

Uniwersytet
Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Instytut Nauk Administracyjnych

ul. Uniwersytecka 22/26 p. 403A
50-145 Wrocław
tel. (48)71 375 2370
tel/fax (48)71 375 2349
e-mail: jerzy.korczak@uwr.edu.pl
<http://prawo.uni.wroc.pl/user/12099>

Prof. UW r. dr hab. Jerzy Korczak

Dyrektor Instytutu Nauk Administracyjnych

Wrocław, 3 listopada 2023 r.

R E C E N Z J A

rozprawy doktorskiej mgr Magdaleny Drewniany *Status prawny pełnomocnika do spraw ochrony informacji niejawnej*, Katowice 2023, ss. 221.

W związku z powołaniem mnie przez Radę Naukową Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach na recenzenta rozprawy doktorskiej mgr Magdaleny Drewniany przedkładałam poniżej recenzję wraz z pozytywnym wnioskiem, co do spełnienia przez Nią wymagań określonych w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 z późn. zm.) w zw. z art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669).

I. Temat rozprawy i metoda jej opracowania

Temat rozprawy został niezwykle trafnie dobrany, jako że prac doktrynalnych przywołanych przez Doktorantkę w przypisach i wykazie literatury w polskiej literaturze prawniczej poświęconej informacji niejawnej, do tej pory brakowało monografii odnoszącej się do tego zagadnienia w kontekście organizacji ochrony dostępu do niej przez osoby niepowołane za pośrednictwem. Zwrócić należy uwagę, że zagadnienia dotyczące samej tematyki informacji niejawnej stanowiły przedmiot wypowiedzi doktrynalnych poświęconych zagadnieniom bezpieczeństwa publicznego bądź ochrony prawa dostępu do informacji publicznej, natomiast nie odnosiły się do przedmiotowego statusu prawnego pełnomocnika do spraw ochrony informacji niejawnej. Materia ta jest natomiast niezmiernie ważka, jako że dla współczesnego państwa

ochrona jego bezpieczeństwa staje się kluczowym problem w każdej skali – od międzynarodowej do wręcz lokalnej - a jak dowodzi recenzowana praca wręcz jednostkowej, skoro odnosi się do każdego podmiotu, w którym informacja niejawną jest wytwarzana, przechowywana, przetwarzana i przekazywana. Generalnie pociąga to za sobą konieczność stworzenia odpowiednich rozwiązań prawnych pozwalających chronić te informacje, dla których nie tylko reżimy ochronne, ale także stworzenie warunków posługiwania się nimi dla realizacji swoich zadań, jest swoistym *conditio sine qua non*. To zaś wymaga skorelowania ich z organizacją każdej jednostki organizacyjnej, która w tym celu musi stworzyć wewnętrzną strukturę organizacyjną w postaci wyodrębnionego stanowiska zyskującego z tej przyczyn szczególny status prawny.

Dla kompleksowego badania naukowego tego problemu badawczego konieczne jest przeprowadzenia wszechstronnej analizy stanu regulacji prawnych i ich doktrynalnej, praktycznej i judycjalnej recepcji, aby móc przyjąć zasadne ustalenia w tej materii. Toteż podjęcie się opracowania monografii poświęconej temu bardzo szczególnemu polu badawczemu, jest poważnym przedsięwzięciem badawczym i stanowi wyzwanie dla prowadzącego badania. Tym samym już tylko z tego punktu widzenia należy rozprawę Magdaleny Drewniany ocenić pozytywnie, jako odpowiadającą na stawiane od lat w doktrynie, ale też w praktyce orzeczniczej, pytania o podstawy prawne, granice, formy i skutki ochrony informacji niejawną. Temat w doktrynie jest ważnym i aktualnym, a ponadto nowym z uwagi na brak jego wcześniejszego kompleksowego opracowania, tym samym rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego spełniając ustawowe wymagania dla nadania stopnia doktora.

Doktorantka przyjął za cel pracy zbadanie regulacji prawa, dla dokonania oceny jego wpływu na istotę i treść szczególnego statusu pełnomocnika. We *Wstępie* (s. 9) Autorka określiła także szczegółowe zagadnienie badawcze związane z sytuacją zawodową pełnomocnika.

