

Lublin, 14 września 2023 r.

dr hab. Sławomir Patyra, prof. UMCS

Wydział Prawa i Administracji

Katedra Prawa Konstytucyjnego

Recenzja rozprawy doktorskiej

Pani Anny Zagórskiej

pt. *Rola Prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2023, ss. 403.

przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. dr. hab. Jerzego Jaskierni

I. Wybór tematu rozprawy, tezy i metodologia pracy

Wybór tematu recenzowanej rozprawy oceniam jako trafny i istotny zarówno pod względem *stricte* badawczym, jak i poznawczym. Problematyka miejsca i roli Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w systemie bezpieczeństwa państwa stanowi ważną płaszczyznę peregrynacji naukowych nie tylko w bezpośrednim związku z kształtowaniem pozycji ustrojowej głowy państwa, ale również w kontekście systemowym, związanym z przyjętym w Polsce modelem rządów i modelem stosunków w łonie dualistycznej egzekutywy. Już na wstępie przedmiotowej recenzji – bynajmniej nie antycypując jej ostatecznych konkluzji - należy podkreślić, że Doktorantka trafnie identyfikuje ów systemowy kontekst tematu dysertacji. *Gros* rozważań ujętych w rozprawie koncentruje się bowiem na charakterystyce sposobu wykonywania przez Prezydenta RP zadań w zakresie bezpieczeństwa państwa właśnie w kontekście jego relacji z Radą Ministrów, jej prezesem oraz ministrami, których kompetencje obejmują gwarantowanie bezpieczeństwa państwa. W niektórych fragmentach dysertacji, analizy wykonywania zadań z zakresu bezpieczeństwa państwa prowadzone są wręcz symultanicznie. Jest to w pełni akceptowalny *modus* prowadzonych badań, odzwierciedlający specyficzne „przenikanie się” kompetencji głowy państwa i rządu w obszarze objętym tematyką pracy. W tym względzie, dysertacja autorstwa Pani Anny Zagórskiej aspiruje do uznania jej za istotny głos w debacie naukowej poświęconej koncepcji dualistycznej egzekutywy w polskim porządku konstytucyjnym – zarówno *de lege lata*, jak i *de lege ferenda*.

W kontekście wskazanych wyżej uwag wstępnych należy zauważyć, że Autorka dysertacji dość lakonicznie określiła jej cele, redukując je wyłącznie do, cyt. „analizy roli głowy państwa w dziedzinie bezpieczeństwa państwa (...) w oparciu o przepisy konstytucji, ustawodawstwo oraz praktykę konstytucyjną” (s. 4). W zakresie tak wyznaczonych ram merytorycznych pracy, Autorka formułuje również pytania badawcze, które koncentrują się na roli Prezydenta RP w gwarantowaniu bezpieczeństwa państwa. Sformułowane hipotezy pracy sygnalizują wątek relacji pomiędzy Prezydentem RP i rządem (w szczególności hipoteza trzecia), niemniej jednak zasadniczo skupiają się na problemach badawczych, skoncentrowanych wokół instytucji głowy państwa (s. 10).

Szczegółowa lektura recenzowanego tekstu wyraźnie dowodzi, że treść dysertacji dalece poza te cele i hipotezy wykracza, w szczególności w odniesieniu do interakcji pomiędzy Prezydentem RP i Radą Ministrów. Obowiązkiem recenzenta rozprawy doktorskiej jest nie tylko ocena prezentowanego dzieła, ale również inspirowanie do wprowadzenia w nim zmian. Mając to na uwadze sugeruję, aby w przypadku skierowania rozprawy do publikacji – na co opracowanie bez wątpienia zasługuje – uzupełnić tytuł rozprawy o wątek stosunków z Radą Ministrów, w konsekwencji uzupełniając również jej wstęp o stosowne *passusy*. Niezależnie od podniesionych postulatów, hipotezy dysertacji w jej obecnym zakresie tematycznym zasługują na pozytywną ocenę.

