

Warszawa, dnia 4 stycznia 2025 r.

prof. dr hab. Przemysław Szustakiewicz

Katedra Prawa Administracyjnego, Prawa Konstytucyjnego i Prawa Pracy

Uczelni Łazarskiego

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Patrycji Tyborowskiej

**„Społeczne i administracyjne aspekty prawa dostępu do informacji publicznej
w gminach w Polsce na przykładzie województwa mazowieckiego”**

napisanej pod kierunkiem naukowym

dr. hab. Jerzego Paśnika, prof. AFiB Vistula

Warszawa, 2023, ss. 255

W pierwszej kolejności wskazać należy wymagania, jakie przed Kandydatką stawia art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2024. r., poz. 1571 ze zm. – dalej jako „ustawa”). Zgodnie z art. 187 tej ustawy:

1. rozprawa doktorska prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie albo dyscyplinach oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej.
2. przedmiotem rozprawy doktorskiej jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej albo oryginalne dokonanie artystyczne.
3. rozprawę doktorską może stanowić praca pisemna, w tym monografia naukowa, zbiór opublikowanych i powiązanych tematycznie artykułów naukowych, praca projektowa, konstrukcyjna, technologiczna, wdrożeniowa lub artystyczna, a także samodzielna i wyodrębniona część pracy zbiorowej.
4. do rozprawy doktorskiej dołącza się streszczenie w języku angielskim, a do rozprawy doktorskiej przygotowanej w języku obcym również streszczenie w języku polskim. W przypadku, gdy rozprawa doktorska nie jest pracą pisemną, dołącza się opis w językach angielskim i polskim.

W związku z powyższym, recenzowana rozprawa doktorska zostanie oceniona w nawiązaniu do wyżej wymienionych kryteriów w dyscyplinie naukowej nauki o polityce i administracji.

Już na wstępie należy stwierdzić, że przedłożona do recenzji rozprawa doktorska Pani mgr Patrycji Tyborowskiej w pełnym zakresie odpowiada wymogom sformułowanym w art. 187 ustawy. Doktorantka zaprezentowała bowiem w sposób zadawalający warsztat naukowy oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Zawiera wyczerpującą analizę zagadnień dotyczących funkcjonowania ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r poz. 902; dalej: u.d.i.p.) w praktyce. Doktorantka podjęła się zbadania działania przepisów ww. ustawy z dnia 6 września 2001 r w podmiotach niejako „najbliższych” społeczeństwu, a więc administracji gminnej, z którą niemalże na co dzień się ono styka, a której działanie najsilniej wpływa na codziennie sprawy obywateli. Stąd warto było zbadać informację publiczną „w działaniu”, tak jak ona funkcjonuje na co dzień oraz na ile ważne z założenia prawo do informacji publicznej sprawdzą się w praktyce funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Przypomnieć bowiem należy, że statutowane w art. 61 Konstytucji RP polityczne prawo do informacji publicznej stanowi ważny element funkcjonowania ustroju demokratycznego, w którym, po pierwsze demokracja nie jest ograniczona tylko do takich instytucji jak wybory czy parlament, ale polega na bezpośrednim udziale społeczeństwa obywatelskiego w sprawowaniu władzy (por. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 7-11, a po drugie sprawia, że władza działa wobec obywateli w sposób jawny, nie ukrywa przed nimi celów i sposób działania, ponieważ *transparentność w życiu publicznym jest jedną z wysokich wartości pozostających pod ochroną ustawodawcy. Jest także jednym z podstawowych wyznaczników realnego funkcjonowania ustroju demokratycznego. Nieuzasadnione ograniczanie takiej jawności powoduje sytuację, w której obywatele są poddani uprzedmiotowieniu. Nie są bowiem traktowani jako suweren posiadający w swoich rękach najwyższą władzę w państwie, tylko jako zobowiązani do realizowania konkretnych dyrektyw płynących od ustawodawcy, którego wszak wybrali do realizacji demokracji przedstawicielskiej. Dochodzi wówczas*