Dla realizacji przyjętego tematu rozprawy Doktorantka zastosowała właściwie dobraną metodę badawczą, a dokładniej rzecz biorąc, zespół metod badawczych, już we *Wstępie* jednoznacznie deklarując wybór metody badawczej, co należy z uznaniem podkreślić, bo bez metody nie ma nauki, a tylko wiedza o istnieniu danego zjawiska, zatem w rozprawach naukowych poświęca się ustaleniu metod, wyjaśnieniu sposobu korzystania z nich, a także przyczynom rezygnacji z pewnych metod, odpowiednią uwagę i tym samym eksponowane miejsce (często w postaci osobnego rozdziału lub jego części jak ma to miejsc w recenzowanej pracy).

W przypadku recenzowanej rozprawy jest to zasadniczo metoda dogmatyczna analizy prawnej, opierająca się na analizie aktów normatywnych i ich recepcji doktrynalnej i judycjalnej wzbogacona o analizę systemową, która jak podkreśla Autorka ma na celu „określenie charakteru powiązań między poszczególnymi ogniwami i ich wzajemnych zależności w systemie ochrony informacji niejawnych” zaliczając do niego „organy ABW, SKW, kierownika jednostki organizacyjnej oraz pełnomocnika ochrony” (s. 10). Nie wiedzieć czemu Autorka w ogóle nie deklaruje zastosowania metody historycznej, a w istocie rzeczy cały rozdział I napisany został przy zastosowaniu tej metody, głównie prawnohistorycznej, analizując dynamikę zmian stanu prawa, jak i dogmatyczno-historyczną, analizując zmieniające się poglądy doktrynalne na kwestie istoty i funkcji ochrony informacji niejawnej. Podobnie jak nie deklaruje metody dogmatyczno-empirycznej, choć w pracy nie brak odniesień konstrukcji modelowej lub wyniki analizy materiału normatywnego do praktyki ich stosowania, co zasługuje na podkreślenie i wyróżnienie, bowiem zdecentralizowany model administracji publicznej przyjęty po 1998 roku stwarza możliwości różnorodnych sposobów organizowania wykonywania zadań publicznych, co skłania ku zastosowaniu metod empirycznych. Nie jest dla mnie natomiast zrozumiałe zupełne pominięcie metody prawno-porównawczej, której jestem zdecydowanym zwolennikiem, bowiem we współczesnym prawie nie jest możliwe przeprowadzenia żadnego badania kompleksowego bez badania komparatystycznego nad rozwiązaniami prawnymi w każdym zakresie badawczym, a w prawie administracyjnym w szczególności, jako że żadna współczesna koncepcja prawa, instytucja prawa, konstrukcja prawna nie ma włącznie rodzimego charakteru i pochodzenia. Wręcz przeciwnie wszystkie one mają swe pierwotne postaci, swoiste prototypy, powstałe w innych państwach, a coraz częściej w innych kulturach prawnych, co skłania w badaniach do sięgania do owych pierwowzorów. Ponadto rozwiązania stosowane mają swoje odpowiedniki w innych państwach, co także skłania do badania, jakie regulacje, w jakich sytuacjach i w jakim celu są w nich stosowane. Jestem przekonany, że praca zyskałaby nowe wartości gdyby przedstawione w niej rozwiązanie problemu ochrony informacji niejawnych w wybranych państwach europejskich, a zwłaszcza ustalenia, czy występuje w nich odpowiednik tytułowego pełnomocnika i jaka jest jego sytuacja prawna. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że problem ten jest obecny we wszystkich państwach, a każde z nich stosuje własne rozwiązania prawno-organizacyjne.

