

Warszawa, dnia 28 lutego 2020 r.

Dr hab. Robert Suwaj, prof. PW

Wydział Administracji i Nauk Społecznych

Politechnika Warszawska

Szanowna Pani

Prof. dr hab. Anna Konert

Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego

W załączeniu przedstawiam recenzję rozprawy doktorskiej Pani mgr Magdaleny Kuzmider, pt. *Ograniczenia prawa do informacji w administracji publicznej w Polsce*, przygotowanej pod opieką promotora Pana prof. dr. hab. Artura Kusia, na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego.

Z poważaniem,

Robert Suwaj



Warszawa, dnia 28 lutego 2020 r.

Dr hab. Robert Suwaj, prof. PW
Wydział Administracji i Nauk Społecznych
Politechnika Warszawska

RECENZJA

rozprawy doktorskiej Pani mgr Magdaleny Kuzmider, pt. *Ograniczenia prawa do informacji w administracji publicznej*

W wykonaniu uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim Pani mgr Magdaleny Kuzmider, mam zaszczyt przedstawić recenzję rozprawy pt. *Ograniczenia prawa do informacji w administracji publicznej w Polsce*, przygotowanej pod opieką promotora Pana prof. dr. hab. Artura Kusia, na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego.

Po zapoznaniu się z rozprawą stwierdzam, że:

- 1) rozprawa nie stanowi rozwiązania zagadnienia naukowego, gdyż takiego zagadnienia w pracy nie wskazano,
- 2) Autorka potwierdziła w ocenianej rozprawie, że nie posiada podstawowej wiedzy teoretycznej w dziedzinie nauk prawnych, w szczególności w obszarze prawa administracyjnego,
- 3) przedstawioną rozprawą kandydatka do stopnia naukowego potwierdziła brak umiejętności do samodzielnego prowadzenia pracy naukowo-badawczej.

Powyższe oznacza, że oceniana rozprawa doktorska **nie spełnia kryteriów określonych w art. 13** ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach naukowym i tytule naukowym w zakresie sztuki, mającego swoje zastosowanie zgodnie z dyspozycją art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z roku 2018, poz.1669).

Mając na uwadze powyższe, opowiadam się za **niedopuszczeniem Pani mgr Magdaleny Kuzmider do kolejnych etapów przewodu doktorskiego**. W uzasadnieniu powyższego wniosku poniżej przedstawiam swoje argumenty i uwagi.

I. Ocena trafności sformułowania tematu i przedmiotu rozprawy

Na wstępie należy podkreślić, że temat rozprawy sformułowany jest w sposób niejednoznaczny. Autorka wprawdzie informuje w tytule, że w pracy będzie się zajmowała problematyką „ograniczenia prawa do informacji”, niemniej nie wskazuje, o jakiego rodzaju ograniczenia oraz jakiego typu informacji jej chodzi. Nie wiadomo więc, czy Autorka zakreśliła sobie granice analizy w ramach ograniczeń mających charakter prawny, ekonomiczny, społeczny, techniczny, organizacyjny czy jeszcze innego rodzaju. Ponadto istotne wątpliwości wzbudza sprzeczność założeń dotyczących przedmiotu pracy, czyli rodzaju „informacji”, które zostały zawarte w przypisie nr 2 („Autor nie podjął tematów z zakresu dostępu do informacji publicznej...”) w kontekście treści zawartych w przypisie nr 3, który został sporządzony w zakresie prezentacji przedmiotu pracy („Zob. art. 4 Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej...”).

Autorka nie jest w stanie jednoznacznie określić: 1) co rozumie pod pojęciem informacji w administracji publicznej, 2) w jaki sposób potrafi dokonać kategoryzacji i podziału rodzajów informacji (powszechna, publiczna, wewnętrzna, objęta tajemnicami), 3) na czym polega prawo do informacji od organów administracji publicznej i jakie mogą być jego rodzaje w kontekście zróżnicowanego charakteru prawnych form działania administracji, 4) jakiego rodzaju ograniczenia w dostępie do informacji istnieją oraz z jakiego powodu, 5) czy prawo do informacji jest prawem jednolitym i czy w całej administracji – w tym w administracji samorządu terytorialnego – jest ono realizowane w taki sam sposób jak w pozostałej części organów administracyjnych i administrujących.

