

Warszawa, dn. 9 stycznia 2025 r.

Prof. dr hab. Paweł Chmielnicki
Uniwersytet Warszawski

RECENZJA

**rozprawy doktorskiej mgr Patrycji Tyborowskiej pt.
„Społeczne i administracyjne aspekty prawa dostępu do informacji w gminach w Polsce
na przykładzie województwa mazowieckiego”,**

Warszawa 2024, ss. 264,

przygotowanej pod opieką naukową promotora dra hab. Jerzego Pańnika prof. AFiB Vistula

W wykonaniu uchwały Rady Dyscypliny Nauki o Polityce i Administracji AFiB Vistula z dnia 4 listopada 2024 r., powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim mgr Patrycji Tyborowskiej, przekazanej mi do wiadomości pismem Pana Przewodniczącego Rady Dyscypliny Nauki o Polityce i Administracji AFiB Vistula dr hab. Stanisława Stępa prof. AFiB, mam zaszczyt i przyjemność przedłożyć recenzję rozprawy doktorskiej pt. „Społeczne i administracyjne aspekty prawa dostępu do informacji w gminach w Polsce na przykładzie województwa mazowieckiego” z wysoce pozytywną oceną i wnioskiem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim Pani Patrycji Tyborowskiej, w tym o dopuszczenie doktorantki do publicznej dyskusji nad rozprawą.

Stwierdzam, że w rozumieniu art. 186 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1571), recenzowana rozprawa doktorska mgr Patrycji Tyborowskiej:

- stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego;
- wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydatki do stopnia naukowego doktora w dyscyplinie nauki o polityce i administracji;
- wykazuje umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Ocenę tę uzasadniam, jak niżej.

1. Wybór tematu, założenia badawcze, metody badawcze

Doktorantka wybrała, jako eksplorowane pole badawcze, zagadnienia dostępu do informacji zapewnianego przez podstawowe jednostki samorządu terytorialnego. Jak wywodzi Autorka, zapewnienie realizacji prawa dostępu do informacji jest nieodłącznym warunkiem urzeczywistnienia idei społeczeństwa obywatelskiego, stanowi ważny czynnik kształtujący rozwój demokracji, pojmowanej nie tylko jako zbiór instytucji, ale jako możliwość świadomego uczestnictwa obywateli w procesach społeczno – politycznych.

Należy zgodzić się z Doktorantką, że jest to problematyka bardzo istotna zarówno z perspektywy naukowej, jak i z punktu widzenia społecznej jej doniosłości, szczególnie w odniesieniu do podstawowych subsystemów państwa, jakimi są wspólnoty gminne. W wymiarze praktycznym, prawo dostępu do informacji mieszkańcy gmin wykorzystują bardzo często w aspekcie pozyskiwania wiedzy o działaniach organów gminy, co powiązane jest funkcjonalnie z realizacją zasady jawności działania organów władzy publicznej. Zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r., prawo obywateli do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. W przypadku gmin, zasada jawności jest realizowana poprzez prawo wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia komisji rady gminy. Istotnym elementem realizacji zasady jawności jest także dostęp do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, np. protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady. Istotne jest, że szczegółowe reguły dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy. Oczywiście, regulacje statutowe muszą odzwierciedlać zasady wynikające z ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ustalanie zasad dostępu nie oznacza prawa rady gminy do modyfikowania, w statucie gminy, zakresu przedmiotowego udostępnianych informacji i dokumentów. Ustawy nie narzucają żadnych ograniczeń przedmiotowych w prawie do uzyskiwania informacji i dostępie do dokumentów poza tym, iż mają one wynikać z wykonywania zadań publicznych. Granic uprawnień obywateli zatem należy poszukiwać wyłącznie w przepisach chroniących dostęp do informacji.