W rozprawie wykorzystano literaturę związaną nie tylko bezpośrednio z jej przedmiotem i co godne podkreślenia jest to zarówno literatura najnowsza (pozycje z ostatniego 10-lecia dominują w wykazie), jak i bardzo już historyczna (pozycje z połowy dwudziestego wieku), co dowodzi wszechstronności podjętych badań nad stanem doktryny w zakresie tematu rozprawy. Równie bogate było pole badawcze źródeł prawa obejmujące akty prawa krajowego, prawa międzynarodowego i unijnego. Wreszcie warsztatem badawczym objęto także orzecznictwo sądownictwa powstałe w ciągu minionych lat na tle stosowania przepisów prawa stanowiących podstawę organizowania ochrony informacji niejawnych w poszczególnych instytucjach i jednostkach organizacyjnych. Ocena całokształtu warsztatu badawczego dokonana będzie w części recenzji poświęconej ocenie formalnej rozprawy, ale już w tej części można sformułować jego ogólną pozytywną ocenę. Dobór pozycji literatury, źródeł prawa i orzecznictwa dowodzą znajomości każdej z nich z osobna. Autorka rozprawy dowodzi też opanowania sztuki warsztatowej przy ich wykorzystaniu, co wpływa na końcowe pozytywne wnioski dotyczące nadania stopnia naukowego doktora.

II. Konstrukcja, systematyka i treść rozprawy

Recenzowana praca zawiera 221 stron począwszy od spisu treści, a skończywszy na spisach i wykazach.

Treść rozprawy poza wstępem, wnioskami końcowymi oraz wspomnianymi wykazami, podzielony jest na pięć rozdziałów, przy czym każdy z nich wewnątrz jest podzielony na kilka podrozdziałów (na ogół dwa, trzy poza rozdziałem IV podzielonym na cztery podrozdziały), te zaś w przypadku rozdziału czwartego podrozdział pierwszy na punkty. Daje to w efekcie na ogół 2-stopniową (rozdział IV 3-stopniową) strukturę pracy, co świadczy o niskim stopniu szczegółowości wchodzenia w tematykę poszczególnych zagadnień badawczych poruszanych w treści pracy. Objętość poszczególnych rozdziałów nie jest równoważna i tak rozdział I *Ochrona informacji niejawnej – rys historyczny* liczy 22 stron, rozdział II *Organy właściwe w sprawach ochrony informacji niejawnych* liczy 18 stron, rozdział III *Pełnomocnik do spraw ochrony informacji niejawnych – warunki i formy zatrudnienia* liczy 11 stron, rozdział IV *Zadania i kompetencje pełnomocnika ochrony* liczy 122 strony, rozdział V *Pełnomocni ochrony jako funkcjonariusz publiczny* liczy 6 stron. Zestawienie objętości rozdziałów wskazuje, iż ciężar rozprawy spoczywa na rozdziale IV, zaś rozdziały II, III i V mimo, że zawierają treści szczególnie ważne dla rozprawy są potraktowane dysproporcjonalnie skromniej. Bardzo skromne objętościowo jest

zaledwie 6-stronicowe *Zakończenie* przy jednoczesnym braku podsumowań częściowych w rozdziałach merytorycznych.

Układ treści poszczególnych części pracy jest zasadniczo logiczny i tworzy sekwencje tematyczne ściśle powiązane, choć może być przedmiotem uwag krytycznych. Dowodzi on przemyślanej konstrukcji pracy odzwierciedlającej pełne rozeznanie Autorki w całości obszaru badawczego. Zastrzeżenia budzi we mnie stosowanie jednostek tekstowych poza systematyką struktury, co ma miejsce na s. 15 w rozdziale I, gdzie przed podrozdziałem I.1. umieszczono tekst pełniący w istocie rolę wprowadzenia. Również tytuł podrozdziału II.2. budzi wątpliwość, jako że wbrew deklaracji z niego wynikającej brak w nim opisu uprawnień kierownika jednostki organizacyjnej.

