

Lublin 29.03.2020 r.

Dr hab. Tomasz Barankiewicz, prof. KUL
Katedra Teorii i Filozofii Prawa
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji
Katolicki Uniwersytet Lubelski
Jana Pawła II

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Magdaleny Kuzmider: *Ograniczenia prawa do informacji publicznej w Polsce*

1. Wybór i uzasadnienie tematu rozprawy

Wybrany temat rozprawy uznać należy za ważny i aktualny. Zagadnienie jawności i transparentności działań administracji publicznej oraz warunki ograniczenia tej zasady, ze względu na inne wartości społecznie ważne (dane osobowe, tajemnica przedsiębiorstwa, bezpieczeństwo, prywatność, różne rodzaje tajemnicy) stanowi ważny obszar badań w zakresie nauk prawnych, ze względu na komunikacyjny i stale rozwijający się cyfrowy charakter informacji w rozwiniętych społeczeństwach demokratycznych. Warto dodać, iż obecnie zasada jawności życia publicznego społeczeństw demokratycznych oraz jej konieczne ograniczenia stała się przedmiotem badań wielu nauk.

Zakres przedmiotowy badań wskazany został w tytule, tj. określony został przedmiot materialny (prawo do informacji w administracji publicznej) i przedmiot formalny (różne ograniczenia tego prawa). Przedmiot formalny został dodatkowo zawężony we wstępie rozprawy (s. 1) w ten sposób, iż Autorka bada przedmiotowe zagadnienie tylko w odniesieniu do organów jednostek samorządu terytorialnego. Słusznie podkreśla się, iż próba omówienia zagadnienia prawa do informacji w szerszym zakresie podmiotowym prowadziłoby do zbyt ogólnych ustaleń.

Na aktualność tematu wpływ ma przede wszystkim otoczenie administracji publicznej, tj. społeczeństwo demokratyczne charakteryzujące się partycypacją w sprawowaniu władzy, dostępem do informacji, kontrolą władzy publicznej poprzez

narzędzia jawności i społecznej odpowiedzialności. Co więcej, wskazane elementy stały się dzisiaj integralnymi składnikami rozwiniętych demokracji.

2. Główny cel, problem i teza rozprawy

Jak pisze Autorka, głównym problemem pracy jest pytanie o nadużycie prawa do informacji publicznej, a szerzej, problematyka nadużycia prawa do informacji publicznej (s. 4). Autorka przyjmuje, że w obecnym stanie prawnym ustawowe ograniczenia prawa do informacji są niewystarczające, jeśli na myśli mamy prawidłowe funkcjonowanie administracji samorządowej. Ponadto Autorka przyjmuje, iż nie każdy interes indywidualny stanowi przesłankę do udzielenia informacji i zarazem nie każdy interes publiczny stanowi przesłankę, warunek wystarczający do ograniczenia prawa do informacji. Jak się zakłada w pracy, obecnie istnieje potrzeba określenia rozwiązań utrzymujących, z jednej strony, model jawności, zaś z drugiej strony narzędzie służące możliwości ograniczenia prawa do informacji.

Zasadniczym celem rozprawy stało się sformułowanie wniosków *de lege ferenda*. Przede wszystkim Autorka postuluje potrzebę zmian w szczegółowych regulacjach prawnych dotyczących ograniczenia prawa do informacji, głównie ze względu na zachodzące zmiany społeczne. W obecnym stanie prawnym nie dostrzega się spójnego i wyczerpującego rozwiązania w kwestiach odmowy prawa do informacji.

Podsumowując, problematyka ograniczenia dostępu do informacji wymaga obecnie, pod względem teoretycznym i praktycznym bliższego rozpoznania oraz bardziej świadomego zarazem stosowania w praktyce. Tak określone motywy podjętych badań uznać należy za metodologicznie trafne i uzasadnione.

3. Ocena strony formalnej rozprawy

Wyniki przeprowadzonych badań przedstawiono w następującym układzie: a) wykaz skrótów, b) wstęp, c) korpus rozprawy składający się z czterech rozdziałów, d) zakończenie, e) bibliografia, f) wykaz orzecznictwa, g) wykaz innych materiałów, h) wykaz źródeł prawa, i) spis zamieszczonych wykresów.