Zasadniczych zastrzeżeń nie budzi metodologia pracy. Realizując założony cel badawczy, Doktorantka posłużyła się kilkoma metodami, z których za wiodącą uznać należy metodę dogmatyczno-prawną. Pośilkowo, w pracy użyta została również metoda prawno-porównawcza, historyczno-prawna, oraz metoda statystyczna. Ostatnia z wymienionych odegrała istotną rolę w egzemplifikacji praktyki ustrojowej, zaprezentowanej w ostatnim rozdziale pracy.

II. Struktura rozprawy i jej zakres przedmiotowy

Recenzowana praca składa się z czterech rozdziałów, opatrzonych Wstępem i Zakończeniem.

Rozdział pierwszy (96 stron), odnosi się do dwóch, odrębnych przedmiotowo zagadnień. W części pierwszej, Doktorantka koncentruje się na kwestiach teoretycznych i terminologicznych, związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem. Część druga poświęcona została ogólnej charakterystyce podziału zadań i kompetencji organów państwowych w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa państwa, w szczególności ogólnie

określonym kompetencjom parlamentu, Prezydenta RP i Rady Ministrów. Rozdział ten wieńczy interesująca analiza komparatystyczna, dotycząca roli Prezydenta RP jako „strażnika” suwerenności i bezpieczeństwa państwa, w zestawieniu z analogicznymi kompetencjami, przypisanymi głowom państw w innych modelach i systemach ustrojowych.

Rozdział drugi (50 stron) sprowadza się do analizy pozycji ustrojowej Prezydenta RP w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Rozważania ujęte w tej części dysertacji stanowią swoiste *résumé* dotychczasowych ustaleń doktryny i poglądów orzecznictwa związanych z trybem wyboru, funkcjami, kompetencjami i odpowiedzialnością głowy państwa, wzbogaconych o własne przemyślenia Autorki.

Trzeci rozdział dysertacji (98 stron) wprost odnosi się do zagadnień ujętych w jej tytule. Autorka poddaje w nim analizie funkcje i kompetencje Prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa państwa w ujęciu ewolucyjnym, tj. odnosząc je do poszczególnych okresów przemian ustrojowych, przeprowadzonych w Polsce po 1989 r., jak również istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa wydarzeń, takich jak wejście do struktur Paktu Północnoatlantyckiego oraz akcesji do Unii Europejskiej.

W czwartym, ostatnim rozdziale pracy (50 stron) Doktorantka posłużyła się głównie metodą analizy historyczno-prawnej, erudycyjnie zestawiając najważniejsze wydarzenia związane z realizacją zadań w zakresie bezpieczeństwa państwa przez dotychczasowych piastunów urzędu Prezydenta RP, począwszy od W. Jaruzelskiego, a skończywszy na pierwszych dwóch latach drugiej kadencji A. Dudy. Treści ujęte w tej części pracy nie sprowadzają się li-tylko do prostego zestawienia faktograficznego, ale zawierają również refleksje natury politologicznej i socjologicznej, co przesądza o kompleksowym charakterze rozważań Autorki.

Zakończenie rozprawy również składa się z dwóch części. W pierwszej Autorka zestawia wszystkie najważniejsze ustalenia badawcze w formie konkluzji, w drugiej zaś w uporządkowanej formie odnosi się do weryfikacji pięciu hipotez badawczych, wymienionych we Wstępie do rozprawy.

Przyjęta przez Doktorantkę konstrukcja pracy niewątpliwie pozwala osiągnąć zamierzony cel badawczy. Jako doświadczony „czytelnik” wielu rozpraw doktorskich, dostrzegam w recenzowanej dysertacji nie tylko rzetelność i skrupulatność, ale również swoistą pasję Autorki do zajmowania się tą problematyką. Refleksję tą uzasadnia szereg cech

rozprawy, w tym wielopłaszczyznowość i wielowątkowość rozważań, skutkująca rzadko spotykanym na tym poziomie prac holistycznym podejściem do omawianych zagadnień.