III. Język rozprawy i forma wyводу

Rozprawa została napisana poprawnym językiem polskim. Zasadniczo nie budzą zastrzeżeń używanie pewnych formuł językowych typowych dla rozpraw doktorskich, gdy Doktorantka odwołuje się do wyrażanych w doktrynie poglądów typu „uważa”, „zauważa”, „podkreśla” itp. Co warte podkreślenia, w odróżnieniu od wielu rozpraw Doktorantka często decyduje się na własną relację o tych poglądach, tym sam nie nadużywa cytatu. Niestety brak ostatecznej korekty nie pozwolił Autorce uniknąć błędów interpunkcyjnych (braki przecinków, brak cudzysłowu przy tytułach czasopism), a nawet ortograficznych dotyczących pisowni z wielkich liter (w tytułach niektórych publikacji oraz skrótowca „nr” w tytułach czasopism). Manierą jest stosowanie skrótów bez ich wykazu i podania rozwinięcia nazwy np. s. 12 przypis 12 „WPP” lub skrót nazwy aktu normatywnego na s. 46, ale też niekonsekwentne wprowadzania skrótu nazwy ustawy, którego się potem nie stosuje. Niedopuszczalna jest oboczność skrótów zatem jeśli „s.” to nie „str.” (zob. s. 15-17).

Rozprawa jest napisana językiem komunikatywnym, a prowadzone wywody są przejrzyste i zrozumiałe dla czytelnika. Autorka wykazuje wyrobienie publikacyjne, jej język narracji jest swobodny z dużym bogactwem formuł stylistycznych, choć niekiedy wykazuje skłonności do używania zwrotów języka potocznego np. na s. 12 „zapis” zamiast przepis, czy też narrację języka mówionego „jak byśmy dzisiaj powiedzieli” (s. 17). Nadmierne jest stosowanie zaimka „jaki” i to często zamiast poprawnego „który” (zob. s. 9), wypada więc przypomnieć, że „jaki” nie jest synonimem „który”. Brak dyscypliny w stosowaniu pewnych reguł stylistycznych, skoro

zatem nie użyto formuły „z jednej strony” to nie można użyć „z drugiej strony” (s. 37), bo nie jest jasne wobec czego zdanie to jest opozycją. Niezręczne jest stwierdzenie „ABW jest obecnie największą instytucją” (s. 41), bo raczej chodziło o wagę, którą odgrywa w systemie ochrony informacji niejawnej a nie wielkość instytucji (nie sądzę, żeby informacje o stanie zatrudnienia były jawne). Jeśli wprowadzamy podział na kategorię, to niedopuszczalne jest następnie nazywanie kategorii grupą (s. 55).

Moje zastrzeżenie budzi także pewna niejasność natury semantycznej a związana z używaniem terminu „pojęcie” przez Autorkę – w moim przekonaniu w znaczeniu „termin”. Oto na s. 16 pisze ona „byłaby odpowiednikiem pojęcia tajemnica państwowa”, choć w zdaniu następnym już poprawnie „nie precyzowały pojęcia tajemnicy służbowej ...”. Uważam to za błąd językowy, który nie powinien mieć miejsca w pracy naukowej, zaś ustawy nie wprowadzają pojęć, a terminy, którymi się posługują dla nazwania pewnych przedmiotów ich regulacji. Termin to inaczej wyraz lub wyrażenie o specjalnym znaczeniu w jakiejś dziedzinie, stanowi nazwę – w dziedzinach naukowych, nazwę naukową. Pojęcie zaś, to myślowe odzwierciedlenie całościowego ujęcia istotnych cech przedmiotów czy zjawisk, myślowy odpowiednik nazwy, czyli terminu, ale synonimem terminu nie jest. Zdefiniowanie terminu prowadzi do stworzenia pojęcia, które odpowiada terminowi. Te kwestie semantyczne wyjaśnia pobieżna nawet lektura *Słownika Języka Polskiego PWN* i nie wymaga pogłębionych studiów lingwistycznych.

Mimo jednak poczynionych uwag zasadniczo w żadnym fragmencie rozprawy nie zachodzi trudność w ustaleniu, czyje wypowiedzi są cytowane lub relacjonowane czy też komentowane. Wywody Autorki są przekonujące, gdy ustosunkowuje się tak do poglądów doktryny, jak i też orzecznictwa, i to bez względu na to, czy je aprobuje, czy też z nimi polemizuje, choć to raczej rzadkość w tej pracy.

