

Warszawa, dnia 18 stycznia 2025

Prof. dr hab. Mirosław Karwat
Uniwersytet Warszawski
Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych

Recenzja

rozprawy doktorskiej Patrycji Tyborowskiej pt.
*Społeczne i administracyjne aspekty prawa dostępu do informacji
w gminach w Polsce na przykłądzie województwa mazowieckiego*

Przedłożona do oceny rozprawa doktorska Patrycji Tyborowskiej jest ambitnym przedsięwzięciem badawczym. Trzeba to podkreślić, gdyż druga część tytułu (w gminach...na przykładzie...) mogłaby mylnie sugerować, iż mamy do czynienia z kolejnym przyczynkiem do zagadnienia lub bardzo wycinkową monografią szczegółową, o niedużym zasięgu i niewielkim znaczeniu poznawczym tudzież praktycznym. A tu jest odwrotnie: Autorka zdecydowała się na wielopoziomową eksplorację problemu, udatnie łącząc elementy teoretycznego modelu zjawiska, jakim jest informacja jako taka, wykładni doktrynalnych przesłanek i normatywnych i regulacji dostępu do informacji publicznej oraz analizy dokumentów będących wskaźnikiem faktycznego stanu rzeczy. Rozprawa łączy więc w sobie funkcje eksplanacyjne z typowo diagnostycznymi, jakie zwykle dominują w rozprawach doktorskich o nachyleniu raczej ekspertryzowym niż stricte akademickim.

To pierwszy z walorów rozprawy. Wymieniłbym jeszcze inne. Wśród nich widoczna umiejętność pogodzenia narracji analitycznej, zdecydowanie zobiektywizowanej w tonacji i w optyce poznawczej z wątkami krytycznymi – krytycznymi zarówno w stosunku do pewnych elementów doktryny prawnoustrojowej, jak w stosunku do jakości prawodawstwa w omawianej dziedzinie, jak wreszcie w stosunku do praktyki funkcjonowania urzędów w tym zakresie.

Profil pracy *per saldo* bliższy jest klasycznej nauce o administracji niż klasycznej nauce o polityce – co widać w rozkładzie akcentów, proporcjach wywodu i bazie źródłowej. Nie znaczy to jednak, że nieobecna jest tu problematyka i perspektywa poznawcza typowa dla politologów. Wszak problem tytułowy został osadzony w wyrazistych ramach modelu teoretycznego, a zarazem wzorca aksjologicznego sygnowanego pojęciem „społeczeństwo obywatelskie”. Analizowane jest więc nie po prostu prawo dostępu do informacji samo w sobie (jako kwestia prawna, proceduralna i pragmatyczne konsekwencje określonych rozwiązań prawnoadministracyjnych), ale fundamentalne znaczenie tego prawa (w kontekście praw człowieka i obywatela oraz wymogów społeczeństwa obywatelskiego) i określonych jego regulacji dla jakości życia publicznego, dla demokratycznego lub niedemokratycznego albo tylko pseudodemokratycznego charakteru ustroju politycznego państwa i stosunków społecznych w jego granicach.

Już we wstępie, a potem konsekwentnie w stopniowanym wywodzie Autorka ukazuje szersze niż formalnoprawne obramowanie problemu, ba, samą jego genezę. Sadzę, że bardzo adekwatnie zrekonstruowała w swoim wywodzie stan wiedzy o tym, czym jest informacja

jako taka, jakie spełnia funkcje społeczne (z jednej strony, dla „organizmu społecznego”, z drugiej strony, dla obywateli i określonych grup interesów, wspólnot ideowych itd.). Co więcej, dość precyzyjnie wskazała, na czym polega polityczny kontekst omawianych zjawisk (informacji oraz dostępu do informacji), na czym polega wręcz polityzacja (upolitycznienie) informacji. A w dalszym wywodzie bardzo rzeczowo ukazała tę formę upolitycznienia informacji (przekazu informacji, odbioru informacji, interpretacji faktów, danych czy przepisów prawa), która polega na instrumentalnym, a w konsekwencji selektywnym, tendencyjnym, stronniczym użytku z posiadanej, udostępnianej lub dozowanej, ukrywanej, dezinterpretowanej informacji.