do zachwiania idei społeczeństwa obywatelskiego rozumianego jako wspólnota mająca określony poziom świadomości społecznej i realizująca określone cele (B. Opaliński, *Dostęp do informacji publicznej jako emanacja zasady jawności życia publicznego*, PPP 2019, nr 7-8, s. 35-43). Zakłada się zatem, że prawo dostępu do informacji, zmieniając stosunek władza - obywatel i dając społeczeństwu narzędzie bezpośredniej kontroli organów wykonujących zadania publiczne lub gospodarujących publicznymi środkami, przyczynia się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego rozumianego jako powszechna i nieustanna partycypacja wolnych i świadomych obywateli w życiu publicznym. Autorka trafnie opisując założenia prawa dostępu do informacji publicznej (s. 92-94) wykonała badania ankietowe na terenie największego polskiego województwa – województwa mazowieckiego, aby spróbować określić czy rzeczywiście informacja publiczna jest wykorzystywana przez społeczeństwo obywatelskie do kontroli instytucji władzy w gminach.

Należy pochwalić Panią mgr Patrycję Tyborowską, że postanowiła się zmierzyć z ważnym, ale i bardzo kontrowersyjnym tematem. O informacji publicznej dużo się pisze, jest ona bowiem wdzięcznym, z uwagi chociażby dużą liczbę orzeczeń sądów administracyjnych, tematem badawczym. Jednak nie zawsze doktryna nauk prawnych pochyła się nad funkcjonowaniem przepisów w praktyce, podczas gdy te wzbudzają wiele emocji i stanowisk przeciwnych. Jedni bowiem akcentują konieczności rozszerzenia uprawnień w zakresie upowszechniania publicznych danych, co mocno propagują liczne stowarzyszenia takie jak np. Watchdog Polska, z kolei wiele podmiotów, szczególnie publicznych, akcentuje wysokie koszty, które musi ponosić administracja zmuszona do „opowiadania się” różnym podmiotom wykorzystującym u.d.i.p. do realizacji partykularnych interesów. Rozważania zawarte w dysertacji są zatem ważnym głosem w tej dyskusji, przy czym bardzo interesującym, bo popartym badaniami dużej liczby podmiotów bezpośrednio udzielających informacji publicznej.

Doktorantka wskazuje, że celem jej pracy jest *próba odpowiedzi na pytanie, jak dalece stanowienie i stosowanie norm prawa dostępu do informacji publicznej realizuje postulaty społeczeństwa obywatelskiego jako czynnika kształtującego funkcjonowanie demokratycznego państwa prawnego* (s. 22), a dla tak zakreślonego celu dysertacji sformułowała dodatkowo jedenaście pytań badawczych:

- *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? (s. 8).*

Tak sformowany cel pracy, jak i pytania dodatkowe, zostały zakreślone właściwie, sygnalizują bowiem nie tylko zakres przedmiotowy rozważań, ale formułują interesujący problem merytoryczny dotyczący realizacji w praktyce założeń politycznego prawa dostępu do informacji publicznej jako narzędzia budowy i funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Można zatem uznać, że badania przeprowadzone przez Panią mgr Patrycję Tyborowską zmierzają pośrednio także do oceny obecnego stanu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, ponieważ korzystanie ze statutowanego w art. 61 Konstytucji RP uprawnienia wskazuje, na ile obywatele są zainteresowani nieprzerwanym nadzorem nad funkcjonowaniem spraw publicznych na szczeblu lokalnym (gminnym).