Z racji udziału w postępowaniu awansowym, recenzent wyposażony jest w licencję na „wymądrzanie się”. Z tego względu pragnę zauważyć, że pasja towarzysząca peregrynacjom naukowym nie zawsze jednak bywa sojusznikiem badacza, co w omawianym przypadku ujawnia się w nadmiernej – w mojej ocenie - objętości dysertacji, dorównującej pod tym względem rozprawom habilitacyjnym. Bez szkody dla realizacji celów pracy doktorskiej, niektóre jej wątki mogłyby zostać ograniczone, czy wręcz pominięte (np. bardzo szczegółowe „wyliczanki” kompetencji na poziomie ustawowym, tudzież liczne dygresje o charakterze ogólnopolitycznym, zawarte w ostatnim rozdziale pracy), a następnie wykorzystane z sukcesem w ramach dalszego rozwoju kariery naukowej Pani Anny Zagórskiej.

Swoiste uzupełnienie recenzowanego tekstu stanowi załącznik (s. 342 – 356), zatytułowany *„Kompetencje prezydentów wybranych państw w dziedzinie bezpieczeństwa. W postaci tabelarycznego zestawienia*, Doktorantka wskazuje w nim kompetencje głów pięciu państw (Niemcy, Polska, wielka Brytania, Stany Zjednoczone i Francja). W kontekście przywołanego tytułu załącznika, uwagę zwraca usytuowanie w zestawieniu Wielkiej Brytanii, w której wszak nie ma instytucji prezydenta, z uwagi na monarchiczną formę rządów. Wskazuję tę okoliczność wyłącznie z recenzenckiego obowiązku – nie mam bowiem wątpliwości, że wskazana forma rządów Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej jest Doktorantce doskonale znana. Mając na względzie realną perspektywę publikacji rozprawy, sugeruję stosowną korektę tytułu załącznika.

III. Uwagi merytoryczne

Rozdział pierwszy rozprawy (*Ogólna charakterystyka bezpieczeństwa i odpowiedzialności organów państwa za jego zapewnienie*) – w ujęciu semantycznym i teoretycznym – odnosi się do kwestii bezpieczeństwa, w tym w szczególności bezpieczeństwa w rozumieniu polityczno-prawnym. Doktorantka analizuje to zagadnienie wielopłaszczyznowo. W tym fragmencie pracy nie brakuje odniesień socjologicznych, politologicznych i historycznych, odnoszących się do znaczenia bezpieczeństwa w polskim porządku ustrojowym. W zakresie rozważań *stricto* prawnych, Autorka trafnie zauważa, że kwestie bezpieczeństwa państwa podniesione są zarówno w Preambule do Konstytucji z 1997 r., jak i w rozdziale poświęconym zasadom naczelnym ustroju, np. w art. 5 (s. 38). Cenną jest również konstatacja Doktorantki, dotycząca bezpośredniej korelacji bezpieczeństwa

ustrojowego z zasadą państwa prawnego (s. 53) oraz z zasadą podziału władzy i współdziałania władz (s. 83). Autorka trafnie spostrzega, że polskie regulacje normatywne ujmują bezpieczeństwo państwa przez pryzmat zagrożeń i prewencyjnego oraz represyjnego reagowania na owe zagrożenia (s. 78). Już w tym fragmencie pracy Autorka wyraźnie zaznacza, że odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa państwa rozkłada się pomiędzy dwa organy władzy wykonawczej, a *spectrum* ich zadań w tym obszarze funkcjonowania państwa stanowi wypadkową licznych i szczegółowych regulacji konstytucyjnych i ustawowych (s. 83 – 95). Ustalenia Doktorantki, poczynione w tej części pracy nie budzą zastrzeżeń z punktu widzenia ich zasadności, tym bardziej, że poparte są dobrą znajomością utrwalonych poglądów doktryny, skrupulatnie zebranych i wykorzystanych przez Autorkę.

