

Prof. dr hab. Stanisław Hoc

Uniwersytet Opolski

RECENZJA

Rozprawy doktorskiej mgr MAGDALENY KUSZMIDER pt. „Ograniczenia prawa do informacji w administracji publicznej w Polsce”. Warszawa 2020, ss. 290.

I. Uwagi ogólne.

1. Autorka w swoich rozważaniach podjęła temat bardzo szczegółowy odnoszący się do prawa do informacji, a przede wszystkim jego ograniczenia w administracji publicznej. Niewątpliwie problem wymaga naukowego opracowania, stąd sam wybór tematu jest trafny i zasługuje na uwagę.

Można zauważyć, iż w ostatnich latach problem dostępu do informacji publicznej stał się tematem bardzo popularnym i modnym – o czym świadczą pozycje książkowe i artykułowe, nie zawsze najwyższej jakości, jak i bogate orzecznictwo sądów administracyjnych, niekiedy nie respektowane w praktyce.

2. Praca składa się ze wstępu, 4 rozdziałów merytorycznych, zakończenia, bibliografii, wykazu orzecznictwa, wykazu innych materiałów, wykazu źródeł prawa i spisu wykresów.

3. Ważną częścią każdej rozprawy doktorskiej powinien być wstęp, niestety nie wszyscy doktoranci przestrzegają tej „żelaznej” reguły. Autorka swoje uwagi wprowadzające zawarła we wstępie (s.1-12). Powstaje pytanie, dlaczego posługuje się formą „autor”, a nie „autorka”, a w innych miejscach także „uważam, „nie mogę zgodzić się”.

Autorka swoje rozważania - jak podkreśla – (s. 1) ogranicza do administracji samorządowej, co może jednak pozostawać w sprzeczności do tytułu rozprawy, który ma zakres szerszy. Stąd może powstać pytanie, dlaczego nie wprowadzono tego ograniczenia w tytule rozprawy?

Odnoszę wrażenie, iż chciała ona w swoich rozważaniach odnieść się do pracy (współpracy) w samorządzie terytorialnym.

Autorka wspomina (s.3), iż stosunkowo niewiele opracowań zostało poświęconych problematyce ograniczenia prawa do informacji publicznej, nie dokonuje w tym zakresie kwerendy literatury i wskazania najważniejszych opracowań, co należało jednak uczynić.

Główną tezą pracy jest twierdzenie: „nadużywanie prawa do informacji ogranicza ustawowe wykonywanie obowiązków organom jednostek samorządu terytorialnego” (s.4). Przyjęto przy tym 7 tez pomocniczych (s.4). Natomiast cele pracy to: „zapropozowanie nowych rozwiązań w zakresie ograniczeń prawa do informacji na podstawie badań własnych, dokonanie analizy kształtowania się współczesnych potrzeb społecznych w zakresie prawa do informacji oraz jego wykorzystania, omówienie problemu relacji między rzeczywistością, a kształtem realizacji tego prawa” (s.5). Niewątpliwie ambitne, ale czy realne o tym w dalszej części recenzji.

Autorka bardzo ogólnie wspomina o swoich badaniach, które przeprowadziła we wszystkich województwach, w których wybrano 5 powiatów i 5 gmin, należało tę kwestię wyjaśnić szerzej (s.5). Autorka zauważa, że omawiając podstawy odmowy, ograniczenia prawa do informacji dokonano analizy orzecznictwa (s. 9), natomiast w przypisie 21 wymienia 2 wyroki (WSA i SN), czyli analiza odnosiła się tylko do tych wyroków?

Metody wykorzystane w pracy to: historyczno-porównawcza, instytucjonalno-prawna i empiryczna (s.10), wybór ten nie nasuwa uwag.

II. Uwagi szczegółowe

1. W rozdziale I Autorka zajmuje się genezą i współczesnymi ograniczeniami prawa do administracji (s.13-78). Są to bardzo rozbudowane rozważania, które szczegółowo odnoszą się do: historii prawa do informacji w prawie międzynarodowym, unijnym i polskim, aktualnych rozwiązań prawnych w zakresie prawa do informacji (prawo międzynarodowe, prawo UE, prawo polskie, prawo do informacji w k.p.a., prawo do informacji w ustawie o dostępie do informacji publicznej, prawo do informacji w ustawie o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego), rozważania kończą wnioski.