Kompozycja korpusu pracy spełnia warunki podziału logicznego. Całość stanowi opracowanie wyczerpujące zakres przedmiotowy wskazany w tytule pracy. Kolejność rozdziałów nie jest przypadkowa, lecz podyktowana racją postępującego rozwiązania problemu. Każdy rozdział kończy podsumowanie.

Doboru literatury źródłowej, literatury przedmiotu, aktów normatywnych i orzecznictwa jest wystarczająco obszerny i dobrze wykorzystany (s. 274-289). W przypisach opis dokumentujący źródła oraz w wykazie literatury sporządzony został w sposób poprawny. Język i styl pracy spełnia wymogi tekstu rozprawy o charakterze naukowym. Można tylko dodać, iż nie trzeba w teście stosować dwu rodzajów akapitów, tj. angielskiego (spacja pionowa) i kontynentalnego (wcięcie na początku akapitu), wystarczy stosować jeden rodzaj akapitu. W przywołanych wyżej wymaganiach tekstu naukowego przedstawiona rozprawa spełnia warunki oceny pozytywnej.

4. Ocena zawartości merytorycznej rozprawy doktorskiej

Rozdział pierwszy ma charakter przygotowawczy. Autorka omawia w nim genezę prawa do informacji publicznej oraz genezę i kształtowanie się ograniczeń tego prawa. Prawo do informacji jest jednym z fundamentalnych praw człowieka. Dlatego miało ono ścisły związek z kształtowaniem się rozwiniętych społeczeństwa demokratycznych, w których określane jest również jako wolność informacyjna. Aczkolwiek współczesna historii zasady jawności działań władzy publicznej rozpoczyna zasadniczo swój bieg w Szwecji (Ustawa o wolności prasy, 1766 r.), to jednak Autorka sięga również do historii starożytnej wskazując na koncepcję państwa Arystotelesa.

Wobec przedstawionego materiału historycznego Autorka stawia zasadnicze pytanie pracy, czy ograniczenia prawa do informacji zmieniały się pod wpływem rozwoju społeczeństwa i czy ograniczenia były zawsze adekwatne w stosunku do okoliczności zewnętrznych? (s. 33). W opinii Autorki najczęściej zmiany przepisów regulujących dostęp do informacji publicznej bazowały na klasycznych i dość ogólnikowych postanowieniach ograniczających. W ten sposób, z punktu widzenia ich oceny, obecnie powinny zatem zostać znowelizowane i dookreślone.

Omówienie genezy pozwala przejść do aktualnych rozwiązań prawnych w prawie międzynarodowym (na gruncie którego prawo do informacji zostało uznane za jedno z praw człowieka), prawie Unii Europejskiej (UE) i prawie polskim. Prawo do informacji w systemie prawa Unii Europejskiej rozwijało się przez niemal ćwierć wieku, a jego początki związane są z poszukiwaniem reguł kształtujących społeczeństwo informacyjne. W krajach UE prawo do informacji stanowi integralny element wolności wypowiedzi. Natomiast omawiając system prawa polskiego Autorka przechodzi do głównego przedmiotu zainteresowania, tj. prawa do informacji w działaniach organów władzy publicznej, szczególnie zaś samorządu terytorialnego.

W rozdziale drugim omawia się zakres przedmiotowy i podmiotowy prawa do informacji. W tej części rozważań podjęto się określenie pojęcia informacji oraz jej zakresu przedmiotowego, ze względu na rodzaje informacji, tj. informacji prywatnej, informacji w administracji publicznej, informacji publicznej, informacji sektora publicznego. Zagadnienie to opracowano w oparciu o postanowienia kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o dostępie do informacji publicznej, ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego. Następnie wyróżniono podmioty uprawnione i obowiązane do udostępniania informacji.

W rozdziale trzecim analizie poddano zagadnienie udostępniania i odmowy udostępniania prawa do informacji. W rozdziale tym omówione zostały procedury udostępniania, odmowy i ograniczenia prawa do informacji. Szczegółowo prawo do informacji analizuje się tu na gruncie postępowania administracyjnego, ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Na tym etapie rozważań została podjęta próba odpowiedzi na pytanie o przyczyny i warunki ograniczenia prawa do informacji.

