Wiązowna 2021-06-11

Prof. dr hab. Stanisław Wrzosek
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego
i Administracji
Katolicki Uniwersytet Lubelski
Jana Pawła II

Recenzja

rozprawy doktorskiej magistra Bartosza Straszaka

zatytułowanej

Służby specjalne właściwe w sprawach ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi dla bezpieczeństwa państwa. Zagadnienia administracyjno-prawne

(ss. 257)

1. Formalne aspekty recenzji

Recenzja została sporządzona w wykonaniu uchwały nr 17/2021/RD Rady Naukowej Dyscypliny nauki prawne Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie z dnia 13 maja 2021 r.

2. Ocena trafności sformułowania tematu i przedmiotu rozprawy

Temat napisanej przez magistra Bartosza Straszaka rozprawy doktorskiej pt. *Służby specjalne właściwe w sprawach ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi dla bezpieczeństwa państwa. Zagadnienia administracyjno-prawne* jest sformułowany prawidłowo pod względem poprawności logicznej. Temat jest zgodny z przedmiotem pracy i jej treścią.

Autor rozprawy podjął się przedstawienia i analizy bardzo złożonych zagadnień wymagających ukazania wielu aspektów nie tylko o charakterze prawno-administracyjnym, ale także z zakresu nauki prawa konstytucyjnego oraz o charakterze prawno-międzynarodowym. W pracy występują również elementy spoza dyscypliny nauk prawnych, gdyż Doktorant uwzględnił w swojej rozprawie treści związane z dyscypliną nauki o polityce i administracji oraz dyscypliną nauki o bezpieczeństwie. Doktorant słusznie wyszedł z założenia, że zrozumienie rozwiązań normatywnych i rozwiązań organizacyjnych wymaga przedstawienia uwarunkowań o charakterze politycznym i historycznym. Jak we wstępie do pracy stwierdził

Doktorant, analizie poddane zostały rozwiązania prawne określające zadania i status ustrojowy wybranych służb ochrony bezpieczeństwa państwa. Zagadnienie to z całą pewnością nie da się przy jego analizie zamknąć w sferze rozważań o charakterze administracyjno-prawnym, chociaż to ujęcie w pracy zdecydowanie dominuje. Takie ujęcie umożliwia holistyczne spojrzenie oraz odzwierciedla dużą aktualność podjętego tematu z punktu widzenia zadań administracji publicznej w zakresie ochrony bezpieczeństwa państwa przed zagrożeniami o charakterze zewnętrznym.

Reasumując, wybór przedmiotu rozprawy i sformułowanie tematu oceniam bardzo wysoko oraz uważam, że w pełni świadczy on o naukowej dojrzałości Autora.

3. Ocena sformułowania celu naukowego oraz postawionych problemów badawczych

Autor w precyzyjny sposób określił główny cel pracy. Jest nim: dokonanie analizy zagadnień dotyczących służb wywiadowczych w Polsce, w tym ich funkcjonowania i sprawowanego nad nimi nadzoru. Według Doktoranta, cel ten pozwala nie tylko na badanie działania służb wywiadowczych w praktyce, ale także na sformułowanie wniosków dotyczących dalszego ich funkcjonowania w polskim systemie ochrony bezpieczeństwa państwa. Pierwszym celem szczegółowym określonym we wstępie rozprawy jest ustalenie rzeczywistego zakresu zagrożeń dla bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, które służby specjalne muszą te zagrożenia zwalczać, jak też wskazanie prawnych instrumentów wykorzystywanych do realizowania przez służby ustawowych zadań. Drugim celem szczegółowym przyjętym przez Autora w pracy jest dokonanie aktualizacji ustaleń nauk prawnych w przedmiocie funkcjonowania służb wywiadowczych i nadzoru nad nimi, a na gruncie dokonanej analizy również sformułowanie postulatów *de lege ferenda*.

W nawiązaniu do postawionych celów badawczych Doktorant sformułował cztery hipotezy badawcze, jedną główną oraz szczegółowe. Główna hipotezą badawcza dotyczy nadzoru nad służbami wywiadowczymi. Doktorant stwierdza, że nadzór nad służbami wywiadowczymi jest niewłaściwy, przez co nie stanowią one prawidłowo funkcjonującego systemu instytucji ochrony bezpieczeństwa państwa. Autor postawił także hipotezy szczegółowe: 1) Prawodawca w niewystarczający sposób skorzystał w pracach nad ustawami dotyczącymi wywiadu z doświadczeń wypracowywanych na gruncie prawa innych państw, a także polskich doświadczeń wynikających z poprzednich regulacji i poglądów doktryny oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Powyższe skutkuje w praktyce występowaniem licznych problemów o charakterze prawnym w zakresie utajniania działania służb wywiadowczych. 2) Formuła prawna określająca funkcjonowanie wywiadu stworzyła szereg

problemów dotyczących związanych z ochroną danych osobowych tajnych współpracowników służb wywiadowczych.