Jednak prawdziwy wymiar realizacji powyższych założeń uwidacznia się dopiero poprzez analizę środków udostępniania informacji. Udostępnia się je na różne sposoby. Poprzez ogłaszanie informacji publicznych w Biuletynie Informacji Publicznej, w drodze wyłożenia lub wywieszania informacji w miejscach ogólnie dostępnych albo też zainstalowanie w tych miejscach urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z informacją,

poprzez wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych, a wreszcie – co szczególnie istotne z punktu widzenia problematyki recenzowanej rozprawy – przez udostępnianie informacji publicznej na indywidualny wniosek osoby wykonującej prawo do informacji. W praktyce te podstawowe sposoby udostępniania informacji publicznej okazują się, częstokroć, niewystarczające. Szczególnie istotną rolę odgrywa tryb udostępniania informacji na wniosek, przewidziany dla rozpatrywania żądań indywidualnych osób realizujących swoje prawo do informacji. Złożenie żądania nie oznacza automatycznego udostępnienia informacji, ponieważ podmiot zobowiązany (w strukturach gminy będzie to z reguły wójt, burmistrz, albo prezydent miasta) najczęściej musi stwierdzić, czy przepisy o dostępie do informacji publicznej znajdują zastosowanie, a jeżeli odpowiedź jest pozytywna – czy nie zachodzą przesłanki ograniczające dostępność informacji. Jeżeli informacja kwalifikuje się do ujawnienia, może jeszcze zachodzić potrzeba przedłużenia terminu do udostępnienia, nałożenia opłaty czy też zmiany sposobu lub formy przekazania informacji.

Już ten bardzo pobieżny obraz schematu działania dotyczącego udostępniania informacji wskazuje, że praktyczna skuteczność tego kompletu normatywnego może być dalece niesatysfakcjonująca. Regulacyjnych „okazji” do utrudnienia dostępu do informacji, takiego opóźnienia jej udzielenia, iż traci ono na znaczeniu, etc., jest całkiem sporo. Jednak rzetelna ocena obowiązujących rozwiązań systemowych nie może opierać się na spekulacjach budowanych w oparciu o samą treść przepisów. Wymaga przeprowadzenia badań empirycznych z prawdziwego zdarzenia, które ukazują realny stan rzeczy – i trud przeprowadzenia takich badań podjęła doktorantka, biorąc za przykład obszar jednego z większych polskich województw. Z pewnością, taki zamiar badawczy należy ocenić jako ambitny, stwarzający duże wyzwania. Jednak badacz powinien podejmować właśnie takie tematy, które nie są „oczywiste”, ani „łatwe”. Dlatego, ujmując rzecz od strony formalnej uważam, iż temat rozprawy został wybrany niezwykle trafnie. Dotyczy problematyki mającej duże walory teoretyczno – poznawcze, ale i posiadającej istotne znaczenie dla kierunków rozwoju państwa, administracji, społeczeństwa i prawa.

Podobnie jak dobór tematu, pozytywnie prezentuje się także wskazanie celów, hipotez i tez badawczych oraz metod badawczych. Doktorantka wskazała, że „głównym celem pracy doktorskiej jest próba odpowiedzi na pytanie, jak dalece stanowienie i stosowanie norm prawa dostępu do informacji publicznej realizuje postulatory społeczeństwa obywatelskiego jako czynnika kształtującego funkcjonowanie demokratycznego państwa

prawnego.” Autorka podjęła wysiłek sprecyzowania głównej hipotezy badawczej podnosząc we wstępie, że „Hipoteza tej rozprawy zamyka się w ocenie, że wprowadzenie norm prawnych w zakresie dostępu do informacji publicznej nie jest warunkiem wystarczającym dla zagwarantowania funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w tym obszarze. Urzeczywistnienie konstytucyjnej zasady społeczeństwa obywatelskiego poprzez jeden z jej filarów, jakim jest dostęp do informacji publicznej wymaga bowiem stanowienia i stosowania prawa w sposób realny realizujący założenia demokratycznego państwa prawnego oraz wzmożonej aktywności obywateli świadczącej o rozwiniętych kompetencjach obywatelskich”.

Zamiar udowodnienia trafności tej hipotezy jest sformułowany w sposób zgodny z podstawowymi celami dyscypliny nauki o polityce i administracji. Adekwatne do generalnego celu badawczego są szczegółowe pytania badawcze rozprawy:

