia się tej instytucji w

amerykańskim systemie prawnym. Pozwala to na prześledzenie procesu kształtowania się uprawnień prokuratora specjalnego, umocowania tej wyjątkowej konstrukcji prawnej (bo nie urzędu) oraz dynamiki polityki związanej z decyzjami podejmowanymi na najwyższym szczeblu egzekutywy, związanymi z wolą wyjaśnienia nadużyć władzy wykonawczej. Autor poprawnie wskazuje, między innymi, że brak umocowania systemowego specjalnego prokuratora w okresie afery Watergate pociągał za sobą potencjalne problemy związane z legalnością działań i decyzji podejmowanych przez prezydenta.

Hipoteza rozprawy została określona szeroko i bez wątpienia jest to ambitne założenie. Niemniej Autor w zakończeniu nie konkluduje czy udało się zweryfikować hipotezę i odpowiedzieć na postawione pytania badawcze. Podstawowe pytanie dotyczące efektywności instytucji specjalnego prokuratora jest głównym motywem przewodnim recenzowanej pracy, co widać między innymi na stronach 209-211, gdzie Autor spróbował zestawzić funkcjonowanie ogólnego rozwiązania z działaniem o charakterze wyjątkowym. Jest to próba, chociaż dość ograniczona, zbudowania testu na efektywność. Wysoko jednak oceniam uwagi dotyczące efektywności przyjętych rozwiązań prawnych dotyczących specjalnych prokuratorów Autor zamieszcza je w części III.VI oraz rozdziale VI gdzie podjęta została próba oceny efektywności funkcjonowania tego urzędu. Z podstawowe kryteria oceny przyjęto czas trwania postępowania oraz koszty postępowań (co jak zauważa Autor w innym miejscu często przewyższały wysokość odzyskanych środków). Autor słusznie zauważa, że prowadzone dochodzenia, w zależności od układu sił w Kongresie i administracji, postrzegane były jako upolitycznione. Autor wskazuje także, że słabością przyjętych rozwiązań funkcjonujących w latach 1978-1992 jest konieczność przedłużenia funkcjonowania ustawy o kolejne 5 lat. Niestety, brak jest analizy dlaczego zdecydowano się na wprowadzenie urzędu prokuratora specjalnego na okres 5 lat i jakie przesłanki stały za tą decyzją. Za cenne uważam uwagi Autora odnośnie kwalifikacji jakie powinien mieć specjalny prokurator. Analiza Chapter VI Part 600 § 600.3 – prokurator specjalny powinien być prawnikiem cieszącym się reputacją osoby uczciwej i bezstronnej w podejmowaniu decyzji sugeruje, że katalog osób, które mogą być powołane na stanowisko jest stosunkowo rozbudowany. Autor podkreśla jednak, na stronach 280-281, że analizując proces powołania jak i działania poszczególnych prokuratorów najlepsze efekty dawało powołanie na to stanowisko prokuratorów, z bogatym doświadczeniem procesowym. Gwarantował to bowiem, w ocenie Autora, że śledztwo będzie wolne od nacisków politycznych. Ponadto, mając na względzie doświadczenie prokuratorów w zakresie prowadzenia śledztwa i określony model

przyjęty w sprawach karnych można zakładać, że powołanie prokuratorów przekładać będzie się na wzmocnienie instytucji specjalnego prokuratora, oceniając to przez pryzmat efektywności działań. Najwartościowsza część pracy stanowi rozdział III, gdzie Autor zamieścił analizę procesu kształtowania się legislacji związanej ze stanowiskiem specjalnego prokuratora.