Autorka zamieścił w końcowej części rozprawy wykazy wykorzystanych w rozprawie pozycji: literatury przedmiotu oraz orzecznictwa i rozstrzygnięć nadzorczych a także decyzji administracyjnych. Wykaz wykorzystanej literatury zawarto w części pracy zatytułowanej jako „Bibliografia”, którą wykaz mimo obszerności nie jest i być nie może, bo bibliografia to wykaz absolutnie wszystkich publikacji o różnym charakterze (nie tylko naukowych), jakie ukazały się w obrębie danego zagadnienia tematycznego w wyróżnionym przedziale czasowym, a z tego powodu bibliografia to zamierzenie wieloletnie i najczęściej zespołowe, zatem wykraczającym poza możliwości jednego autora i zadania rozprawy doktorskiej. Nie jest nim też mimo

wszystko wykaz literatury wykorzystanej w pracy naukowej, który adekwatnie do zawartości i charakteru najlepiej zatytułować „Wykaz literatury”.

Wykaz literatury zawiera 175 pozycji. Warsztat badawczy w zakresie doboru literatury i jej wykorzystania nie budzi zastrzeżeń. Wykaz źródeł prawa obejmuje 60 ustaw, 5 dekrétów i 5 rozporządzeń Prezydenta RP z czasów II RP, 18 rozporządzeń wykonawczych. Wykaz orzeczeń wykorzystanych w rozprawie obejmuje 63 pozycje (3 wyroki TK, 5 postanowień, 1 uchwała i 10 wyroków SN, 33 orzeczeń NSA, 11 orzeczenia WSA). Ponadto zamieszczono jako „Inne źródła” (dlaczego tak zatytułowano?) z 12 pozycjami w tym wykaz 3 aktów prawa międzynarodowego i Traktat UE, a nadto zarządzenie Szefa Sztabu Sił Zbrojnych i decyzję Szefa ABW (pomijam zamieszczone tam inne pozycje).

Wykazy zostały sporządzone w większości poprawnie, gdy idzie o zakres niezbędnych informacji o pozycji literatury, czy orzeczeniu, natomiast można mieć zastrzeżenia do ich systematyki oraz treści niektórych pozycji. Autorka nie zachowuje konsekwencji ujmowania tytułów czasopism w cudzysłowach, co do tej pory było zasadą, zaś sam sposób oznaczania poszczególnych numerów wydania czasopisma też budzi zastrzeżenia. Największe zastrzeżenia rodzi wykaz orzecznictwa, bo przecież nie można wymieniać w nim orzeczeń alfabetycznie stąd po postanowieniach SN, uchwała SN, po czym wyroki NSA, wyroki SN, wyroki WSA a po nich dopiero wyroki TK, w dodatku w porządku achronologicznym, gdy wykaz winien być poddany porządkowi rangi sądu (TK, SN NSA, WSA) z ewentualną hierarchią orzeczenia (wyrok, postanowienie, uchwała) no i oczywiście chronologiczny.

Ocena formalna pracy nastrocza trudności także z powodu niezbyt starannej korekty końcowej pracy przed jej wydrukiem, oprawą i przekazaniem do recenzowania. Dbłość o stronę formalną dowodzi bowiem wagi, jaką przywiązuje Autorka pracy do jej odbioru przez czytelnika, aby ten był w stanie skupić uwagi na lekturze wartościowych merytorycznie wywodów autora.

Autorka poprawnie posługuje się jednym z podstawowych narzędzi warsztatu tworzenia prac naukowych, jakim jest przypis. W całej rozprawie zastosowano 612 przypisów nie ma strony, na której brak choć jednego z nich. To ważne, bo w ten sposób Autorka uwiarygodnia swoje wywody wskazując źródło pochodzenia wielu przywoływanych wypowiedzi doktryny, wykorzystywanych źródeł prawa i judykatów oraz dokumentów urzędowych. Przypisy są zasadniczo redagowane poprawnie, chociaż zdarzają się niekiedy błędy ukazujące problemy Autorki z po-

prawnością językową oraz zasadami redagowania notek bibliograficznych i metryk aktów normatywnych. Większym problemem jest wielokrotne powtarzanie owych metryk, mimo wcześniejszego ich podania (np. s. 46 odsyłacze 135, 136, 137, choć te same metryki znajdują pod odsyłaczami 86, 87, 121 i 122)