W rozdziale końcowym autorka potwierdziła, iż obok wiedzy teoretycznej na temat mechanizmów informacji oraz kompetencji w zakresie analizy i interpretacji aktów normatywnych nieobce są jej też empiryczne techniki służące rozpoznaniu stanu rzeczy, kwantyfikacji zasięgu pewnych tendencji lub ich jakościowej kwalifikacji w świetle ustalonych przejawów.

Struktura rozprawy wydaje się logiczna, dobrze przemyślana – jak w metodycznie zaprogramowanym wykładzie. Słuszne jest rozpoczęcie od kwestii o najwyższym stopniu ogólności (istota informacji i jej funkcje w życiu społecznym oraz w funkcjonowaniu państwa). W ten sposób autorka ustaliła klucz pojęciowy i problemowy do następnych rozdziałów. Uzasadnione wydaje się wskazanie najpierw „unijnych” źródeł i inspiracji dla rodzimego prawodawstwa w kwestiach statusu prawnego informacji oraz form i warunków dostępu do informacji, a następnie – w kontekście ustrojowego, konstytucyjnego wzorca społeczeństwa obywatelskiego – odniesienie się do specyfiki polskiego ustawodawstwa i polskich programów politycznych w III RP. Wreszcie, logiczne jest, że po ustaleniu tych ram prawnych i stanu prawnego autorka przechodzi do sprawdzianu, czy omówione regulacje są wystarczające, czy są spójne, czy są w praktyce respektowane. I uwzględnia przy tym spory interpretacyjne – i nie tylko interpretacyjne, bo o konsekwencjach praktycznych – w orzecznictwie sądów (Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego).

Na uznanie zasługuje zastosowana w pracy praktyka opatrzenia każdego z kolejnych rozdziałów podsumowaniem, poza tym, że całość wyводу także została „rozliczona” na końcu. W ten sposób umożliwia się czytelnikowi kontrolę nad tokiem wyvodu, który ma charakter stopniowany. Ale też w ten sposób przekonujemy się, że autorka dba o samokontrolę we własnym rozumowaniu i w kolejnych ustaleniach.

Te walory rozprawy sprawiają, iż jest ona dobrą, solidną podstawą do legitymowania się dyplomem doktora nauk społecznych w zakresie nauk o polityce i administracji, po obronie, o dopuszczenie do której wnioskuje.

Z myślą o obronie rozprawy przedstawię poniżej kilka uwag natury metodologicznej lub merytorycznej związanych albo z pewnym niedosytem, wrażeniem luk w tym i tak bardzo wszechstronnym i kompleksowym wywodzie. Muszę tu zaznaczyć, iż w kwestiach związanych z interpretacją i analizą ustawodawstwa, aktów normatywnych niższego rzędu, procedur itp. nie jestem w stanie – jako tylko politolog – zastąpić pozostałych recenzentów, których wiedza w tej dziedzinie jest miarodajna. Będą to więc uwagi politologa – w roli teoretyka polityki oraz specjalisty w dziedzinie socjotechniki.

* Zaczę od formalnej strony rozprawy. Tekst i wydruk zostały przygotowane dość starannie, z zachowaniem standardów edytorskich. Wywód prowadzony jest komunikatywnie i generalnie w sposób poprawny z punktu widzenia stylistyki i gramatyki. Miejscami nawet ta

polszczyzna jest elegancka. Adekwatnie stosowana jest terminologia specjalistyczna. Jednak zauważyłem co najmniej kilka „niedoróbek” – w rodzaju zdań urwanych lub ułomnych konstrukcyjnie. Powtarza się też (chyba więc nie przypadkiem) błąd w pisowni: persfazja.