Kolejne wątpliwości dotyczą dalszej części tytułu, odnoszącego się do ograniczenia prawa do informacji, czyli „w administracji publicznej w Polsce”. Autorka wprawdzie nie wyjaśnia, czy administracja publiczna jest tu jedynie dysponentem administracji, czy też podmiotem ograniczającym „prawo do informacji”, niemniej najbardziej razi sprzeczność tytułowej „administracji publicznej” z główną tezą pracy, w której mowa o „nadużywaniu prawa do informacji”, które to „ogranicza ustawowe wykonywania obowiązków organom jednostek samorządu terytorialnego”. Autorka ma

ewidentny problem z rozróżnieniem pojęć „ograniczenie prawa do informacji” oraz „nadużywanie prawa do informacji”, z których żadne nie zostało na potrzeby ocenianej dysertacji zdefiniowane, zaś Autorka zdaje się je stosować zamiennie. Świadczy to jednak o całkowitym braku znajomości opisywanej problematyki. Natomiast utożsamianie przez Autorkę samorządu terytorialnego z „administracją publiczną w Polsce”, nie daje podstawy do przyjęcia takiego założenia za mające charakter merytorycznie poprawny.

Podsumowując, należy stwierdzić, że treść i przedmiot tematu rozprawy nie zostały prawidłowo sformułowane, bowiem tytuł pracy nie odpowiada treści rozprawy. Podobnie krytycznie należy ocenić konstrukcję tytułu pracy jako nieprawidłową pod względem kryteriów logiki oraz poprawności użytej terminologii formalnoprawnej. =

II. Ocena sformułowania celów naukowych, przyjętych hipotez i tez badawczych oraz postawionych problemów badawczych rozprawy

Z treści pracy, a w szczególności z jej wstępu, nie daje się wywieść celu naukowego recenzowanej dysertacji. Wprawdzie Autorka stawia (na str. 4 pracy) hipotezę, że „nadużywanie prawa do informacji ogranicza ustawowe wykonywanie obowiązków organom jednostek samorządu terytorialnego”, jednakże jest to teza, która nie wiąże się z tematem ani tytułem pracy. Ponadto Autorka nie wyjaśnia, o jaki rodzaj informacji jej chodzi oraz dlaczego utożsamia organy jednostek samorządu terytorialnego z administracją publiczną w Polsce. Autorka zdaje się zapominać, że udzielanie informacji publicznej jest również ustawowym zadaniem administracji publicznej, w tym organów jednostek samorządu terytorialnego. Postawiona w pracy teza jest więc niepoprawna językowo oraz logicznie, co nie świadczy dobrze ani o założeniach pracy, ani o wygenerowanym przedmiocie i zakresie prowadzonych badań.

Bez związku z postawioną tezą Autorka wskazuje następujące cele pracy: 1) zaproponowanie nowych rozwiązań w zakresie ograniczeń prawa do informacji na podstawie własnych badań, 2) dokonanie analizy kształtowania się współczesnych potrzeb społecznych w zakresie prawa do informacji oraz jego wykorzystywania, oraz 3) omówienie problemu relacji między rzeczywistością a kształtem realizacji tego prawa, wpływem zmian społecznych i gospodarczych. O ile cele nr 2 i 3 nie mieszczą się

w granicach prowadzonej w pracy analizy – podobnie jak nie mieszczą się w granicach nauk prawnych – o tyle warto zwrócić uwagę na zawarte w pracy informacje, nazwane przez Autorkę „badaniami własnymi”, które – jak napisała Autorka – zostały przeprowadzone „we wszystkich województwach, w każdym z województw wybrano pięć powiatów i pięć gmin, natomiast chcąc uwzględnić element administracji rządowej pytania zostały skierowane także do urzędów wojewódzkich w ograniczonym zakresie”. Autorka nie wykazała jednak w pracy ani potrzeby, ani metody (co jest pod każdym względem niedopuszczalne), ani czasu trwania, ani jakości i sposobu prowadzenia „badań własnych”. Nie jest więc jasne, czy mamy do czynienia z badaniami ilościowymi czy jakościowymi, czy z jakościową bądź ilościową analizą danych. Nie wskazano bowiem żadnych założeń, z których mogłaby wynikać naukowa potrzeba badania wskazanych problemów oraz wykazania, że lepiej nadają się do tego wybrane analizy przypadków. Nie uzasadniono więc ani wyboru metody (tej nawet nie wskazano, przez co tak naprawdę Autorka nie ma prawa powoływać się na tego typu „badania własne”), ani grupy badawczej, ani nie przedstawiono żadnych założeń prowadzonych badań własnych. W takim przypadku nie ma podstaw do stwierdzenia, że „badania własne” Autorki zostały przeprowadzone metodą naukową. Nie ma też podstaw do przyjęcia, że cokolwiek – w sferze pracy naukowej – może z takich badań wynikać.