Ogólnie Autorka wykazuje dobrą znajomość podjętej problematyki, swobodnie porusza się w literaturze przedmiotu, mając jednak tendencję do powtarzania niektórych rozważań, co występuje także w innych rozdziałach pracy co sygnalizuję już w tym miejscu. W przypisie 37 in. (s.16) błędnie użyto nazwiska, które występuje w innych miejscach (A. Piskorz – Ryń). Konwencja Rady Europy z 1950 r., a nie 1952 r. (s. 20) weszła w życie 3.09.1953 r. Przypis 75 (s.24) został błędnie sformułowany.

Kilkakrotnie w rozprawie powtarzają się informacje o Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji (s.29 in.). Nie projekt sejmowy, a projekt ustawy (s.29), niezbyt dokładne dane dot. legislacji (s.30), nie ustawa trafiła do komisji, a projekt. Razi stwierdzenie: „Do naszego systemu prawnego 25 lutego 2016 r. dołączyła ustawa o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego” (s.30). Chodzi o implementację, a nie o przekazywanie (s.31). Autorka odnosząc się ogólnie do ograniczeń prawa do informacji unika jednak przedstawienia własnego stanowiska (s.38), dlaczego?

Przypis 154 (s.43) identyczny jak przypis 155 dot. innej sprawy – niejasność. Powtórzenia na s.60 ze s. 54 dot. art. 73 k.p.a. Niejasne stanowisko: „ w doktrynie przytacza się stanowisko Prezydenta RP” – którego, dokładnie (s.61). Autorka stwierdza:” Badając orzecznictwo, doktrynę, przepisy, prawa nasuwają się wątpliwości i niejasności relacji między prawem do informacji uregulowanym w K.P.A., a regulacją ustawy o dostępie do informacji publicznej, szczególnie w kontekście podmiotów uprawnionych do tegoż prawa” (s.62), a jaki jest pogląd Autorki? Następnie zauważa ona problemy interpretacyjne dotyczące informacji publicznej, ale nie artykułuje własnego poglądu (s.66). Przypis 286 (s.69) – niepełny. Powtórzenia dotyczące osoby pełniącej funkcję publiczną (s.71). Wnioski zawarte na zakończenie rozdziału mają znamiona powtórzeń bardzo jednoznacznych co należy ocenić krytycznie. Niektóre z nich wynikają jednak z następnych rozdziałów pracy. Autorka odnosi się do administracji publicznej, a wcześniej zastrzega się, że polem jej rozważań będzie administracja samorządu terytorialnego, zabrakło konsekwencji. Stoi ona na stanowisku, że ograniczenie prawa do informacji w demokratycznych systemach prawnych jest niezbędne w celu ochrony dobra wyższego (s.78), które należy podzielić.

2. W rozdziale II Autorka zajmuje się zakresem przedmiotowym i podmiotowym prawa do informacji: (s.79-157) odnosząc się do pojęcia informacji w polskich przepisach prawa, administracji publicznej, sektorze publicznym, a także do pojęcia informacji publicznej, informacji prywatnej. Analizuje również szczegółowo podmioty uprawnione i zobowiązane do udostępnienia informacji: podmioty uprawnione do uzyskania informacji w k.p.a., uprawnione do uzyskania informacji publicznej, uprawnione do ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego, podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej i udostępniania informacji sektora publicznego. Rozważania kończy podsumowaniem, a w rozdziale I, wnioskami. Budzi wątpliwości wywód Autorki, że w „rozdziale drugim autor zamierza przedstawić fragmenty swoich badań ilustrujące zależności pomiędzy interpretacją w praktyce informacji publicznej oraz podmioty zobowiązane a wielkością badanej aglomeracji” (s.80). W sposób mało precyzyjny Autorka przedstawia założenia leżące u podstaw wywodów znajdujących w dalszej części rozdziału II. Np. badania przeprowadzono w niemalże dwustu jednostkach publicznych (s.80). Jakich?, dokładniej. Kolejny raz Autorka powtarza wcześniejsze wywody, np. dot. pojęcia informacji (s.81). Autorka powołując się na orzecznictwo TK w przypisie 352 na s. 88 odwołuje się do pracy A. Gryszczyńskiej i G. Szpor, co nasuwa zastrzeżenia. Niekonsekwencją Autorki, o której już wspomniano jest stwierdzenie: „W niniejszej pracy rozpatrujemy problem prawa do prywatności w kontekście administracji publicznej” (s.90). Co może budzić zastrzeżenia. Autorka w swojej niekonsekwencji idzie dalej, stwierdzając: „Informacja jako jeden z elementów postępowania administracyjnego wiąże się z jawnością działalności administracji publicznej” (s.91). Natomiast, co należy podkreślić, Autorka szeroko i trafnie wykorzystuje orzecznictwo sądów administracyjnych w swoich rozważaniach. Powołuje się przy tym także na literaturę przedmiotu, w której porusza się w zasadzie swobodnie.