Analiza efektywności urzędu specjalnego prokuratora wymaga jednak spojrzenia na problem badawczy z punktu widzenia wykładni prawa tj. jakie miejsce w systemie zajmuje specjalny prokurator, jakie funkcje pełni i wreszcie językowa (jak właściwie odczytywać pojęcie specjalny prokurator) jak należy odczytywać w kontekście rezultatu, jaki pociąga za sobą stosowanie danej normy. Oznacza to, że efektywność oceniać należy przez pryzmat (1) możliwości jakie posiada specjalny prokurator - a jak wskazuje Autor rozprawy środki wydatkowane i przeznaczone na funkcjonowanie specjalnego prokuratora są dalece większe od tych, jakim dysponuje wymiar sprawiedliwości; (2) pozycji systemowej; (3) realizacji celów i mandatu, co do którego zobowiązany został w decyzji o nominacji (4) sprawczości tj. czy funkcjonowanie specjalnego prokuratora prowadzi do konsolidacji normy prawnej czy jej osłabienia. Tym samym należałoby zaproponować test na efektywność w odniesieniu do działań poszczególnych prokuratorów opisanych w pracy, co sprawiłoby, że recenzowana praca zyskałaby na wartości. Zdaniem recenzenta przy ewentualnej publikacji pracy warto rozważyć opcję rozbudowania pracy o ten element, który byłby pomocy w ocenie przyszłych działań specjalnych prokuratorów.

Pomimo generalnie pozytywnej oceny recenzowanej pracy zdaniem recenzenta, oprócz uwag dotyczących brak metodologicznych, w pracy pojawiają się stwierdzenia, co do których można mieć zastrzeżenia merytoryczne. Autor wskazuje w zakończeniu, że „Krytyka dotyczącą urzędu specjalnego prokuratora jest często związana z ostatecznym niewykryciem poważnych przypadków nieetycznego, niemoralnego lub bezprawnego postępowania w kręgach władzy s. 291” nie dodając jednak, że celem powołania specjalnego prokuratora jest tylko i wyłącznie przeprowadzenie śledztwa w zakresie naruszeń prawa karnego, a zatem stawianie zarzutów dotyczących niemoralnego zachowania wykracza poza mandat nadawany prokuratorom. Deklarowane w zakończeniu pracy „wypracowanie oceny skuteczności przepisów mających na celu przyznanie specjalnym prokuratorom większej niezależności i ochrony przed naciskami politycznymi, s. 287 ma charakter pobieżny, gdyż Autor nie przedstawił przekonujących kryteriów dla przeprowadzenia takiej oceny, co wskazano powyżej. W zakończeniu Autor konkluduje, że „Nie było więc celem ustalenie, czy

którekolwiek z funkcjonujących obecnie lub w przeszłości rozwiązań dotyczących prokuratora specjalnego było lub mogłoby okazać się bardziej skuteczne w sensie prawnym, lecz jak sprawdzały się one w kwestiach związanych ze sprawowaniem władzy” s. 287 Jest to zamysł niezrozumiały w kontekście całej pracy. Jeśli przyjąć, że rozwiązania i rozważania prawne pozostawały poza głównym obszarem dociekań Autora (co w mojej ocenie jest błędem), to jakie kryteria analizy przyjął Autor w ocenie sprawdzenia czy rozwiązania „się sprawdzały”. Czy zbadał efektywność procesów politycznych, legitymację do prowadzenia śledztwa, odbiór społeczny, korelację pomiędzy stopniem zaufania do rządu i decyzją o powołaniu prokuratora?

Kluczowym elementem w pracy jest negatywna ocena działań poszczególnych prokuratorów, którzy mając w zasadzie nieograniczone środki dochodzeniowo-śledcze mogli (i prowadzili) śledztwa o charakterze inkwizycyjnym, co dopuszczalne jest na etapie przygotowawczym przez prokuratora generalnego, ale niekoniecznie w momencie powzięcia decyzji powołaniu specjalnego prokuratora. Dokonując analizy działań poszczególnych prokuratorów Autor nie uwzględnił ich doświadczenia procesowego, gdzie dążenie do ugody jest strategią procesową pozwalającą na uniknięcie procesu. Ze względu na ekonomikę procesową w typowych sprawach karnych jest to działanie pożądane, ale jednocześnie budzi wątpliwości dotyczące prerogatyw np. Kongresu, który może jako organ powoływać komisje funkcjonujące w zasadzie równolegle ze śledztwem specjalnego prokuratora (nie mając jednak, co oczywiste, mocy stawiania zarzutów). Ponadto zasady skuteczności i prostoty postępowania, którym hołdowała część specjalnych prokuratorów prowadziły do zakończenia zadań, co do których zostali wyznaczeni. Przyjmując, że celem prokuratury jest sformułowanie aktu oskarżenia ale też doprowadzenie do ugody, a jednocześnie rozsądnego dysponowania zasobami wymiaru sprawiedliwości dążenie do ugody jest typową procedurą dla amerykańskiego prawa karnego. Wiąże się z tym przekonanie, że przewlekłość procesu karnego z punktu widzenia alokacji zasobów, zarówno prokuratora jak i sędziego, jest błędem. Z punktu widzenia efektywności specjalnych prokuratorów wspomniana strategia procesowa może być jednak nieefektywna, gdyż z jednej strony mamy dążenie do wyeliminowania nadużyć władzy wykonawczej – i samo śledztwo, na co chociaż nie wprost wskazuje Autor pracy, pełni rolę prewencyjną. Pojawia się pytanie, czy nadmierne akcentowanie roli sprawiedliwościowej prawa w kontekście śledztw specjalnych prokuratorów nie stoi w kontrze do środków zaangażowanych do prowadzenia śledztwa i czy nie dałoby się osiągnąć takich samych wyników przy wykorzystaniu mniejszych zasobów