Brak jasno wskazanego celu pracy oraz postawiona hipoteza, a także brak metody naukowej prowadzenia badań w obszarze nauk prawnych w recenzowanej rozprawie należy uznać za wadę dyskwalifikującą pracę na tym poziomie. Zaprezentowane treści są najczęściej nieprzemysłane, nieusystematyzowane i – co do zasady – sformułowane bez zrozumienia przedmiotu badań. Po analizie wniosków umieszczonych w zakończeniu pracy stwierdzam, że Autorka nie osiągnęła celu dysertacji metodą naukową, zaś hipotezę postawioną we wstępie rozprawy próbowano udowodnić własnymi informacjami, opartymi na przekonaniach Autorki, a nie wynikach jakiegokolwiek analizy.

III. Ocena przyjętych konwencji terminologicznych

Pani mgr Magdalena Kuzmider w sposób niepoprawny posługuje się terminologią, stosując pojęcia i nazwy w sposób nieadekwatny do ich znaczenia w ramach gałęzi prawa, w ramach której powstała dysertacja.

IV. Ocena przyjętych metod badawczych

Recenzowana praca nie jest wynikiem badań naukowych, gdyż nie została oparta na metodologii badawczej. Do rozważań nad m.in. istotą prawa do informacji oraz jej zakresem podmiotowym i przedmiotowym Autorka wykorzystuje metodę cytowania wszystkiego, co jej się kojarzy z udostępnianiem informacji przed administrację publiczną, jednak bez racjonalnego uporządkowania i rzetelnej systematyki. W pracy nie ma żadnej koncepcji czy nawet pomysłu na to, by rzetelnie zaprezentować problematykę informacji w administracji publicznej w oparciu o metodę naukową, tym bardziej że problematyka ta jest szczególnie wdzięczna i można ją rozpatrywać na kilku różnych płaszczyznach. Można na nią spojrzeć np. z perspektywy rodzajów i typów informacji w ramach poszczególnych prawnych form działania administracji publicznej. Inną płaszczyzną jest zagadnienie zarządzania informacją w administracji przez samą administrację publiczną. Aktualnie mamy ok. 800 baz danych znajdujących się w zasobach administracji publicznej, zarządzanych przez organy administracyjne i administrujące. Sama administracja ma problem w ich uporządkowaniu i umożliwieniu systemowego korzystania z tych danych przez administrację publiczną. Następną płaszczyzną jest kwestia barier dostępu do danych administracji przez pozostałe sfery władzy – władzę ustawodawczą i sądowniczą. Kolejna płaszczyzna to przekazywanie informacji pomiędzy organami administracji publicznej, które również posiada wiele barier.

Tymczasem analizując tekst recenzowanej pracy, można odnieść wrażenie, że Autorka prezentuje poglądy z literatury, łącząc je z własnym przekonaniem o istnieniu poszczególnych zdarzeń. Wymyka się to zasadzie prawidłowości działania oraz wskazuje na podstawowe braki Autorki w sferze: 1) dogłębnego poznania omawianej problematyki, 2) zrozumieniu i uporządkowania jej przedmiotu oraz poprawnego opisanie, a także 3) wyjaśnianie rzeczywistości normatywnej oraz dokonania oceny i wartościowania poznanych zjawisk.