* Jeśli chodzi o sposób przytaczania źródeł drukowanych, to jest on poprawny, ale jednak daleki od perfekcji. W przypisach przeważają nie cytaty, lecz odsyłacze ze wskazaniem zwykle nawet kilkunastu stron. Stwarza to niepotrzebne wrażenie, jak gdyby wywód autorki opierał się na kompendialnym ciągu streszczeń, omówień, choć na szczęście tak nie jest. Tendencja ta jest coraz bardziej rozpowszechniona wśród dzisiejszych doktorantów – ze szkodą dla tego, jak odbieramy ich biegłość warsztatową. Chęć jednak zaznaczyć, że nie zauważyłem w tym sposobie przytaczania źródeł jakichś kryptocytatów, które balansowałyby na krawędzi plagiatu – co przydarza się dziś niejednemu z doktorantów lub habilitantów.

Przechodzę teraz do uwag merytorycznych – najpierw ogólnych, następnie szczegółowych.

* W wywodach we wstępie oraz w rozdziale pierwszym warto byłoby wyraźniej wskazać, że uczestnictwo w życiu społecznym, publicznym obejmuje 4 typy oddziaływań: artykulację własnych interesów i ekspresję poglądów, oczekiwań; wywieranie nacisku na rzecz spełnienia postulatów, żądań, oczekiwań; okazywanie oporu wobec nieakceptowanych zamiarów, zapowiedzi, inicjatyw, podjętych decyzji; wreszcie – możliwość kontroli nad „kuchnią” decydentów. W dużym stopniu autorka uwzględnia właśnie takie komponenty, ale raczej *implicite* niż *explicite*.

* Zwraca uwagę inna luka czy w każdym razie niedopowiedzenie w założeniach wyjściowych. Mianowicie: prawo do informacji (publicznej) służy nie tylko regulowaniu stosunków między rządzącymi a rządzonymi (na różnych szczeblach, włącznie z poziomem lokalnym), między urzędem a obywatelem, ale również regulowaniu stosunków między różnymi grupami społecznymi o rozbieżnych lub sprzecznych interesach, ustaleniu relacji między dobrem wspólnym / interesem publicznym a interesem partykularnym. Defekty informacji w tym wymiarze są jednym z czynników konfliktogennych, mogą być też sygnałem nadużyć władzy lub wpływów lobbystycznych.

* Zastanawia mnie (choć może czegoś nie doczytałem), dlaczego autorka nie poświęciła w jednym miejscu uwagi takiej kwestii, jak rola prasy terenowej w zapewnianiu dostępu do informacji, w egzekwowaniu dla obywateli zasady „masz prawo wiedzieć”. A przecież tryb wnioskowy (w wykonaniu nie tylko obywateli, ale i organizacji społecznych) nie jest jedynym sposobem uzyskiwania czy „wyszarpywania” informacji istotnych dla danej społeczności. Oczywiście rozumiem, że status prasy terenowej (zwłaszcza pozbawionej atrybutu niezależności, sprowadzanej niekiedy do roli „kroniki dworskiej”) to zagadnienie samo w sobie.

* Gdy mowa – słusznie – o znaczeniu sprzeczności interesów grupowych dla treści i zakresu udostępnianej informacji (s. 48), to należałoby dodać, iż komplikacje wiążą się również... z tym, że różne (na różnych płaszczyznach) interesy tego samego podmiotu mogą być ze sobą sprzeczne. O czym rzadko myślą zarówno politycy, urzędnicy, jak lobbyści i zwykli obywatele, mieszkańcy, wyborcy.

* Zasługuje na uznanie docieklivość, krytyczny dystans autorki wobec „aktów strzelistych”, na jakie łatwo można się nabrać w respekcie dla „doskonalenia prawa”. Przykład: na s. 214 celnie wypunktowała, że ustawa opracowana pod hasłem ułatwienia czy poszerzenia dostępu do informacji faktycznie skutkowałaby ograniczeniem tego prawa. A w całej rozprawie autorka podkreśla połowiczność lub wręcz pozorność niektórych przepisów.