Rozdział drugi (*Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle Konstytucji*) inicjują poboczne - z punktu widzenia tematu pracy - dywagacje na temat stosowania nazwy „głowa państwa” we współczesnej nomenklaturze konstytucyjnej (s. 107-108). Następne kwestie merytoryczne, poruszone w tym fragmencie dysertacji w pełni wpisują się w zakres przedmiotowy pracy. W szczególności dotyczy to konstatacji o potrzebie postrzegania pozycji ustrojowej głowy państwa w kontekście prawnomiędzynarodowym, z uwzględnieniem aspektów dotyczących ochrony suwerenności i bezpieczeństwa państwa (s. 108). Autorka trafnie identyfikuje znaczenie funkcji ustrojowych Prezydenta RP, wymienionych w art. 126 Konstytucji, dla określenia jego pozycji ustrojowej. Refleksja ta ma szczególne znaczenie w kontekście tematu pracy, zważywszy na normę ust. 2 wskazanego artykułu, zgodnie z którą Prezydent stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Z kolei pewne wątpliwości budzi kategorię pogląd Doktorantki, zgodnie z którym, cyt. „*pozycja ustrojowa prezydenta wymaga dookreślenia na poziomie praktyki konstytucyjnej*” (s. 113). W ocenie wielu przedstawicieli doktryny, w tym i recenzenta dysertacji, rozdział V Konstytucji, poświęcony statusowi Prezydenta RP, jest najgorzej skonstruowanym fragmentem tego aktu, na co złożyło się wiele zmiennych, m. in. zmiany personalne na urzędzie Prezydenta RP w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. W efekcie, w trakcie ponad ćwierćwiecza obowiązywania Konstytucji z 1997 r., problemy w relacjach pomiędzy Prezydentem RP i Radą Ministrów nie zostały rozwiązane w praktyce politycznej. Skłania to do refleksji na temat ewentualnych pożądanych i koniecznych zmian na poziomie normatywnym.

Doktorantka trafnie zauważa, że jedną z przyczyn swoistego eklektyzmu regulacji statusu Prezydenta RP – rzutującą także na efektywność wykonywania przez niego zadań z zakresu bezpieczeństwa państwa – jest niedostosowanie trybu jego kreacji do przypisanych mu funkcji i kompetencji ustrojowych (s. 117 in.). Konstatacja ta – aczkolwiek ważna i trafna – nie jest nowatorska, o czym świadczą liczne publikacje naukowe, w których problem ten był wyraźnie artykułowany (m. in. artykuły J. Jaskierni, a także autora niniejszej recenzji). Wypada żałować, że dorobek doktrynalny dotyczący tej właśnie kwestii nie została przez Doktorantkę wykorzystany w większym zakresie. Pozwoliłoby to Autorce na przeprowadzenie bardziej pogłębionych analiz przyczyn ustrojowych mankamentów statusu głowy państwa w aktualnym polskim ustroju. Należy również zauważyć, że w odniesieniu do tzw. uprawnień osobistych Prezydenta RP, zwanych zwyczajowo prerogatywami, Autorka nie zajęła wyraźnego stanowiska w kwestii dopuszczalności i ewentualnej formy kontrasygnowania tych spośród nich, które nie mają formy pisemnej (s. 150 i n.). Wbrew pozorom, zagadnienie to może być również istotne w kontekście kompetencji związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem państwa, w szczególności co do „niepisanych” aktów urzędowych głowy państwa służących realizacji zadań w dziedzinie polityki zagranicznej, wynikających ze zwyczaju prawnomiędzynarodowego (np. wizyty i rewizyty głów państw i szefów rządów, wystąpienia na formach międzynarodowych, koordynowanie spójnego przekazu organów państwa w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego itp.).