V. Ocena konstrukcji i układu rozprawy

Problematyka podjęta w recenzowanej rozprawie jest niewątpliwie doniosła teoretycznie, a jednocześnie przydatna praktycznie, choć brak doprecyzowania przedmiotu analizy znacząco obniża tę ocenę. Recenzowana praca składa się z 273 stron tekstu. Zasadniczą jej część tworzy wstęp, cztery rozdziały i zakończenie. Trudno jest jednak oceniać konstrukcję i układ rozprawy w sytuacji, w której na wstępie nie sprecyzowano przedmiotu i zakresu prowadzonych badań. Problem powyższy potwierdza chociażby fakt, że Autorka używa w swej pracy zamiennie pojęcia „ograniczenia prawa do informacji” oraz „informacji w kontekście realizacji prawa” (str. 79), kształtując przedmiotowy zakres prawa do informacji.

Każdy z rozdziałów wprawdzie rozpoczyna się uwagami ogólnymi Autorki, jednakże uwagi te mają charakter niespójny i nie definiują, nie porządkują i nie projektują dalszych treści w sposób uporządkowany i uzasadniony celami pracy. Nie do zaakceptowania jest fakt, że praca z zakresu prawa administracyjnego zupełnie pomija teoretyczne koncepcje struktury organów administracyjnych oraz prawnych form działania, w zakresie których istnieją podstawowe różnice, jeśli chodzi o rodzaje informacji w administracji publicznej. Powyższą ocenę potęguje brak jakiegokolwiek alternatywnego punktu odniesienia do omawianej problematyki, która prezentowana jest w sposób przypadkowy i niespójny.

We wstępie, będącym wprowadzeniem do tematyki poruszonej w dalszych częściach pracy, Autorka przedstawia podstawowe problemy związane z tematem pracy. Jak już wyżej wskazano, czyni to w sposób nieuporządkowany. W pracy brakuje jasno wskazanego celu pracy, zaś postawiona hipoteza, a także brak metody naukowej prowadzenia badań w obszarze nauk prawnych zawarte w recenzowanej rozprawie należy uznać za nieprzemyślane, nieusystematyzowane i – co do zasady – sformułowane bez zrozumienia przedmiotu badań.

W rozdziale pierwszym znalazły się rozważania dotyczące historycznych aspektów prawa do informacji oraz dokonano przeglądu aktów normatywnych, krajowych i międzynarodowych oraz europejskich, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z wstępnym założeniem badania potrzeb społecznych realizacji prawa do informacji.

Zastanawia brak szerszej analizy w zakresie próby zdefiniowania tytułowych pojęć: „informacji” oraz „prawa do informacji”. W miejsce tego Autorka na stronach 81–90 pracy przepisuje w sposób nieuporządkowany różne frazy z literatury czy nauki o języku zawierające wyraz „informacja”. W dalszej części rozdziału II Autorka utożsamia pojęcia informacji w administracji publicznej z informacją jako elementem postępowania administracyjnego. Nie jest jasne, czy Autorka nie zna teoretycznych koncepcji prawnych form działania administracji, czy też nie potrafi ich przywołać, jednakże powyższe utożsamienie zdaje się wskazywać na istotny problem z umiejscowieniem tematu pracy w rzeczywistej działalności administracji publicznej, z podziałem na prawne formy jej działania.

Rozważania zawarte w dwóch pierwszych rozdziałach prowadzone są zbyt szeroko. Materia tam opisana mogłaby się z powodzeniem zmieścić – po dokonaniu racjonalnej selekcji przydatności treści – w jednym rozdziale bez szkody dla całej pracy, szczególnie przy wprowadzeniu jej granic przedmiotowych.

W rozdziale trzecim Autorka postanowiła umieścić opis wszelkich, znanych jej regulacji dotyczących udostępniania i odmowy udostępniania informacji. Opisała zarówno regulacji dotyczące udostępniania informacji w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego, jak i dostęp do informacji publicznej oraz zasady ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego. Powodów, przyczyn i naukowego uzasadnienia takiego połączenia jednak nie wskazano. W mojej ocenie są to zagadnienia tak różne konstrukcyjnie, przedmiotowo i podmiotowo, że nie wypada o nich pisać w ramach jednego rozdziału.