- „Jaką funkcję pełni informacja w społeczeństwie?
- Jaki wpływ na poziom demokracji ma dostępność informacji?
- Czym charakteryzują się relacje informacyjne między władzą a obywatelem?
- Jakie są formalne i nieformalne źródła stanowienia prawa dostępu do informacji publicznej w Polsce? Jak wpływają one na realizację zasady społeczeństwa obywatelskiego w demokratycznym państwie prawnym?
- W jakim stopniu funkcjonowanie prawa dostępu do informacji publicznej realizuje idee społeczeństwa obywatelskiego?
- Na ile obywatele są zainteresowani informacją publiczną?
- Jakie kategorie spraw stanowią przedmiot zainteresowania informacją publiczną?
- Czy zakres informacji pozyskiwanych przez mieszkańców gmin spełnia założenia ideowe społeczeństwa obywatelskiego?
- Jaki wpływ na działalność informacyjną władz mają nowe uwarunkowania społeczeństwa informacyjnego? Czy nowe rozwiązania umożliwiające rozpowszechnianie informacji przez władze służą poszerzeniu jawności życia publicznego, czy też stanowią jego ograniczenie?
- Czy prawo dostępu do informacji publicznej jest wykorzystywane jako narzędzie do walki politycznej?
- Czy istnieje korelacja między aktywnością wyborczą a aktywnością

obywatelską w zakresie dostępu do informacji na szczeblu samorządowym?”

Takie ujęcie pytań badawczych i hipotezy nie budzi żadnych zastrzeżeń, jest klarowne, logiczne, adekwatne do paradygmatu dyscypliny naukowej.

Prawidłowo prezentuje się także wskazanie zastosowanych metod badawczych. Metodami badawczymi zastosowanymi przez Autorkę stały się: metoda dogmatycznoprawna, historycznoprawna, prawnoporównawcza oraz – chociaż Doktorantka nie nazwała jej wprost we wstępie – metoda analizy instytucjonalnej w ujęciu koncepcji kompletu normatywnego która, jak pisze Doktorantka, „pozwoli na poznanie reguł i norm ładu aksjonormatywnego w całej złożoności zjawiska, nie tylko od strony elementów sformalizowanych (norm prawnych) le i niesformalizowanych (reguł, norm i instytucji nieformalnych). Takie podejście umożliwia uporządkowanie i modernizację wiedzy na temat celów działania człowieka – jako istoty społecznej – i sposobów realizacji tych celów za pomocą instytucji prawnych i norm pozaprawnych, w szczególności na temat przesłanek i sposobów wywierania presji na przebieg postępowania legislacyjnego, częstotliwość zmian prawa oraz jego stosowanie w obszarze dotyczącym dostępu do informacji jako elementu społeczeństwa obywatelskiego w demokratycznym państwie prawnym.” Zwraca uwagę, iż Autorka stosuje metody badawcze całkowicie świadomie, wykazując pełne zrozumienie ich charakteru, co udowadnia pisząc dalej o metodach zaczerpniętych z nauk o polityce: „W warstwie politologicznej zastosowano metodę decyzyjną, metodę analizy instytucjonalno-prawnej, metodę badania dokumentów, a także typowe dla nauk społecznych metodę sondażu diagnostycznego w ujęciu ilościowym i jakościowym. W pracy zastosowano również metodę metoda analizy i krytyki piśmiennictwa”.

Reasumując, ocena istoty koncepcji badawczej, wypada wysoce pozytywnie. Doktorantka z pewnością dostrzegła kluczowe zagadnienia związane z tytułową problematyką i postawił szereg ważkich pytań. Nie budzi żadnych zastrzeżeń dyscyplina pracy intelektualnej, wyrażająca się w konsekwentnej prezentacji założeń badawczych.

2. Struktura pracy, elementy formalne

Rozprawa mgr Patrycji Tyborowskiej składa się z 7 zasadniczych części. Są to: „Wstęp” obejmujący wyłożenie zamierzeń badawczych (zostały one omówione powyżej), 5 rozdziałów obejmujących rozwinięcie argumentacji badawczej oraz część ostatnia zatytułowana „Zakończenie”.

Rozdział I pt. „Informacja w przestrzeni społecznej” skupia się na omówieniu pojęcia informacji i informacji społecznej, zostały również omówione kwestie znaczenia i funkcji informacji publicznej w funkcjonowaniu państwa, samorządów, mediów, i obywatel, ukazano także kontekst historyczno-ustrojowy funkcjonowania informacji w przestrzeni publicznej, wskazano główne kwestie dotyczące roli informacji w budowaniu demokratycznego państwa.