4. Ocena przyjętych rozwiązań terminologicznych

Warta podkreślenia jest dbałość Autora o wyjaśnienie przyjmowanych przez niego konwencji terminologicznych używanych w rozprawie. Świadczy to nie tylko o zamiarze Autora logicznego uporządkowania wywodu, ale również ułatwia czytelnikowi weryfikację prawidłowości i konsekwencji prezentowanych przez Autora poglądów oraz formułowanych wniosków.

5. Ocena przyjętych metod badawczych

Autor zastosował w rozprawie przede wszystkim metodę dogmatyczno-prawną, a posiłkowo wykorzystane zostały również metoda historyczno-prawna i prawno-porównawcza. Uważam, że zostały zastosowane właściwe metody, które umożliwiły analizę i systematyzację omawianych rozwiązań prawnych.

6. Ocena konstrukcji rozprawy

Rozprawa, prócz *Wstępu* (zawierającego omówienie tematyki badań, metod badawczych, źródeł, literatury, celu pracy i hipotez badawczych oraz układu pracy, s. 7 – 13); *Zakończenia* (s. 239 – 243) oraz *Bibliografii* (Akty normatywne, Orzeczenia, Literatura, Źródła internetowe, s. 245 – 255), *Spisu tabel i schematów* (s. 257) oraz *Wykazu ważniejszych skrótów* (s. 5 – 6) obejmuje pięć rozdziałów podzielonych na podrozdziały (s. 15 – 238).

Konstrukcja rozprawy odzwierciedla podjęty temat rozważań i zakres poruszanych problemów. Zaletą przyjętego układu jest przyjęcie założenie rozpoczęcia prowadzenia wywodu naukowego od wprowadzających zagadnień związanych z pojęciem bezpieczeństwa narodowego, a więc kwestii stanowiących podstawę do przeprowadzenia mających charakter administracyjno-prawny rozważań związanych z nadzorem nad służbami specjalnymi w Polsce. Niezmiernie istotnym uzupełnieniem rozprawy jest zamieszczona na jej końcu analiza rozwiązań dotyczących nadzoru nad omawianymi służbami w innych państwach.

Rozdział I *Bezpieczeństwo narodowe w XXI wieku* obejmuje zagadnienia dotyczące pojęć bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa, bezpieczeństwa narodowego, militarnego, politycznego oraz ekonomicznego. Autor zwrócił uwagę na brak legalnych definicji w omawianym zakresie, a w szczególności definicji systemu bezpieczeństwa narodowego. W rozdziale omówione zostały założenia kolejnych Strategii Bezpieczeństwa

Narodowego RP, które są oficjalną wykładnią podejścia państwa do spraw jego bezpieczeństwa. W rozdziale II *Służby specjalne oraz prawne formy ich działania* omówiona została istota służb specjalnych, a także prawne formy działania administracji publicznej w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także funkcjonowanie służb specjalnych w kontekście prawa do prywatności i prawa do informacji. Rozdział III *Specyfika funkcjonowania służb wywiadowczych w Polsce* odnosi się do problematyki dotyczącej służb specjalnych w Polsce po transformacji ustrojowej, a w szczególności Agencji Wywiadu oraz Służby Wywiadu Wojskowego. Rozdział IV *Kontrola organów parlamentarnych i władzy wykonawczej nad służbami specjalnymi* ma kluczowe znaczenie dla rozważań podjętych w ramach rozprawy. W rozdziale tym analizie zostały poddane: system kontroli służb specjalnych, a w szczególności kompetencje Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów dotyczące bezpieczeństwa państwa; status Rady Ministrów w sferze bezpieczeństwa; status ministra koordynatora służb specjalnych; status Komisji Obrony Narodowej i Komisji do Spraw Służb Specjalnych; uprawnienia ministra obrony narodowej w stosunku do służb specjalnych; pozycja prawna Kolegium do Spraw Służb Specjalnych przy Radzie Ministrów; zakres sejmowej kontroli służb specjalnych. Rozdział V *Nadzór nad służbami specjalnymi w wybranych państwach* obejmuje: nadzór nad służbami specjalnymi w państwach Unii Europejskiej, Zjednoczonym Królestwie i Stanach Zjednoczonych Ameryki.

Praca kończy się podsumowaniem zatytułowanym *Zakończenie*.