Omawiając regulację prawa międzynarodowego (s.106 in.) Autorka nie unika powtórzeń. Powtórzenia występują także w omawianiu przepisów UE (s.111 in.). Wewnątrz rozdziału II znajduje się pkt. 2.2.3.3. podsumowanie, którego nie uwzględniono w spisie treści. Mam wątpliwości co ma wynikać z takiego częściowego podsumowania w tym rozdziale (s.114 in.). Dalsze wywody zawarte w rozdziale II są poprawne, Autorka wykazuje dobre rozeznanie w regulacjach krajowych, europejskich i międzynarodowych. Podejmuje ona, wprawdzie nieśmiało, próbę zdefiniowania informacji sektora publicznego (s.130), którą będzie jeszcze powtarzać w innych częściach rozprawy. Niezręcznie językowo brzmi stwierdzenie Autorki: „Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, każdy może to prawo realizować, nawet więcej prawo takie można realizować niemalże anonimowo, podając jedynie dane, aby możliwe było spełnienie zadość obowiązkowi odpowiedzi na wnioski „ (s.139). W przypisie 566 in. Użyto nazwiska M. Jaśkowiak, czy nie chodzi jednak o M. Jaśkowską, która także występuje w innych częściach pracy. W podsumowaniu (s.153 in.) Autorka odwołuje się do swoich badań, ale czyni to mało precyzyjnie np. wspomina o ankietach (jaka była ich treść, tego zabrakło chociażby w wykazie), do jakich jednostek zostały przesłane (dokładnie). Cenne jest niewątpliwie, że Autorka swoje rozważania wzmacnia własnymi badaniami, ale powinna to czynić bardziej precyzyjnie.

3. W rozdziale III Autorka zajmuje się udostępnieniem i odmową udostępnienia prawa do informacji (s.158-225), analizując : udostępnienie, ograniczenie i odmowę udostępnienia informacji w postępowaniu administracyjnym, w ustawie o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego, regulacje konstytucyjne. Niestety już samo wprowadzenie do rozważań w rozdziale III budzi zastrzeżenie, autorka stwierdza: „Rozdział w swoim założeniu prezentuje aktualne regulacje ustawowe, być może jest nieco teoretyczny, jednak w ocenie autora należy przedstawić bieżące rozwiązania, ponieważ mają one być pewną bazą do zaprezentowania w kolejnym rozdziale badań autora w zakresie realizacji prawa do informacji” (s.158). Z powyższego niewiele wynika. Przypis 609 (s.160) dot. A Dana, jest niepełny, brak tytułu artykułu. Wywody merytoryczne w zasadzie są poprawne, Autorka wykazuje się dobrą znajomością analizowanej problematyki, jednak z tendencjami do powtórzeń. Niestety niekiedy posługuje się pojęciami już nieaktualnymi, np. tajemnica państwowa (s.164, 165, 169) powołując się na przypis 629, ustawa z 5.08.201 r. nie używa pojęć tajemnica państwowa i tajemnica służbowa, na którą powołuje się Autorka w przypisie 631, zabrakło konsekwencji. Mam wątpliwości co do rozważań związanych z tajemnicą przedsiębiorcy (s.172 in.), w wielu miejscach są one nieaktualne, a przy tym zawierają powtórzenia. Należało odnieść się w pierwszej kolejności do nowego brzmienia art.11 u.z.n.k. znowelizowanego w dniu 5.07.2018 r., przepis ten zawiera definicję tajemnicy przedsiębiorstwa, opartą na definicji zamieszczonej w dyrektywie 2016/943/UE. Autorkę odsyłam do lektury m.in.: S. Hoc, Nowe prawo Unii Europejskiej w zakresie ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa. „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 1. Niezręcznie jest stwierdzenie Autorki (s.174), że „W kontekście powyższych rozważań postuluje się za opracowaniem bardziej przejrzystych przyczyn odmowy dostępu do dokumentów, akt postępowania administracyjnego w kontekście jawności zewnętrznej”. W pkt.3.3 zawarte