Rozdział II, zatytułowany „Prawo dostępu do informacji publicznej na poziomie konstytucyjnym i ustawowym w porządku prawnym państw członkowskich Unii Europejskiej” obejmuje problematykę rozwoju regulacji prawa dostępu do informacji publicznej na poziomie konstytucyjnym i ustawowym w państwach członkowskich Unii Europejskiej, zależności między procesami integracyjnymi a wprowadzeniem do porządku prawnego prawa do informacji, dokonano również analizy porównawczej podstawowych regulacji prawa dostępu do informacji publicznej na poziomie konstytucyjnym i ustawowym w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Rozdział III noszący tytuł „Geneza prawa dostępu do informacji publicznej, jako czynnik kreujący zasadę społeczeństwa obywatelskiego w demokratycznym państwie prawnym”, dotyczy formalnych i nieformalnych źródeł stanowienia prawa dostępu do informacji na poziomie ustawowym w Polsce, przedstawiono w nim zakres formułowanych w tym zakresie norm w projektach konstytucji przed uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 roku oraz w tekście obowiązującej ustawy zasadniczej, dokonano analizy programów partii politycznych przed powstaniem ustawy o dostępie do informacji publicznej, inicjatywy ustawodawczej i procesu legislacyjnego badanej materii.

W rozdziale IV pt. „Formalne i nieformalne źródła zmian prawa dostępu do informacji publicznej w Polsce a realizacja zasady społeczeństwa obywatelskiego w demokratycznym państwie prawnym” omówiono problematykę czynników mających wpływ na zmiany regulacji w zakresie dostępu do informacji zarówno na poziomie konstytucyjnym, jak i

ustawowym, w tej części pracy dokonana została analiza zmian prawa dostępu do informacji publicznej uwzględniając przy tym aspekt społeczny, prawny i polityczny tych zmian.

Ostatni, V rozdział pracy zatytułowany „Funkcjonowanie prawa dostępu do informacji publicznej w gminach w województwie mazowieckim” zawiera prezentację badań dotyczących funkcjonowania prawa dostępu do informacji publicznej w tytułowych gminach, analizie poddane zostały kwestie związane z aktywnością obywateli w zakresie dostępu do informacji publicznej w trybie wnioskowym. Rozdział V obejmuje prezentację wyników badań, jakie kategorie informacji są przedmiotem zainteresowania wnioskodawców, a także jakie grupy obywateli zainteresowane są informacją publiczną.

Należy stwierdzić, że podział tekstu rozprawy ściśle nawiązuje do jej celów i jest przeprowadzony logicznie. Zachodzi spójność pomiędzy tytułami rozdziałów, a ich treścią. Nasuwa się jedynie uwaga, iż w miejsce tytułu „Zakończenie”, stosowniejszy dla pracy naukowej byłby tytuł „Wnioski”.

Swoje rozważania Autorka odniosła do ok. 130 pozycji piśmiennictwa. Jest to zasób – dla osiągnięcia celów rozprawy – wystarczający, choć – rzecz jasna – nie wyczerpuje całego dorobku nauk społecznych w sferze badań nad dostępem do informacji publicznej. W znacznie szerszym zakresie można by np. wykorzystać literaturę dotyczącą samorządów powszechnych. Doktorantka powołała nadto ok. 20 aktów prawa powszechnie obowiązującego oraz tyle samo ważnych dla problematyki pracy judykatów. Zakres wykorzystania materiału normatywnego należy także uznać za – zasadniczo – adekwatny do celów pracy.

Reasumując, Doktorantka udowodniła, że ma dużą orientację co do stanu prawnego, stanu orzecznictwa i stanu poglądów nauki odnośnie zagadnienia ujętego w tytule pracy.

Pani Patrycja Tyborowska prawidłowo posługuje się elementami formalnymi rozprawy prawniczej. Styl wypowiedzi Doktorantki jest rzeczowy, przejrzysty, profesjonalny.

3. Ocena merytoryczna

Ocenę merytoryczną należy zacząć od pokreślenia, że rozprawa zasługuje na wysoce pozytywną ocenę. W przypadku każdej pracy naukowej najważniejsze jest bowiem to, czy jej Autor/Autorka wykazuje zdolność do dostrzegania problemów, do stawiania pytań, do podejmowania dyskusji z innymi, niż własne, poglądami, czy potrafi samodzielnie

formułować i bronić tezy badawcze. Te walory wykazano zwłaszcza w ostatniej części recenzowanej rozprawy. Obejmuje ona szereg ustaleń i szczegółowych twierdzeń Doktorantki.

Końcowe konkluzje Autorki zostały wyprowadzone logicznie i konsekwentnie z przeprowadzonego wcześniej wnioskania. Zdaniem niżej podpisanego, nie są obciążone żadnymi znaczącymi niedoskonałościami.