7. Uwagi dotyczące treści rozprawy

1) Recenzowana rozprawa świadczy o bardzo dużej erudycji Autora, jego dociekliwości w analizowaniu polskich i obcojęzycznych materiałów źródłowych, a także systemowym spojrzeniu na przedstawiane zagadnienia. Niestety holistyczne podejście do zagadnienia spowodowało podejmowanie przez Doktoranta ubocznych wątków o charakterze pozaprawnym, które zakłócają analizę prawnych zagadnień związanych z dyscypliną nauk prawnych, przykładem są fragmenty, w których podawane są nazwiska osób związanych z pełnieniem różnych funkcji w służbach specjalnych (np. na s. 116, 128, 138, 200 i in.) czy wielkości budżetu poszczególnych służb (np. s. 176). Chociaż na marginesie warto zauważyć, że Doktorant we wstępie do rozprawy przytoczył zaczerpnięty z literatury przedmiotu pogląd, iż „współczesne pojmowanie bezpieczeństwa" wymaga uwzględnianie jego aspektów militarnych i pozamilitarnych oraz personalnych i strukturalnych kontekstów (s. 17).

2) Zaprezentowane przez Doktoranta systemowe podejście do analizowanych zagadnień stworzyło bardzo duże niebezpieczeństwo, że idąc w stronę ukazania interdyscyplinarności zagadnienia Autor zagubi zadeklarowane w tytule rozprawy spojrzenie o charakterze administracyjno-prawnym. Należy jednak stwierdzić, że pomimo wątków związanych z dyscypliną nauk o bezpieczeństwie oraz dyscypliną nauk o polityce i administracji, przeważają w pracy rozważania dotyczące prawnej sytuacji służb specjalnych i ich zadań określonych w Konstytucji oraz ustawach zwykłych.
3) Istotne znaczenie dla rzetelnego przedstawienia pozycji prawnej służb specjalnych ma także zastosowanie w rozprawie metody prawno-historycznej, szczególnie w pierwszym podrozdziale Rozdziału III. Należy tylko wskazać na zasygnalizowane w poprzednim punkcie niepotrzebne wchodzenie w kwestie personalne.
4) Szerokie, holistyczne ujęcie zagadnienia zostało wskazane przez Doktoranta już we wstępie do rozprawy, gdzie przedstawione są cele pracy i postawiona główna hipoteza badawcza (negatywna ocena nadzoru nad służbami wywiadowczymi, który nie zapewnia prawidłowo funkcjonującego systemu tych służb – s. 9).
5) Spośród przedstawionych we wstępie szczegółowych hipotez druga („częste zmiany personalne władz w służbach wywiadowczych ich szefów i zastępców doprowadziły do chaosu i niepewności wśród etatowych funkcjonariuszy co do prawidłowości funkcjonowania instytucji en bloc") ma charakter odbiegający od rozważań wiążących się z główną hipotezą badawczą (s. 9). Ujemną konsekwencją podjęcia się udowodnienia tej hipotezy są wątki, które zostały wskazane w pkt. 3.
6) Wskazane wyżej zastrzeżenia nie obniżają jednak wysokiej oceny w zakresie umiejętności Doktoranta prezentowania własnych poglądów i koncepcji związanych z analizą pozycji prawnej służb specjalnych w strukturach państwa. Przede wszystkim należy wskazać na wynikające z całości rozważań wnioski dotyczące naruszenia jednolitego nadzoru nad służbami (s. 240). Na tym tle – co należy uznać za duży argument za pozytywną oceną rozprawy – Autor proponuje trzy nowe rozwiązania związane z układem organów na szczeblu centralnym (s. 241). Propozycje te warte są rozważenia i świadczą o znajomości analizowanych kwestii. Wskazane we wnioskach rozwiązania wychodzą poza sferę administracji publicznej i Autor podnosi kwestię kontroli parlamentarnej, a w szczególności słusznie postuluje rozszerzenie uprawnień sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych (s. 241). Na największą uwagę zasługuje

jednak propozycja powołania nowego organu administracji publicznej, a mianowicie Generalnego Inspektora Służb Specjalnych (s. 241).