IV. Uwagi merytoryczne

Niezależnie od uwag natury formalnej należy podkreślić walory poznawcze rozprawy. Zwłaszcza na aprobatę zasługują ustalenia Doktorantki co do systemowego modelu organizacji ochrony informacji niejawnych przyjętego w poddanych analizie regulacjach prawnych, w którym ogniwem podstawowym poza służbami specjalnymi są kierownicy jednostek organizacyjnych, w których informacje takie powstają, są przechowywane, przetwarzane i wykorzystywane, a także udostępniane, oraz ustanawiani przez nich pełnomocni ds. ochrony tych informacji (rozdział II i III). Również fragmenty rozdziału II.2. odnoszące się do sporów o koncepcję form zatrudnienia pełnomocnika zasługują na uznanie i docenienie. Wysoko ocenianym walorem rozprawy jest kompleksowe przedstawienie roli pełnomocnika na tle całego systemu ochrony informacji niejawnej z uwzględnieniem wszystkich możliwych układów odniesienia, organizacyjnych i pracowniczych, a także uprawnień w stosunku do innych pracowników jednostki organizacyjnej jak również organów administracji publicznej, głównie związanych z bezpieczeństwem publicznym i porządkiem publicznym. Jest to chyba pierwsze tak holistyczne opracowanie, które z tej choćby przyczyny – po odpowiednich korektach językowych i redakcyjnych – winno stać się przedmiotem publikacji.

Imponujący jest ogrom pracy badawczej i jej wyniki, gdy idzie o dokonaną w rozdziale IV ocenę regulacji prawnych dotyczących zakresu działania pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych z podziałem na bezpieczeństwo osobowe (IV.1.), fizyczne (IV.2) i teleinformatyczne (IV.3) oraz kontrolę ochrony (IV.4) W tej części pracy widać cały kunszt pisarski i wiedzę Autorki, jej duże doświadczenie praktyczne dotyczące funkcjonowania pełnomocników i to właśnie przeważa w końcowej ocenie pozytywnej pracy. W pełni podzielam opinię Autorki o roli pełnomocnika w systemie ochrony informacji niejawnej i potrzebie ustabilizowania jego pozycji zawodowej i umiejscowienia organizacyjnego w strukturze organizacyjnej jednostki organizacyjnej w *Wniosków końcowych* a nawet postulowanego jej wzmocnienia (s. 194-195).

Niedosyt pozostawiają niektóre ustalenia Doktorantki, bowiem skoro na s. 39-40 wskazała na trudności w zdefiniowaniu organu w przypadku ABW i SKW z racji – moim zdaniem – błędu legislacyjnego, to może warto było sformułować odpowiednie wnioski *de lege ferenda*, a nie poprzestawać jedynie własnym ustaleniu terminologicznym (s. 40).

V. Konkluzje

W konkluzji oceny osiągnięcia naukowego mgr Magdaleny Drewniany, po zapoznaniu się z monografią stwierdzam, co następuje:

- 1) przedłożona do recenzowania rozprawa doktorska stanowi formę wydruku napisanej samodzielnie przez Doktorantkę pod opieką naukową Jej Promotora w rozumieniu art. 13 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki;
- 2) przedłożona do zrecenzowania rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego w rozumieniu art. 13 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki zagadnienia szczególnego statusu gminy uzdrowiskowej ujętego jako swoista i odrębna konstrukcja prawna, oparte na własnej koncepcji, a sama rozprawa stanowi opracowanie nowatorskie i stanowi znaczny wkład w rozwój nauki prawa;
- 3) ocena rozprawy doktorskiej w pełni uzasadniają dopuszczenie Doktorantki do dalszego toku postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego doktora w dziedzinie nauk prawnych.