Rozdział trzeci dysertacji (*Kompetencje Prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa państwa*) rozpoczyna udana retrospektywa kształtowania kompetencji głowy państwa dotyczących bezpieczeństwa państwa w okresie przekształceń ustrojowych w latach 1989-1997 (s. 157-176). Fragment ten ma głównie charakter opisowo-sprawozdawczy, okraszony trafnymi konkluzjami na temat braku spójnej wizji roli Prezydenta RP w kształtowaniu strategii bezpieczeństwa państwa w tym okresie rozwoju ustroju demokratycznego w Polsce. Spójność i klarowność przekazu w tym fragmencie pracy zaburzają niepotrzebne powtórzenia wątków z poprzedniego rozdziału, dotyczące ogólnego usytuowania Prezydenta RP w systemie organów państwowych (s. 173-183). Na pozytywną ocenę zasługuje w szczególności rzetelna analiza kompetencji Prezydenta RP, związanych ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi (s. 185 i n.), prowadząca Doktorantkę do konkluzji, że zwierzchnictwo to ma charakter tytularny i symboliczny. Istotny fragment rozważań poświęcony został kompetencjom głowy państwa, związanym z wprowadzaniem stanów nadzwyczajnych (s. 200-203). Jest to istotny fragment opracowania, gdyż wyraźnie wskazuje na pozytywne

powiązania pomiędzy Prezydentem RP i Radą Ministrów. Wątek synergii działania obu organów egzekutywy w tym obszarze kompetencyjnym stanowi również motyw przewodni dalszych rozważań Doktorantki w tym rozdziale pracy. Odnosząc się do zaplecza instytucjonalnego Prezydenta w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa, Autorka wskazuje również na rolę Rady Bezpieczeństwa Narodowego oraz Rady Gabinetowej. Obydwu tym organom konstytucyjnym poświęca jednak niewiele uwagi (odpowiednio – jedna i dwie strony tekstu). Zwłaszcza w odniesieniu do roli Rady Bezpieczeństwa Narodowego – niewątpliwie ważniejszej z punktu widzenia tematu rozprawy – Doktorantka ogranicza się jedynie do przywołania dwóch, zróżnicowanych poglądów na temat znaczenia tej instytucji, nie opowiadając się przy tym za żadnym z nich, co zubaża wartość prowadzonych rozważań (s. 219). Mam nadzieję, że pogląd Doktorantki w tej istotnej kwestii uda się poznać w trakcie publicznej obrony jej rozprawy.

Rozdział czwarty recenzowanej dysertacji (*Realizacja kompetencji Prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa RP w latach 1989 – 2000*) zawiera w tytule pewną dezinformację, gdyż w istocie ujęte w nim analizy obejmują okres dłuższy, sięgający 2021 r., zatem pierwszego dwulecia drugiej kadencji A. Dudy. Przyjmując założenie, że, owa nieścisłość stanowi jedynie *lapsus calami* („pomyłkę pióra”), koncepcja Autorki dotycząca tego fragmentu pracy zasługuje na aprobatę. Stanowi bowiem płaszczyznę skutecznej konfrontacji uprzednich rozważań o charakterze formalno-dogmatycznym, w szczególności zawartych w rozdziale trzecim, z doświadczeniami praktyki ustrojowej ostatniego trzydziestolecia, będących swoistym „papierkiem lakmusowym” zaprojektowanych w Konstytucji rozwiązań ustrojowych. W konwencji *case law*, Doktorantka odnosi się w tej części pracy do najbardziej istotnych problemów, związanych z realizacją zadań z zakresu bezpieczeństwa państwa przez kolejnych piastunów urzędu Prezydenta RP. Trafnie podkreśla przy tym, że większość owych problemów miała podłoże *stricte* systemowe. Pozytywnej oceny tego rozdziału nie zmienia okoliczność, że w niektórych jego fragmentach Autorka posługuje się pewnymi uproszczeniami. Wskazuje m. in. że, cyt. *aktywność prezydenta L. Wałęsy i podejmowane w tej sferze inicjatywy zmierzały do osobistego podporządkowania sobie sił zbrojnych* (s. 268), tudzież sugeruje, że, cyt. *Prezydentura A. Kwaśniewskiego zakończyła okres ostrych konfliktów politycznych w Polsce* (s. 274). Pierwsza z wymienionych konstatacji nie znajduje w treści rozprawy wystarczającego uzasadnienia. Druga zaś nie wytrzymuje krytyki, zważywszy chociażby na fakt, iż w okresie tzw. koabitacji pomiędzy A. Kwaśniewskim a rządem AWS-UW, większość sejmowa lekceważąco potraktowała prezydenckie projekty