Autorka wskazuje, że praca ma charakter interdyscyplinarny uwzględniający dorobek trzech gałęzi nauk społecznych: nauk o polityce i administracji, nauk prawnych i nauk socjologicznych. Jednak w pracy zastosowała metody badawcze z zakresu tylko dwóch nauk. Po pierwsze z nauki prawa, odwołując się do metod analizy

prawno-porównawczej, dogmatycznej i historycznej oraz, po drugie, politologii stosując metody analizy instytucjonalno-prawnej, badania dokumentów oraz sondażu diagnostycznego (s. 23). Dobór wskazanych metod badawczych przez Panią mgr Patrycję Tyborowską należy uznać za zasadny z punktu widzenia założonego celu rozprawy i poprawnie zastosowany, ponieważ celem pracy było przejście od ogółu tj. założeń prawa do informacji publicznej zawartych w obowiązujących aktach prawnych do szczegółu, a więc faktycznego realizacji ww. uprawnienia w najmniejszej jednostce samorządu terytorialnego- gminie.

Rozprawa jest zbudowana z pięciu rozdziałów merytorycznych, podzielonych na poszczególne obszary badawcze, *Wstępu* oraz *Zakończenia*. Do pracy dołączona jest obszerna *Bibliografia* podzielona na: *Materiały archiwalne*, *Pozostałe źródła*, *Wykaz aktów prawnych*, *Orzecznictwo*, *Wykaz literatury* oraz *Wykaz neografii*.

Przedstawienie poszczególnych zagadnień w pracy należy uznać za poprawne, ponieważ odpowiada ono zasadom analizy naukowej, a co ważne - poszczególne części pracy ze sobą współgrają. Na uwagę zasługuje staranność w przygotowaniu poszczególnych części dysertacji, z których każda jest przemyślana. W pracy nie ma elementów, które można byłoby pominąć.

Pracę można podzielić na dwie części: pierwszą obejmującą rozdziały 1- 4, stanowiąca omówienie przedmiotu badań Pani mgr Patrycji Tyborowskiej tj. prawa do informacji publicznej oraz drugą obejmującą rozdział 5 i *Zakończenie* przedstawiającą wyniki badań ankietowanych przeprowadzonych przez Doktorantkę.

Rozdział 1 *Informacja w przestrzeni publicznej* jest udaną próbą omówienia przez Autorkę pojęcia „informacji” i jej znaczenia dla człowieka jako istoty społecznej. Pani mgr Patrycja Tyborowska trafnie zauważa, że trudno jest jednoznacznie zdefiniować to pojęcie, a zatem aby choćby zbliżyć się do całościowego ujęcia należy odwołać się do różnych jego znaczeń - nie tylko prawnych. Dlatego odwołuje się do znaczenia informacji w filozofii, naukach politologicznych, a nawet psychologii. Ta wielowymiarowość pojęcia „informacji” powoduje, że dla zrozumienia wartości informacji publicznej należy ograniczać się do pojęcia „informacji społecznej”, a więc takiej, która odnosi się do sytuacji oraz działań człowieka w społeczności. Powoduje ona zmianę zasobu wiedzy jednostki o otoczeniu oraz może wpływać na odczucia i postawy ludzi. We współczesnym świecie informacja społeczna stanowi podstawę funkcjonowania w przestrzeni społecznej, kulturalnej i politycznej (s. 32). Informacja

społeczna stanowi zatem pewien zasób pozwalający człowiekowi zrozumieć otaczającą go rzeczywistość, w tym przede wszystkim wspólnotę, w której funkcjonuje. Ten rodzaj informacji, jak słusznie podkreśla Doktorantka, ma duże znaczenie dla uczestnictwa jednostki w życiu społeczno-politycznym, ponieważ pozwala jej podejmować racjonalne wybory i nie ulegać manipulacji, co wpływa również na działanie lokalnych społeczności. Tymczasem, jak podnosi Pani mgr Patrycja Tyborowska, władza ma tendencje do „monopolizowanie informacji” upatrując w niej element nieograniczonego panowania, opisanego jako „władztwo informacyjne”. Zatem prawo do informacji publicznej jest czynnikiem przełamania takiego „monopolu informacyjnego”, dzięki czemu demokratyczne (obywatelskie) społeczeństwo może kontrolować władzę, a nie władza społeczeństwo. Następnie Doktorantka próbuje zdefiniować pojęcie „informacji publicznej”, prawidłowo powołując się na teorię przedmiotową informacji publicznej, czyli zakresu dotyczącego zadań szeroko pojętego państwa, które obejmuje działania wielu, nie tylko publicznych, podmiotów wykonujących zadania na rzecz realizacji potrzeb społeczności lub wydatkujących publiczne środki.