7) Doktorant analizując prawno-administracyjne kwestie ochrony bezpieczeństwa narodowego, czyli bezpieczeństwa państwa (które odróżnia od bezpieczeństwa jednostki i bezpieczeństwa międzynarodowego, czyli bezpieczeństwa ponadpaństwowego – s. 18), słusznie podnosi kwestię braku legalnej definicji systemu bezpieczeństwa narodowego. Próba sformułowania takiej definicji może być istotnym elementem dyskusji podczas obrony rozprawy doktorskiej.
8) Niewątpliwą zaletą pracy jest podnoszenie kwestii spornych wynikających z braku jednoznacznych rozwiązań prawnych. Do interesujących słusznie podniesionych w rozprawie wątków mogących przyczynić się do podjęcia kompleksowej dyskusji nad nadzorem nad służbami specjalnymi jest nie do końca uregulowana kwestia przynależności Służby Wywiadu Wojskowego do Sił Zbrojnych RP (s. 127) lub zagadnienie nieprecyzyjnego określenia zadań służb połączone z nieprecyzyjnymi zabezpieczeniami proceduralnymi (s. 180).
9) Kontynuując uwagi zawarte w poprzednich punktach należy stwierdzić, że Autor prowadząc rozważania z zakresu dyscypliny nauk prawnych, ale w powiązaniu z innymi (wskazanymi wyżej) dyscyplinami naukowymi konsekwentnie zmierza do opisania i oceny w R. IV (*Kontrola organów parlamentarnych i władzy wykonawczej nad służbami specjalnymi*) rozwiązań normujących organizację i funkcjonowanie służb specjalnych starając się zdiagnozować ich pozycję oraz zaproponować nowe rozwiązania.
10) Istotnym uzupełnieniem rozważań zawartych w pracy jest ukazanie rozwiązań w innych państwach (R. V *Nadzór nad służbami specjalnymi w wybranych państwach*). Ta część pracy została dokładnie udokumentowana zarówno poprzez sięgnięcie do źródeł prawa jak i do literatury. Jedynym zastrzeżeniem jest potraktowanie Wielkiej Brytanii jako państwa należącego do Unii, co może sugerować tytuł pierwszego podrozdziału w Rozdziale V (5.1. *Nadzór nad służbami specjalnymi w wybranych państwach Unii Europejskiej i USA – zagadnienia ogólne*).
11) Zawarte w rozprawie rozważania są odpowiedzią na potrzebę zorganizowania skutecznych służb specjalnych posiadających precyzyjnie określone zadania i wiążące się z ich wykonaniem uprawnienia. Brakuje jednak istotnego aspektu, który mógłby być uwzględniony wśród podejmowanych kwestii. Tym aspektem są uprawnienia służb specjalnych w zakresie zapewniania cyberbezpieczeństwa. Wymaga zastanowienia, czy

podejmowanie działań w ramach tzw. cyberprzestrzeni znajduje swoje odzwierciedlenie w istniejących regulacjach prawnych. Czy kwestia kontroli służb nad wykonywaniem e-usług i ochrony baz danych jest uregulowana w sposób odzwierciedlający niezmiernie szybko zachodzące w tym zakresie zmiany w otoczeniu zewnętrznym służb specjalnych? Jest to zagadnienie, które warto podnieść podczas obrony rozprawy doktorskiej.

12) Istotną zaletą rozprawy – o której należy wspomnieć w recenzji – jest rzetelne wskazywanie czytelnikowi podstawowych zagadnień, które będą podejmowane w danym rozdziale. Na początku każdego rozdziału znajduje się wprowadzenie zawierające pytania, na które Doktorant odpowiada w rozdziale.

8. Ocena źródeł wykorzystanych w rozprawie

Autor w odpowiednim stopniu wykorzystał literaturę z zakresu nauki prawa, przede wszystkim prawa administracyjnego.

Oprócz źródeł prawa, w rozprawie wykorzystanych zostało 101 publikacji (w tym angielsko-, niemiecko- i francuskojęzycznych). W rozprawie Autor wykorzystał orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.

10. Ocena końcowa rozprawy

Recenzowana rozprawa doktorska może być podstawą do uzyskania stopnia naukowego doktora w dziedzinie nauk społecznych w ramach dyscypliny naukowej nauki prawne.

Rozprawa doktorska napisana przez magistra Bartosza Straszaka stanowi dojrzałe dzieło naukowe. Autor zaprezentował rzetelne podejście naukowe. Autor wybrał interesujący, nie tylko z punktu widzenia teoretyczno-prawnego, ale również pod względem aktualnych potrzeb praktyki, przedmiot badań naukowych. Należy stwierdzić, że pod względem merytorycznym i formalnym Autor w pełni zrealizował postawiony cel naukowy.

Reasumując, pod względem merytorycznym i formalnym recenzowaną rozprawę oceniam pozytywne.

11. Wniosek końcowy

Stwierdzam, że rozprawa doktorska przygotowana przez magistra Bartosza Straszaka pt. *Służby specjalne właściwe w sprawach ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi dla bezpieczeństwa państwa. Zagadnienia administracyjno-prawne* spełnia warunki określone w art. 13 ust. 1 ustawy z 14 III 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (t. j. Dz. U. 2017, poz. 1789). Recenzowana rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz świadczy o ogólnej wiedzy teoretycznej Doktoranta w zakresie nauk prawnych i dowodzi jego umiejętności samodzielnego prowadzenia badań naukowych, a w szczególności analizy praktyki stosowania prawa.

Oceniając pozytywnie recenzowaną rozprawę wnoszę do Wysokiej Rady o kontynuację dalszego postępowania w sprawie nadania stopnia doktora nauk prawnych magistrowi Bartoszowi Straszakowi.