

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Karoliny Grendy
„Prawne aspekty bezpieczeństwa dokumentów publicznych”

1. Przedmiotem dysertacji Pani mgr Karoliny Grendy jest problematyka bezpieczeństwa dokumentów publicznych. Recenzowana rozprawa doktorska stanowi obszerne studium z dziedziny prawa administracyjnego - polskiego, Unii Europejskiej oraz wybranych państw europejskich, którego przedmiotem jest bezpieczeństwo dokumentów publicznych, co Autorka traktuje słusznie jako zadanie publiczne.

Wybór zagadnienia naukowego będącego przedmiotem niniejszej rozprawy doktorskiej jest trafny i należyte uzasadniony (Wstęp s. 15 i n.). Nie ma bowiem wątpliwości, że problematyka bezpieczeństwa dokumentów ma bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo państwa; jest jego immanentnym elementem. Trafnie Autorka podnosi, że „rozwiązania odnoszące się do bezpieczeństwa dokumentów publicznych winny mieć zatem charakter przekrojowej regulacji prawnej, tworzącej spójny system, w którym przesądzeniom na płaszczyźnie materialnoprawnej i proceduralnej towarzyszyć będą stosowne rozstrzygnięcia organizacyjne i prewencyjne”. Stąd też na aprobatę zasługuje hipoteza główna pracy, w myśl której zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa dokumentów publicznych, wymaga zastosowania w bieżącej działalności administracji publicznej, naukowo uzasadnionych rozwiązań prawnych związanych z całym cyklem ich życia po wdrożeniu działań prewencyjnych i edukacyjnych. Tak ujęty przedmiot analizy w rozprawie doktorskiej ma doniosłe znaczenie praktyczne, chociażby z uwagi na wskazanie prawnoorganizacyjnej, obowiązującej koncepcji systemu bezpieczeństwa dokumentów publicznych. Aprobując jednocześnie problem badawczy, który Autorka sformułowała w formie pytania „czy obowiązujące rozwiązania prawne, służące bezpieczeństwu dokumentów publicznych są spójne, kompletne i odpowiadają wyzwaniom stojącym przed administracją publiczną w zakresie bezpieczeństwa?” (s. 17-18), już na wstępie niniejszej recenzji podkreślam prawidłowe sformułowanie tematu rozprawy oraz w pełni poprawną konstrukcję jej treści. Podkreślam jednocześnie, że tytuł dysertacji w pełni oddaje w jej treści zakres przedmiotowy dokonanej przez Autorkę analizy prawnej bezpieczeństwa dokumentów publicznych.

2. Zaletą dysertacji jest jej spójna i podporządkowana celowi badawczemu konstrukcja, oparta na, opatrzonych wstępem, logicznie skomponowanych czterech częściach, które uzupełnia zakończenie i bibliografia.

Część pierwsza pracy stanowi swoiste wprowadzenie do analiz zawartych w dalszych jej częściach i obejmuje próbę wyjaśnienia pojęć: interesu publicznego, bezpieczeństwa oraz dokumentu publicznego.

Pojęcie interesu publicznego Autorka poprzedza krótkim przeglądem stanowisk doktrynalnych na istotę administracji, a następnie przedstawia autorski podział organów administracji na trzy rodzaje, a mianowicie na organy administracyjne *sensu stricto*, organy gminy oraz organy administracji w znaczeniu funkcjonalnym, tj. nie wchodzące w skład systemu organizacyjnego administracji publicznej, które na mocy prawa zostały powołane do realizacji określonych spraw w miejsce organów administracji np. organy państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych oraz organy różnych organizacji społecznych. Nie bardzo rozumiem dlaczego Autorka wyróżniła gminy pomijając inne jednostki samorządu terytorialnego, jak i mam wątpliwość czy zarząd spółki komunalnej jest organem administracji