W rozdziale II zatytułowanym *Prawo dostępu do informacji publicznej na poziomie konstytucyjnym i ustawowym w porządku prawnym państw członkowskich Unii Europejskiej* Autorka przede wszystkim przedstawia założenia aksjologiczne prawa do informacji publicznej, słusznie podnosząc, że w tym zakresie podstawowym celem umieszczenia w art. 61 Konstytucji RP wskazanego wyżej uprawnienia było uczynienie go elementem budowy społeczeństwa obywatelskiego rozumianego jako nieustanne zaangażowanie obywateli w życie społeczno-polityczne. Społeczeństwo obywatelskie może skutecznie funkcjonować tylko wtedy, gdy posiada skuteczne narzędzia kontroli władzy, a takim narzędziem jest polityczne prawo dostępu do informacji publicznej. Dalej Pani mgr Patrycja Tyborowska podnosi, że prawo do informacji publicznej zostało również wymienione konstytucjach innych państw członkowskich Unii Europejskich i przedstawia je w formie tabeli (s. 62 - 64). Rozważania Doktorantki w tym zakresie są wtórne do znanej publikacji M. Chmaja, *Komentarz do Konstytucji RP, Art. 61,62*, Warszawa 2020, w której są takie same rozważania, jak i forma ich omówienia (s. 15-22). Natomiast w tej części doktoratu zabrakło refleksji nad istotą konstytucyjnych rozwiązań dostępu do informacji publicznej w innych krajach unijnych i porównania ich z brzmieniem art. 61 Konstytucji

RP. Rozważania Autorki w tym zakresie są niewytaczające, ponieważ sprowadzają się jedynie do prostego porównania polskiego przepisu z rozwiązaniami przyjętymi w konstytucjach innych państw Unii Europejskiej. Z kolei bardzo interesujące jest porównywanie rozwiązań ustawowych w zakresie prawa dostępu do informacji publicznej przyjętych w krajach unijnych z polską ustawą o dostępie do informacji publicznej. Pani mgr Patrycja Tyborowska dokonała w tej części dysertacji bardzo ciekawych porównań prowadzących do wniosku, że standardem w Unii jest przyznanie obywatelom prawa do informacji publicznej jako niezbędnego elementu budowy społeczeństwa obywatelskiego i funkcjonowania ustroju demokratycznego. Szkoda tylko, że konkluzje wynikające z treści rozdziału 2 zostały opisane w dość nieprzejrzystej tabeli, z której trudno odczytać, do jakich faktycznie wniosków doszła Doktorantka.

Jedną z najciekawszych części pracy stanowi rozdział 3 *Geneza prawa dostępu do informacji publicznej jako czynnik kreujący zasadę społeczeństwa obywatelskiego w demokratycznym państwie prawnym*. Po raz pierwszy w dysertacji poświęconej dostępowi do informacji publicznej dokonano tak szczegółowego przedstawienia historii obecnie obowiązujących regulacji w opisywanym zakresie. Autorka z dużą skrupulatnością omówiła projekty nowej Konstytucji, które zostały przedstawione po przełomie 1989 r. dotyczące regulacji w zakresie prawa do informacji publicznej oraz prace nad konstrukcją art. 61 obecnie obowiązującej Ustawy Zasadniczej. W dalszej części rozdziału 3 Pani mgr Patrycja Tyborowska dokonała wykładni art. 61 Konstytucji RP powołując się na szereg poglądów doktryny. Ta część pracy stanowi swego rodzaju komentarz do ww. przepisu Ustawy Zasadniczej. Jednak pewien niedosyt budzi brak przywołania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w omawianym zakresie jak i bogatego orzecznictwa NSA oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, które w sprawach informacji publicznej wielokrotnie dokonywały wykładni treści art. 61 Ustawy Zasadniczej. W tej części pracy Doktorantka przedstawiła również historię powstania ustawy o dostępie do informacji publicznej, docierając nawet do treści programów partii politycznych, które w latach 1995-2001 miały swoich przedstawicieli w parlamencie, a następnie omówiła w interesujący sposób przebieg prac parlamentarnych nad obecnie obowiązującą ustawą o dostępie do informacji publicznej. Tak ciekawy rozdział, który dużo mówi o sytuacji społeczno-politycznej pierwszych lat transformacji, niestety kończy się niezrozumiałym podsumowaniem, z