* W wywodzie nie tylko wstępnym, kategorialnym, ale i w dalszych rozdziałach zabrakło mi komentarza do „drugiej strony medalu”. Mianowicie: jeśli komuś przyznajemy prawo do informacji (i tym celu określamy warunki i formy dostępu), oznacza to po drugiej stronie obowiązki, nakaz. W domyśle ta relacja jest uwzględniana w wywodzie, ale jednak odczuwam niejasność: czy nie jest tak, że norma, jaką jest przyznanie prawa do informacji, jest bardziej postulatywna niż opatrzona sankcją? Czy nie jest tak, że właśnie brak sankcji jest istotną przyczyną niespełnienia uzasadnionych oczekiwań obywateli lub całych grup społecznych? Wiąże się to z klasycznym rozróżnieniem gwarancji formalnych oraz materialnych takiego czy innego prawa do...

* Na s. 12 zwraca uwagę niedopowiedzenie o istotnych konsekwencjach dla analiz zawartych w rozdziałach II, III i IV. Mianowicie: popularność zapożyczonego z „obiegu euro” terminu *transparentność* przesłania nam taki oto niuans, że sama w sobie jawność jeszcze nie jest tym samym co przejrzystość. Można operować taką jawnością, która... dezorientuje, ekspozując coś zarazem coś ukrywa lub deformuje, uwidocznia coś w sposób mętny, pokrętny. Już dawno zauważyli to politycy i ich doradcy, zwłaszcza spin doktorzy.

* W deklaracjach metodologicznych zawartych we wstępie autorka adekwatnie wymienia i określa zastosowane metody i techniki (co prawda, nieco zacierając różnice między metodą a techniką), jednak przy tym – co zaskakuje – pominęła metodę faktycznie zastosowaną nie tylko w rozdziale pierwszym, ale i potem w dalszych rozdziałach. To znaczy: metodę funkcjonalną. Mniejsza o to, jak ją nazwiemy w tej czy innej typologii, w każdym razie tak jest, że punktem wyjścia w tej pracy jest odpowiedź na pytanie, dlaczego i komu potrzebna jest informacja („zapotrzebowanie społeczne”), jakie spełnia funkcje we współżyciu ludzi na poziomie makro- i mikrospołecznym, jakie jest jej znaczenie dla funkcjonowania i efektywności danego porządku prawnopolitycznego. Również wtedy, gdy autorka podkreśla instrumentalizację informacji (zwłaszcza na użytek wyborczy), posługuje się schematem zależności funkcjonalnych.

* Na s. 29 niepotrzebna jest, dodana na wyrost fraza „Pojęcie informacji i jej rodzajów rozpatrywane jest w ujęciu politologicznym”. Niezupełnie: na użytek analizy politologicznej, ale sama kategoria i typologia informacji ma ogólniejszy układ odniesienia – w rejonach teorii poznania, teorii systemów, cybernetyki. Dopiero informacja publiczna osadzona jest już w kontekście problematyki NoPiA.

* Bardzo trafnie zostało skomentowane słowo *publiczny*, lecz nie jestem pewien, czy dość wyraźnie autorka uzmysłowiła sobie i potencjalnym czytelnikom ten niuans, że *informacja publiczna* w rozumieniu przepisów i doktryn prawnych nie jest dokładnie tym samym co dla socjologa polityki, politologa, medioznawcy. Ale rozumiem, że konsekwentnie odnosi się do tego prawnoadministracyjnego kontekstu pojęcia.

Powyższe uwagi mają znaczenie raczej dla ewentualnej wydawniczej wersji rozprawy niż dla zasadniczej oceny w postępowaniu o nadanie stopnia doktora. Potwierdzam swoją opinię, że kolejnym krokiem w tym przewodzie powinna być obrona.

M. Karwat

Mirosław Karwat