nawet w znaczeniu funkcjonalnym; wszak część doktryny jest wręcz zdania, że spółka komunalna pozostaje przedsiębiorstwem w rozumieniu ustawy - Prawo przedsiębiorców, nie wspominając już o ustawie antymonopolowej, która traktuje te jednostki wprost jako przedsiębiorców. Nie mam natomiast zastrzeżeń do próby prezentacji interesu publicznego. Kategoria ta należy do pojęć prawnych, którym posługują się akty normatywne; jest też przedmiotem analiz doktrynalnych. Usytuowanie tego pojęcia w treści aktu prawnego determinuje możliwość traktowania interesu publicznego jako instytucji obowiązującego prawa. Z drugiej strony, z uwagi na wielość funkcji tego pojęcia, jego wewnętrzną złożoność i silne uwarunkowania zewnętrzne, a zwłaszcza zróżnicowanie jego znaczenia w zależności od celu, jak i treści regulacji prawnej, w której znajduje zastosowanie trudno jest uogólniać jego znaczenie normatywne. Jako klauzula generalna odsyła do reguł i ocen pozaprawnych pozwalając organowi administracji na podejmowanie różnych treściowo decyzji w zależności od każdej indywidualnej sprawy. W konsekwencji, pojęcie interesu publicznego wymaga każdorazowo konkretyzacji stosownie do określonych stanów faktycznych, w świetle określonego stanu normatywnego. I w tym kontekście można podnieść, że próby zakreslenia granic treściowych tego pojęcia poprzez odniesienie do zadań publicznych, są wprawdzie trafne ale w istocie mało płodne naukowo; o wiele bardziej interesujące byłoby zwrócenie uwagi, że znajdując się na pograniczu systemu prawa i aksjologii pozaprawnej nazywane są niekiedy metaklauzulami odsyłającymi, bądź też klauzulami uniwersalnymi powszechnego zastosowania. Z uwagi na ich funkcje stanowią one ramy interpretacyjne przepisów szczególnych, zakreślając jednocześnie aksjologiczne granice dla interpretacji klauzul szczegółowych, zawartych w ustawie. Dla praktycznego wydźwięku pracy nie jest to bez znaczenia.

Nie mam natomiast zastrzeżeń do rozdziału dotyczącego funkcji porządkowo - reglamentacyjnej jako przejawu władczego oddziaływania administracji, związanego z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Nie mam również zastrzeżeń do analizy pojęcia bezpieczeństwa, które bez wątpienia jest kategorią ontologiczną, zaś z punktu widzenia prawnego jest - podobnie jak pojęcie interesu publicznego - metaklauzulą odsyłającą, każdorazowo wymagającą konkretyzacji; jest to pojęcie konwencjonalne i zarazem zintegrowane (wielowymiarowe), w którym – w zależności od przyjętego kryterium – można wyróżnić różne jego rodzaje, dziedziny, sektory, działy i obszary. Bezpieczeństwo można analizować wreszcie od strony podmiotowej, przedmiotowej i procesualnej, a także terytorialnej. Stąd też trafne jest podejście Autorki aby analizować je w różnych kontekstach prawnych i faktycznych.

Niezależnie od powyższych, drobnych uwag, część I pracy jest prawidłowa; ma charakter opisowy i wprowadzający do zasadniczych rozważań Autorki; na uwagę zasługuje wykorzystanie wyjątkowo bogatej literatury przedmiotu.

Część druga pracy ma również charakter wprowadzający do zasadniczych rozważań i zarazem definicyjny odnosząc się do pojęcia i istoty dokumentu w systemie prawa. Autorka drobiazgowo analizuje pojęcie dokumentu zarówno w jego znaczeniu potocznym, jak i w regulacjach prawa i postępowania cywilnego, karnego i administracyjnego, dochodząc do dość oczywistego wniosku, że w polskim systemie prawnym nie ma jednej wspólnej dla wszystkich działów prawa definicji dokumentu. Na uwagę jednak zasługuje drobiazgowa analiza powyższych regulacji prawnych z wykorzystaniem wyjątkowo bogatej literatury przedmiotu. Na tym tle Autorka przedstawia następnie pojęcie dokumentu publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o dokumentach publicznych. Do części drugiej trudno mieć zastrzeżenia; prezentowana analiza jest wyczerpująca, dogłębna i wyjątkowo rzetelna. Nie bardzo tylko rozumiem Autorkę kiedy pisze, że „dokonując analizy, mimo iż nie jest to przedmiotem niniejszej pracy, w celach poznawczych zasadnym jest zdefiniowanie pojęcia

dokumentu elektronicznego” (s. 80); wszak dokument publiczny może mieć także postać dokumentu elektronicznego, o czym sama Autorka dalej pisze.