zostały powtórzenia a przypis 664 jest wtórnym, gdyż wcześniej Autorka powoływała się już na MPPOiP. Omawiając niektóre rozwiązania ustawy o ochronie informacji niejawnych (s. 190 in.) Autorka nie odnosi się do literatury przedmiotu, np. do pierwszego komentarza: S. Hoc, Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz. Warszawa 2010. Autorka powraca do rozważań związanych z tajemnicą przedsiębiorcy (s. 192 in.) poprawnie już cytując przepisy u.z.n.k., zabrakło jednak konsekwencji i właściwego zrozumienia problemu. Autorka (s.200) powołując się na SN odwołuje się do A. Mednisa w przypisie 767. Następnie wypowiada się ona szerzej w kwestii ograniczenia prawa do informacji (s. 204 in.) przedstawiając kilka wniosków, z odwołaniem się do swoich badań. Wyraża przy tym pogląd, że przesłanki ograniczające prawo do informacji są niewystarczające, a nadużywanie prawa do informacji przez wnioskodawców przeszkadza w wykonywaniu ustawą nałożonych obowiązków na administrację publiczną (s. 205). Można mieć pytanie, czy nie jest to pogląd zbyt stanowczy, gdyż rozważania Autorki miały być ograniczone do samorządu terytorialnego. Zabrakło mi w rozważaniach Autorki uporządkowanego przedstawienia ograniczeń na podstawie art. 5 ust. 1,2,2a,3 udip, śladowe wywody znajdują się, ale rażą powierzchownością i chaosem. Zdaniem NSA/wyrok z 30.6.2014 r. I OSK 3271/14/ informacja publiczna może być informacją niejawną, co nie przesądza, że informacja ta musi zostać udostępniona. Jaki jest pogląd Autorki w tej kwestii? Chciałbym także poznać jej pogląd dot. orzecznictwa NSA w kwestii informacji dot. służb specjalnych z perspektywy informacji publicznej (ABW,AW,SKW,SWW,CBA). Wnioski (s.220 in.) mogą być interesujące, ale Autorka odwołuje się do (s.221 in.) swoich badań, których zakres został jednak przedstawiony bardzo ogólnie, co budzi niedosyt, ujęto wartości procentowe, bez liczb bezwzględnych. Trud badawczy Autorki niewątpliwie zasługuje na uwagę, ale został jednak obarczony, niepotrzebnie zbyt licznymi usterkami, co może obniżyć wartości poznawcze samych badań.

4. W rozdziale IV Autorka omawia badania własne w zakresie prawa do informacji w administracji publicznej w Polsce (s. 226-268). Omawia następujące kwestie: informacja publiczna jako system kontroli władzy publicznej – analiza rozwiązań, postulaty *de lege ferenda* w zakresie odmowy i ograniczenia prawa do informacji, kończąc wywody na podsumowaniu. Wstęp do tego rozdziału zawiera jednak wiele zbędnych powtórzeń (s. 226 in.). We wstępie do rozdziału zabrakło informacji metodologicznych dotyczących badań własnych, stąd odczuwam głęboki niedosyt, rozumiem jej trud badawczy, rysujące się przeszkody, ale nie może być to okolicznością usprawiedliwiającą. Trudno byłoby się zgodzić z ambitnym stwierdzeniem Autorki: „niniejszy rozdział podsumowuje przedmiotową dysertację, a także przedstawia kształtowanie się systemu kontroli społeczeństwa za pomocą informacji publicznej” (s.227). Niestety wiele powtórzeń znalazło się w tym rozdziale np. s. 229,230. Wyniki badań Autorka przedstawia z wykorzystaniem wykresów (ujęcie procentowe). Zwraca uwagę, że przepisy dotyczące ograniczenia prawa do informacji należy doprecyzować i zmienić, takie propozycje mają być zgłoszone w dalszej części pracy (s.235). Autorka przedstawia więc swoje postulaty *de lege ferenda* w zakresie odmowy i ograniczenia prawa do informacji (s.241 in.). Proponuje