Przedmiotem rozdziału czwartego są „badania własne w zakresie prawa do informacji w administracji publicznej w Polsce”, które – jak już zaznaczałem – Autorka przeprowadziła „we wszystkich województwach, w każdym z województw wybrano pięć powiatów i pięć gmin, natomiast chcąc uwzględnić element administracji rządowej pytania zostały skierowane także do urzędów wojewódzkich w ograniczonym zakresie”.

W pracy nie wyjaśniono ani potrzeby tych badań, ani adekwatności metody (tej w ogóle nie wskazano) ich prowadzenia, ani czasu trwania badania, ani jakości próby i sposobu prowadzenia „badań własnych”. Nie jest więc jasne, czy mamy do czynienia z badaniami ilościowymi czy jakościowymi, czy z jakościową lub ilościową analizą

danych. Nie wskazano bowiem żadnych założeń, z których mogłaby wynikać naukowa potrzeba badania wskazanych problemów oraz wykazania, że lepiej nadają się do tego pogłębione analizy mniejszej liczby przypadków niż powierzchowne dużej. Nie uzasadniono więc ani wyboru metody, ani grupy badawczej, ani nie przedstawiono żadnych założeń prowadzonych badań własnych. W takim przypadku nie ma podstaw do stwierdzenia, że „badania własne” Autorki zostały przeprowadzone metodą naukową. Nie ma też podstaw do przyjęcia, że cokolwiek – w sferze pracy naukowej – może z takich badań wynikać. Tak „zaprezentowane” badania własne nie mogą zatem stanowić podstawy do prowadzenia jakichkolwiek badań naukowych.

Przydatność powyższych rozważań Autorki, zawartych w całej pracy, oceniam jako niedostateczną. Po pierwsze, zostały one przeprowadzone bez stworzenia modelu badawczego, w ramach którego należałoby określić przedmiot i granice. Dopiero na tej podstawie można byłoby stworzyć konstrukcję pracy. Drugą kwestią jest całkowity brak modelu porównawczego w odniesieniu do regulacji zawartych np. w krajowych procedurach sądowych. Po trzecie zaś, dokonanie powyższych ustaleń mogłoby mieć jakąś wartość, gdyby zostały one przeprowadzone w oparciu o prezentację konkretnych rozwiązań praktycznych, prezentujących możliwy sposób ich wykładni, przy uwzględnieniu wszystkich konstytucyjnych zasad ogólnych prawa administracyjnego.

Wnioski końcowe Autorki nie zawierają żadnych nowych ustaleń, o których czytelnik nie dowiedział się ze wstępu tej pracy, co wskazuje wyraźnie, że prowadzenie rozważań nie było potrzebne, zaś cel pracy został ukształtowany wadliwie.

VI. Uwagi dotyczące formalno-technicznej i edytorskiej strony rozprawy

Formalno-techniczne i edytorskie elementy rozprawy, takie jak: edycja przypisów, wykaz skrótów, wykaz aktów normatywnych, wykaz orzecznictwa oraz bibliografia zostały przez Autorkę – co do zasady – sporządzone prawidłowo i zgodnie z powszechnie przyjętymi w tym względzie regułami odnoszącymi się do prac z zakresu nauk prawnych.

Uwagę zwraca jednak sposób prowadzenia wywodu, pokazujący brak kompetencji nawet do jednolitej prezentacji omawianej problematyki w obrębie jednego zagadnienia bądź konstrukcji prawnej. Praca składa się z jedno- lub dwuzdaniowych

akapitów, cytowanych z różnych źródeł, które nie zostały ze sobą połączone jakąkolwiek myślą przewodnią. W taki sposób nie da się nawet stworzyć pracy opisowej, zaś o prowadzeniu wywodu naukowego, wykładni przepisów czy argumentacji prawnej nie ma nawet co mówić. Praca pokazuje niestety brak kompetencji Autorki do prowadzenia badań naukowych.

XI. Ocena końcowa rozprawy

Przedłożona do recenzji rozprawa doktorska nie zasługuje na pozytywną ocenę. Zarówno pod względem doboru tematu, zawartych w niej treści, jak i kwestii dotyczących jej formy jest ona niespójna, niekonkretna i niekompletna.

Robert Suwaj