Przedmiotem części trzeciej pracy jest wskazanie prawnych determinant skutecznej realizacji zadania publicznego jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa dokumentów publicznych, w aspekcie krajowym i unijnym. Oba te aspekty powodują, że część ta podzielona jest na dwa bloki odnoszące się do prawa polskiego i prawa unijnego. W bloku pierwszym Autorka drobiazgowo opisuje ustawę o dokumentach publicznych, łącznie z regulacjami powierzającymi Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. wyłączną produkcję dokumentów istotnych dla bezpieczeństwa państwa. W istocie w rozdziale tak zatytułowanym Autorka omawia dopuszczalność powierzenia PWPW praw wyłącznych w zakresie druku części dokumentów publicznych. We fragmencie odnoszącym się do regulacji unijnej Autorka omawia szeroko ogólne ramy prawne warunkujące monopol prawny PWPW S.A. na gruncie prawa unijnego, przedstawiając obszerną prezentację swobody świadczenia usług i jej ograniczenia, zdaniem recenzującego nazbyt obszerną, o czym dalej.

Część czwartą Autorka poświęca regulacjom prawnym wybranych państw UE dotyczących systemu bezpieczeństwa dokumentów publicznych. Celem tej części pracy była odpowiedź na pytanie o sposób zagwarantowania produkcji bezpieczeństwa dokumentów w zgodzie z regułami prawa unijnego. Część ta nie budzi wątpliwości; jest rzetelna i wyczerpująca.

Dopełnieniem pracy jest - zawarte w Zakończeniu - podsumowanie analizy i jej wyników z punktu widzenia zaprezentowanych we Wstępie problemów badawczych. Podsumowanie wyników badań nie budzi wątpliwości; jest spójne z treścią pracy i przedmiotem dokonanej analizy, stanowiąc zwięzłą jej rekapitulację.

III. Przedmiotem recenzowanej rozprawy doktorskiej prawne aspekty bezpieczeństwa dokumentów publicznych, a tym samym regulacje odnoszące się do bezpieczeństwa tych dokumentów. Z kolei jako cele pracy Autorka wskazała cel poznawczy, jak i cel użyteczny - celem pierwszego jest analiza funkcjonujących rozwiązań w aspekcie problemów bezpieczeństwa dokumentów publicznych zarówno obecnych, jak i z punktu widzenia potencjalnych zagrożeń, zaś drugiego wskazanie naukowo uzasadnionej koncepcji prawnoorganizacyjnej systemu bezpieczeństwa dokumentów publicznych. Celem tym Autorka podporządkowała poszczególne problemy badawcze, będące przedmiotem analizy, skomasowane w ww. czterech obszarach. Taka koncepcja pracy jest, z punktu widzenia jej celów, prawidłowa; pozwala też na zweryfikowanie głównej tezy pracy, jaką jest pytanie o spójność i kompletność obowiązujących rozwiązań prawnych, służących bezpieczeństwu dokumentów publicznych. Podzielam też pogląd Autorki, że obecny stan prawny nie budzi specjalnych zastrzeżeń. W tym też sensie zrealizowany został cel poznawczy pracy; dokonana analiza obowiązujących regulacji jest wyjątkowo rzetelna i nie budząca żadnych wątpliwości. Szkoda natomiast, że Autorka nie pokusiła się zbudowanie własnego, naukowo uzasadnionego modelu prawnoorganizacyjnego systemu bezpieczeństwa dokumentów publicznych wykorzystując analizę polskich rozwiązań prawnych, jak i tej części pracy, którą poświęciła regulacjom prawnym wybranych państw UE, a które dotyczą systemu bezpieczeństwa dokumentów publicznych, co jest zasadniczym zadaniem nauki prawa. Jednozdaniowe stwierdzenie Autorki zawarte w Zakończeniu, że „Optymalny system bezpieczeństwa dokumentów publicznych powinien obejmować wszystkie procesy, od etapu zaprojektowania warstwy graficznej dokumentu i jego zabezpieczeń, po jego wyprodukowanie i użycie, przy czym dla jego skuteczności niezbędne jest, by decyzje organizacyjne i prewencyjno – edukacyjne miały swoje gwarancje w regulacjach prawnych. Definicja bezpieczeństwa dokumentów publicznych jest bardzo szeroka i powinna być rozważana z perspektywy zarówno bezpieczeństwa prawnego jak i fizycznego” jest bez wątpienia trafne ale zarazem niewystarczające z punktu widzenia założonego przez Autorkę celu użytecznego pracy.