więc własną definicję informacji publicznej (s.248), która może być jednak sprzeczna z definicją zawartą na s. 263, należało zachować konsekwencję. Oczywiście dobrze, że Autorka zaproponowała swoją definicję, którą można oceniać, z różnych punktów widzenia. Na uwagę zasługują wywody Autorki mające na celu jej wyjaśnienie (s.248 in.) Omawiając orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie pojęcia informacji publicznej Autorka odnosi się jednak w przypisie 874 do pracy zbiorowej, a nie orzecznictwa, czyli mamy do czynienia z cytowaniem wtórnym. Kolejne powtórzenia dotyczące tajemnicy przedsiębiorcy (s.255 in.). Zdaniem Autorki konstrukcja prawna ograniczenia prawa do informacji wymaga doprecyzowania (s.259), dlatego też proponuje ona wprowadzenie podziału ograniczenia prawa do informacji, prawa do ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego oraz wskazanie przesłanek względnych, których zastosowanie musiałoby być rozważane w konkretnej sytuacji w oparciu o tekst ważenia interesów czy też test ważenia szkody (s.259). To oczywiście jest jej pogląd, który należy uszanować, zwłaszcza, że stara się szerzej go uzasadnić. Autorka proponuje więc nowe brzmienie art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej raz jeszcze (s.263), a także nowe brzmienie przepisu ustawy dot. ograniczenia prawa do informacji (s.263). Jest to propozycja bardzo kazuistyczna, ale autorska. Zauważa przy tym, że propozycje nowych rozwiązań prawnych wynikają z jej doświadczenia zawodowego, wyników przeprowadzonych badań i orzecznictwa (s.265).

W podsumowaniu do treści rozdziału (s.265) znalazło się jednak wiele powtórzeń, zbędnych dla precyzji wywodu.

5. Pracę w warstwie merytorycznej zamyka zakończenie (s.269-273), które ma charakter syntetyczny, wyeksponowano postulatory *de lege ferenda*. Zdaniem Autorki, tezy rozprawy zostały zweryfikowane, a cel jej badań osiągnięty (s.273). Zgodzić się należy z poglądem Autorki, że konieczne jest zachowanie równowagi pomiędzy jawnością, wartością leżącą u podstaw prawa dostępu do informacji publicznej, a z drugiej strony wartościami ograniczającymi realizację tego prawa (s.273). Wydaje się więc, że osiągnięto zaplanowane założenia, przy uwzględnieniu podniesionych uwag.

6. Bibliografia zawiera 106 pozycji, niektórym brakuje danych, niektóre dane osobowe są niedokładne, tytuły niepełne. Należało – jak uważam – wykorzystać jeszcze wiele innych publikacji, jak np.: P. Szustakiewicz, Definicja informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 10, W. Piątek (red.), Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej. Warszawa 2019, M.J. Ulasiewicz, Administracyjno- prawne aspekty jawności działań administracji publicznej. Łódź 2018, T. Bąkowski, Jawność i jej ograniczenia, t. XII. Modele regulacji. Warszawa 2016, A. Gałach i inni, Dostęp do informacji publicznej a prawo do prywatności. Warszawa 2015, M. Bernaczyk, Prawo do informacji w Polsce i na świecie. Warszawa 2014, M. Bernaczyk Tajemnica przedsiębiorcy (przedsiębiorstwa) jako ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji o działalności państwa w: IUS est ars boni et aequi. Księga

pamiętkowa dedykowana Profesorowi Józefowi Frąckowiakowi, red. A. Dańko – Roesler, M. Leśniak, M. Skory, B. Sołtys. Warszawa 2018, M. Bernaczyk „Dokument wewnętrzny” jako ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji: rozstrzyganie kolizji w teorii i praktyce . Warszawa 2017 r.

7. Wykaz orzecznictwa – obfity, ale obarczony niezachowaniem ujęcia chronologicznego, także źródła prawa nie zostały ujęte chronologicznie i hierarchicznie. W pracy wykorzystano 15 wykresów.

III. Uwagi końcowe.

1. Autorka podjęła się ambitnego i trudnego zadania, które wykonała w zasadzie dobrze, na uznanie zasługuje jej trud badawczy, mimo, że założenia i metodologia badań zostały przedstawione w sposób, który nie mogę w pełni akceptować.

2. Autora wykorzystuje literaturę przedmiotu, w zasadzie w sposób zadawalający, próbuje przedstawić własne stanowisko, które może nasuwać uwagi krytyczne, stosunkowo skromnie polemizuje z innymi autorami.

3. Wywód rozważań pracy jest logiczny, jednakże zbyt wiele zbędnych powtórzeń, liczne błędy redakcyjne, zabrakło solidnej i rzetelnej korekty.

4. Przypisy sporządzone dobrze, a przy tym są oszczędne, widoczne jednak literówki i niedokładności.

5. Mimo podniesionych uwag, usterek i niedociągnięć uważam, że rozprawa doktorska mgr Magdaleny Kuzmider spełnia w stopniu zadawalającym wymogi, o których stanowi 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 (Dz.U, 2017 r. poz. 1789) w związku z art. 175 Ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669 ze zm.). Tym samym może być przedmiotem dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

3.6..2020r.