W kontekście przeprowadzonych rozważań Autorka postuluje opracowanie bardziej przejrzystych niż do tej pory przyczyn odmowy dostępu do dokumentów i akt postępowania administracyjnego w związku z tzw. jawnością zewnętrzną. Natomiast rozważając kwestię ograniczenia i odmowy udostępnienia informacji publicznej w ustawie o dostępie do informacji publicznej formułuje się następujące wnioski: 1) przyczyny ograniczenia prawa do informacji w prawie międzynarodowym, unijnym i krajowym są – zdaniem Autorki – nazbyt ogólne; 2)

ograniczenia systematyzować można według kategorii: bezpieczeństwo społeczne, prywatność, tajemnice przedsiębiorcy; 3) ustawowe przyczyny ograniczenia mają charakter przepisów o treści niejasnej, a zatem można tego rodzaju przepisom stawiać zarzut niedookreśloności prawa, a zatem w konsekwencji niezgodnego z zasadą państwa prawa ograniczania praw obywateli do informacji publicznej; 4) dynamiczny rozwój społeczny stanowi przyczynę nowych rozwiązań prawnych, co rodzi nowe problemy związane np. z ochroną danych osób fizycznych. W tym kontekście Autorka postuluje doprecyzowanie ustawowych ograniczeń prawa do informacji publicznej. Tak przygotowane analizy i zebranie ich wyników pozwala przejść do rozdziału ostatniego, tj. czwartego w którym przedstawia się własne propozycje rozwiązań.

W recenzowanej pracy odpowiedź na postawione główne pytania badawcze odnaleźć można w rozdziale czwartym, który ma charakter: 1) prezentacji przeprowadzonych badań empirycznych (s. 232); 2) wniosków *de lege ferenda* w zakresie precyzacji, dookreślenia zakresu zastosowania bądź zakresu normowania obowiązujących przepisów prawa (s. 241). Wyniki przeprowadzonych badań empirycznych wskazują na istnienie niestety wielu nieformalnych praktyk urzędniczych w procesie przygotowania odpowiedzi na wniosek zapytania w trybie dostępu do informacji publicznej. Jedną z przyczyn, jak się podnosi w pracy, może być obawa urzędnika przed odpowiedzialnością wobec niejasnych przepisów prawa.

Wobec przeprowadzonych rozważań w recenzowanej pracy formułuje się następujące wnioski *de lege ferenda*. Przede wszystkim powodując się doktryną i orzecnictwem Autorka proponuje podjęcie próby redefinicji określenia informacja publiczna. Celem tego rodzaju zabiegu byłoby dookreślenie materii związanych z tym, co rozumiemy przez sprawę publiczną. Nowością w tego rodzaju definicji legalnej byłoby odwołanie się nie tylko do strony przedmiotowej określenia „sprawa publiczna”, ale również odwołania się do strony podmiotowej, tj. informacji o podmiotach, osobach, innych podmiotach pełniących funkcje publiczne. Autorka jednak trafnie zauważa, iż taki właśnie kontekst znaczeniowy podsuwa nam sama Konstytucja RP w art. 61 ust. 1 (Obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne).

Natomiast w Ustawie z dnia 6 września o dostępie do informacji publicznej proponuje się nowe brzmienie przepisów ograniczających prawo do informacji, dzieląc warunki tego ograniczenia na: bezwzględne i względne. I tak, bezwzględne ograniczenie następuje w szczególności ze względu na: bezpieczeństwo, porządek publiczny państwa, a także bezpieczeństwo i porządek jednostek publicznych.

Natomiast warunki względne ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej dotyczą najogólniej możliwego negatywnego wpływu na kierowanie sprawami publicznymi. Zdaniem Autorki liczne przepisy regulujące kwestie udostępniania, ograniczania lub odmowy informacji umożliwiają interpretację zbyt szeroką, co w efekcie prowadzi do nadużycia prawa do informacji, dlatego też widzi się konieczną potrzebę ich dookreślenia.

5. Wnioski końcowe

Wobec przedstawionej wyżej oceny recenzyjnej stwierdzam, że rozprawa w całości spełnia warunki opracowania naukowego stawiane pracy doktorskiej, stanowiąc zarazem oryginalne rozwiązanie problemu naukowego.

Wnoszę zatem o dopuszczenie Pani mgr Magdaleny Kuszmider do dalszych etapów przewodu doktorskiego.


Tomasz Barankiewicz