Nie zgadzam się także z niektórymi stwierdzeniami Autorki, jak np. że w polskim systemie prawnym nie ma na tyle uniwersalnej definicji dokumentu, która byłaby możliwa do zastosowania na potrzeby ustawy o dokumentach publicznych. Nie widzę potrzeby konstruowania takiej definicji; wszak pojęcie dokumentu i dokumentu publicznego w rozumieniu ustawy o dokumentach publicznych nie są tożsame; sama Autorka zastrzega przy tym, że dokument pełni odmienne funkcje w poszczególnych dziedzinach prawa, m.in. jako samoistny przedmiot ochrony, źródło czy środek dowodowy, czy też forma dokumentowania czynności procesowych lub urzędowych, co jest następstwem odmienności uregulowań z uwagi na potrzeby określonej regulacji prawnej.

Nie bardzo też rozumiem stwierdzenie Autorki, zgodnie z którym współczesną administrację publiczną tworzą „organy, urzędy oraz inne podmioty powołane do wykonywania zadań publicznych, przypisanych im bezpośrednio na mocy Konstytucji RP lub ustaw szczególnych” (s. 126); zawsze myślałem, że pojęcie „urząd” występuje jako wyodrębniony zespół kompetencji (praw i obowiązków związanych z określonym organem administracji publicznej) lub jako szczególna nazwa organu administracyjnego, bądź jako zorganizowany zespół osób przydany organowi administracyjnemu do pomocy w wykonywaniu jego funkcji.

Niejasne co do celu jest też sformułowanie Autorki, że „pojęcie interesu publicznego było wprawdzie wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, to jednak Trybunał dokonując wykładni tego pojęcia, ograniczał się wyłącznie do ustalenia jego istnienia, naruszeń czy ochrony w konkretnej sytuacji faktycznej, nie podejmując się ustalenia generalnego zakresu znaczeniowego tego pojęcia”. Nie wiem czy Autorkę dziwi takie podejście TK czy też jest to stwierdzenie faktu. W obu wypadkach jest oczywiste, że TK nie odniósł się do generalnego zakresu znaczeniowego tego pojęcia, bo nie mógł; takie znaczenie po prostu nie istnieje, co zresztą sama Autorka pisze wcześniej. Takiej próby dokonał kiedyś sąd antymonopolowy i wywołało to więcej szkody niż pożytku. Jako metaklauzula generalna odsyła do reguł i ocen pozaprawnych, pozwalając organowi władzy na podejmowanie różnych treściowo rozstrzygnięć w zależności od każdej indywidualnej sprawy. W konsekwencji, pojęcie interesu publicznego, jako metaklauzuli generalnej wymaga każdorazowo konkretyzacji stosownie do określonych stanów faktycznych, w świetle określonego stanu normatywnego. Rolą organu władzy (w tym sądu) nie jest zatem definiowanie interesu publicznego czy poszukiwanie obiektywnej/wymiernej treści pojęcia tworzącego klauzulę generalną. Pomijając dość oczywisty fakt, że pojęcie to, co należy jeszcze raz podkreślić, z uwagi na jego zmienność w czasie i otwartość znaczeniową, jest ze swojej istoty niedefiniowalne, a przynajmniej trudne do zdefiniowania, to przedmiotem rozstrzygnięć organów władzy czy orzekania przez sąd jest przede wszystkim zweryfikowanie i ewentualnie samodzielne ustalenie treści tego pojęcia wyłącznie w kontekście rozpatrywanego stanu faktycznego.

Są to oczywiście drobne uwagi nie mające wpływu na całościową ocenę pracy.