ustaw o stanach nadzwyczajnych, przedłożone niedługo po wejściu w życie Konstytucji. W efekcie, „o mały włos” Polska uniknęła kompromitacji jako członek NATO w sytuacji realnej perspektywy wprowadzenia stanu wojennego, w związku z atakiem Al.-Kaidy na Stany Zjednoczone we wrześniu 2001r. Z kolei w kontekście prezydentury A. Dudy, Doktorantka na wyrost konstatuje o, cyt. *kluczowych osiągnięciach prezydenta w dziedzinie bezpieczeństwa militarnego* (s. 298), jednocześnie przywołując konflikt głowy państwa z ministrem obrony narodowej A. Macierewiczem. W kontekście wskazanego konfliktu należy przypomnieć, że Prezydent – jako zwierzchnik Sił Zbrojnych – nie był w stanie skutecznie przeciwstawić się przeprowadzonym przez ministra obrony narodowej czystkom wśród wysokich oficerów polskiej armii, a także wojskowych służb specjalnych, co znacząco podważa tezę o jego „wybitnych osiągnięciach”.

Zakończenie rozprawy zawiera solidne podsumowanie przeprowadzonych przez Doktorantkę badań, wzbogacone o absolutnie trafną refleksję dotyczącą wpływu stylu prezydentury na efektywność wykonywania funkcji ustrojowych głowy państwa, wskazanych w art. 126 Konstytucji (s. 305-307). Za szczególnie cenny uznaję również pogląd Autorki odnoszący się do eklektyzmu Konstytucji, „zabezpieczonego” ogólną dyrektywą współdziałania władz, wyrażoną w jej Preambule (s. 323).

IV. Ocena strony formalnej rozprawy

Język i stylistyka pracy są bardzo staranne. Dysertacja nie zawiera błędów redakcyjnych i stylistycznych. Poza wskazanym uprzednio lapsusem w tytule rozdziału czwartego, negatywnie oceniam jedynie posługiwanie się przez Doktorantkę sformułowaniem „zapis”, na określenie postanowień, przepisów lub norm, ujętych w analizowanych aktach prawnych (s. 176; 209; 256). Imponująco prezentuje się bibliografia rozprawy, która obejmuje 48 stron tekstu (w tym 37 stron wykazu literatury; 7 stron wykazu materiałów źródłowych i aktów prawnych; 4 strony źródeł internetowych, wykorzystanych głównie w ostatnim rozdziale pracy).

V. Konkluzja recenzji

Wskazane wyżej nieliczne mankamenty i drobne uchybienia recenzowanej dysertacji nie wpływają w sposób zasadniczy na jej ogólną, pozytywną ocenę, zwłaszcza w odniesieniu do realizacji wyznaczonych przez Autorkę celów badawczych.

Mając powyższe na względzie stwierdzam, że rozprawa doktorska autorstwa Pani Anny Zagórskiej, pt. *Rola Prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2023, ss. 403, przygotowana pod kierunkiem naukowym prof. dr. hab. Jerzego Jaskierni spełnia

wymogi przewidziane dla tego typu prac w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t. j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1789). Z uwagi na to wnoszę o przyjęcie recenzowanej rozprawy i dopuszczenie jej do dalszych etapów postępowania doktorskiego.

Sławomir Patyra