oraz w krótszym czasie i przy użyciu środków typowych dla spraw o charakterze kryminalnym. Jednocześnie jak zauważa Autor nakład środków jest często niewspółmierny do wyegzekwowanych kar i odszkodowań. Taka sytuacja nie jest przesłanką ku temu, by wykonywanie prawa miało funkcję kompensacyjną.

Chociaż recenzowana rozprawa w dużej mierze opiera się głównie na źródłach wtórnych, jest to dzieło nowatorskie i ambitne z trzech powodów. Po pierwsze, bardzo interesujące jest całościowe podejście do rozwoju modelu kontroli władzy wykonawczej w Stanach Zjednoczonych i wpływu amerykańskiego systemu politycznego z dominującą rolą elit i liczby powiązań na szczytach władzy, pokazujące, że te dwa obszary są ze sobą ściśle powiązane. Pokazuje to, że pozornie obiektywne narzędzie kontroli pozostaje skrajnie upolitycznione, co w dużej mierze jest pochodną upolitycznienia urzędu prokuratora generalnego. Po drugie, w recenzowanej rozprawie przedstawiono nowatorską konceptualizację Stanów Zjednoczonych jako państwa, które posiada potencjał do zmiany systemowej pomimo tarć pomiędzy poszczególnymi gałęziami władzy. Po trzecie, w rozprawie badane są nie tylko źródła polityki kreowania instrumentów kontroli, lecz przede wszystkim uwarunkowania wewnętrzne na poziomie państwa oraz rozbieżne interesy partyjne głównych uczestników amerykańskiego życia politycznego. Autor opisuje mozaikę zależności dotyczących postaw wobec lub przeciw instytucji specjalnego prokuratora, wskazując na rolę legislatury i kontroli nad Kongresem. Jednocześnie zauważa, że utajnienie części procesów decyzyjnych związanych z powołaniem specjalnych prokuratorów jak i samych śledztw, gdzie nie są znane przesłanki jak i nazwiska prokuratorów nie świadczy o stabilizującej roli tej instytucji w kontekście całościowej analizy amerykańskiego systemu politycznego.

5. Konkluzja

Recenzowana rozprawa doktorska przygotowana przez mgr Mateusza Piotrowskiego **dowodzi** umiejętności samodzielnego prowadzenia badań przez Autora pracy. Teza zawarta w ocenianej rozprawie doktorskiej **stanowi** oryginalne rozwiązania istotnego problemu naukowego. Recenzowana rozprawa doktorska **pozwala** na postawienie wniosku, że Autor prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie.

W świetle powyższego wyrażam opinię, że rozprawa doktorska przygotowana przez Mateusza Piotrowskiego **spełnia** wymagania stawianych rozprawom doktorskim określonych w art. 184 Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce Dz.U.2024.0.1571. Wobec powyższego wnoszę o dopuszczenie do publicznej obrony rozprawy mgr. Mateusza Piotrowskiego.

Kraków 20/5/15

Prof. Frenkel