O wiele większym problemem jest jej ewidentne „przegadanie”, w tym sensie, że praca jest pełna opisów instytucji powszechnie znanych i drobiazgowo omówionych w literaturze i orzecznictwie i nie ma sensu moim zdaniem tego powielać. Przykładowo nie jest trafne opisywanie zasady proporcjonalności na kilkunastu stronach w kontekście powierzenia monopolu prawnego w zakresie wytwarzania dokumentów publicznych przez PWPW S.A., zwłaszcza że podsumowując ten opis Autorka stwierdza lakonicznie, że „mając powyższe na względzie /.../ można założyć, że zamierzona ingerencja w wolność działalności gospodarczej na rynku krajowym będzie stanowić proporcjonalne sensu largo ograniczenie zasady wolności gospodarczej, a tym samym będzie dopuszczalna w świetle prezentowanych powyżej wymogów konstytucyjnych” (s. 142). Zdecydowanie wolałbym - miejsce oczywistego opisu - autorską analizę tego problemu. Ten problem jeszcze wyraziściej wystąpił w sytuacji analizy

prawa unijnego. Autorka dokonała obszernego repetytorium z prawa UE - skąd inąd wyjątkowo rzetelnego – przypominając czytelnikowi m.in. rodzaje źródeł prawa tj. pierwotne i pochodne (wtórne), prawdy oczywiste, że wszystkie działania podejmowane przez UE są oparte na traktatach, zaś traktaty to wiążące umowy zawarte przez państwa członkowskie UE, określające cele Unii, zasady funkcjonowania jej instytucji, sposób podejmowania decyzji oraz relacje między UE a państwami członkowskimi czy zasadę prymatu prawa unijnego nad prawem krajowym, łącznie z przywołaniem wyroku z dnia 15 lipca 1964 roku w sprawie 6/64 *FLAMINIO* *Costa* v. *Enel*.

znakomicie oddalając się od zasadniczego tematu pracy sformułowanego w jej tytule.

Przedstawiona w pracy analiza ma w głównej mierze charakter opisowy. Autor kapośluguje się metodą dogmatyczno-prawną, ustalając treść analizowanych przepisów prawa, z uwzględnieniem orzecznictwa i literatury z zakresu prawa administracyjnego. Dobór metody do treści poszczególnych problemów badawczych jest prawidłowy i nie budzi wątpliwości.

Konkludując należy stwierdzić, że recenzowaną rozprawę doktorską należy ocenić pozytywnie; niewątpliwie zawarto w pracy elementy oryginalnego rozwiązania problemu, jakim jest próba analizy regulacji prawnej odnoszącej się do dokumentów publicznych, co potwierdza umiejętność prowadzenia przez Autora pracy naukowej.

IV. Jeżeli chodzi o stronę źródłową, praca została przygotowana wyjątkowo starannie; wykorzystano szeroki zakres bibliografii, złożonej z książek i opracowań artykułowych, niezbędne akty normatywne, których ilość poddana analizie zasługuje na szczególne podkreślenie oraz orzecznictwo sądowe. Posiłkowanie się w pracy szerokim spectrum bibliograficznym jest bez wątpienia zaletą pracy. Szerokie ujęcie bibliograficzne przekłada się na bogate przypisy, przy czym te, rozłożone równomiernie, wskazują na dobry warsztat badawczy Autora opracowania. Praca napisana jest poprawnym językiem prawniczym. Stąd też formalną stronę pracy należy ocenić jak najbardziej pozytywnie. Drobnym dysonansem jest posługiwanie się przez Autorkę terminem firma jako synonimu przedsiębiorcy (np. s. 159, 174, 289); pojęcia potoczne nie powinny wkradać się do opracowań naukowych, zwłaszcza że jak zaznaczyłem - praca jest napisana dobrym językiem prawniczym.

V. Podsumowując oceny cząstkowe należy stwierdzić, że przedłożona rozprawa doktorska stanowi kompletne, w pełni aktualne, napisane jasno i w sposób usystematyzowany, opracowanie tematu, będącego celem badawczym Autorki. Wszechstronna prezentacja i analiza przestępstw urzędniczych stanowi o wartości opracowania. Dowodzi to dobrej znajomości prawa administracyjnego, dotyczących prezentowanego tematu, jak i swobody w interpretacji norm tego prawa. Polemika z Autorką, podjęta w niniejszej recenzji, nie zmienia tej oceny.

Wobec powyższego, uwzględniając fakt, że recenzowana praca spełnia przesłanki art. 13 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (t. j. Dz.U. 2003 nr 65 poz. 595) rekomenduję dopuszczenie rozprawy doktorskiej Pani mgr. Karoliny Grendy „*Prawne aspekty bezpieczeństwa dokumentów publicznych*” do publicznej jej obrony.

Warszawa, 2 listopada 2022 r.

Cezary Banasiński