Cele badawcze pracy zostały zrealizowane. Z pewnością na aprobatę, jako logicznie uzasadnione i potwierdzone badaniami empirycznymi, zasługują główne konkluzje sformułowane przez Doktorantkę:

- „ - Brak odpowiedzialności władz w zakresie stanowienia prawa, uznaniowe korzystanie w celu zapewnienia przewagi politycznej z instrumentów, które winny służyć tworzeniu demokratycznego państwa prawnego, a także deficyt kompetencji obywatelskich prowadzą do destabilizacji demokracji oraz stanowią zagrożenie dla autonomii państwa;
- Poziom dostępności informacji stanowi odzwierciedlenie stosunków politycznych, a także miernik zainteresowań i kultury politycznej obywateli. Faktyczny, równy dostęp do informacji stwarza warunki dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, wzrostu aktywności społecznej i gwarantuje funkcjonowanie demokratycznego państwa prawnego. Dostępność informacji jest natomiast zależna od nie uznaniowego i precyzyjnego tworzenia norm prawnych, a także ich przestrzegania przez władze i poczucia odpowiedzialności ze strony rządzących;
- W wymiarze doktrynalnym prawo dostępu do informacji publicznej bezsprzecznie warunkuje funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego w demokratycznym państwie prawnym. Funkcjonowanie tego prawa na poziomie normatywnym i na poziomie praktyki w Polsce odbywa się jednak w oderwaniu od założeń ideowych. Tworzenie uznaniowych regulacji prawnych, które tylko z pozoru realizują założenia doktrynalne prawa dostępu do informacji oraz brak odpowiedzialności zarówno władz, jak i obywateli jawiący się pozornym stosowaniem tychże norm, w konsekwencji stwarza tylko pozory tego, że mamy do czynienia w Polsce ze społeczeństwem obywatelskim;
- Informacja posiada atrybuty władcze, gdyż możliwość posiadania informacji i celowego jej udostępniania stanowi przewagę społeczną, która jawi się potencjałem władczym jej dysponentów. Możliwość szerszego pozyskiwania informacji i celowego jej udostępniania determinuje przewagę społeczną, a ponadto jest niemalże klasycznym elementem walki o

władzę polityczną. Władze chcąc utrzymać przewagę nad społeczeństwem kreują uznaniowe regulacje prawne, wbrew zasadom dobrego prawodawstwa”.

Warto podkreślić jednak także inny cenny wniosek, wyprowadzony wprost z badań własnych Doktorantki, iż „Analiza struktury dostępu do informacji publicznej w trybie wnioskowym w gminach w województwie mazowieckim dowodzi niskiego poziomu aktywności obywatelskiej, braku zaangażowania w życie społeczne, działań jednostek w głównej ukierunkowanych nie na realizację interesu społecznego i dobra ogółu lecz realizację celów o charakterze indywidualnym i osobistym”. Nasuwa on pewną wątpliwość i warto aby Autorka do niej się ustosunkowała.

Otóż, w recenzowanej rozprawie występuje pewien deficyt jeśli chodzi o problem nadużycia prawa do informacji. Doświadczenie życiowe i zawodowe uczy, że prawo to może być nadmiernie eksploatowane przez osoby skłonne do pieniactwa, albo – po prostu – w sposób skrajnie interesowny. Wyniki badań empirycznych zdają się potwierdzać, że ryzyko dość regularnego występowania takich sytuacji jest realne. Powstaje pytanie, jakie można wskazać prawne możliwości przeciwdziałania nadużyciu prawa do informacji? Należy wziąć pod uwagę, iż konstrukcja stosowanych w tym celu środków prawnych nie powinna ułatwiać bezpodstawnego odmawiania udzielania informacji, lub odwlekania jej udzielenia, zatem problem jest dość złożony.

Należy podkreślić, że przedstawiona wyżej uwaga ma charakter właśnie wątpliwości, czy też zachęty do poszerzenia rozważań, nie zaś polemiki.

4. Podsumowanie

Oczywiście, zgłoszona wątpliwość w niczym nie zmienia w pełni pozytywnej oceny pracy. Recenzowana rozprawa stanowi dowód, że jej Autorka potrafi sprostać wymaganiom, jakie należy stawiać przed pracą badawczą w zakresie nauk o polityce i administracji.

Paweł Chmielnicki