którego nie można odczytać, jakie konkluzje chciałaby na koniec rozważań historycznych przedstawić Pani mgr Patrycja Tyborowska. Z tabeli *Podsumowania* nic bowiem nie wynika i nie można z niej wywieść jakiegokolwiek związku z treścią rozdziału. Znajdują się bowiem w niej bardzo ogólne rozważania - czy może porównania - dotyczące faz budowy społeczeństwa demokratycznego, co, jak się wydaje, niekoniecznie znajduje odzwierciedlenie w tej części dysertacji.

Rozdział 4 zatytułowany *Formalne i nieformalne źródła zmian prawa dostępu do informacji publicznej w Polsce a realizacja zasady społeczeństwa obywatelskiego w Polsce* jest kontynuacją rozważań Doktorantki z rozdziału 3. Autorka bowiem nie skończyła na prezentacji historii prac nad regulacjami prawnymi w zakresie dostępu do informacji publicznej na etapie uchwalenia obecnie obowiązującej ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, ale obszernie przestawiła zarówno prace nad kolejnymi nowelizacjami u.d.i.p., jak i kolejne propozycje nowego określenia prawa do informacji publicznej w projektach zmian Konstytucji RP i nowej regulacji z zakresu dostępu do informacji publicznej. W tej części doktoratu pewien niedosyt budzi, że choć Pani mgr Patrycja Tyborowska krytycznie omówiła rządowy projekt ustawy o jawności życia publicznego, słusznie wskazując na jego punkty, które w istocie zmierzały do ograniczenia społeczeństwu kontroli instytucji publicznych za pomocą dostępu do informacji publicznej - to jednak nie odniosła się do ważnego projektu zmian w prawie dostępu do informacji publicznej zaprezentowanych w 2013 r. w ekspertyzie prawnej *Rozwiązania mogące stanowić podstawę do zmian przepisów regulujących zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystania* sporządzonej przez Instytut Nauk Prawnych PAN (<https://jawnosc.pl/images/design/pdf/INP-ekspertyza.doc>). W ekspertyzie zaproponowano m.in. nową definicję informacji publicznej i jednocześnie postulowano powołanie jednego urzędu odpowiedzialnego za nadzór nad udzieleniem informacji przez podmioty zobowiązane. Swego czasu propozycje zawarte w ekspertyzie były przedmiotem ożywionej dyskusji w środowisku osób zainteresowanych problematyką dostępu do informacji publicznej. Warto byłoby więc poznać stanowisko Autorki dysertacji na temat przedstawianych wówczas propozycji zmian. Natomiast niezwykle ciekawy jest komentarz Doktorantki do wniosku Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego Małgorzaty Manowskiej o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Pani mgr Patrycja Tyborowska

dokonała w tej części pracy bardzo dokładanej i krytycznej egzegezy wniosku, zasadnie podnosząc, że zawiera dość mętną argumentację, brak w nim odniesienia się do ugruntowanego już orzecznictwa sądów administracyjnych i poglądów doktryny. W istocie zaś, gdyby Trybunał Konstytucyjny, co w obecnym składzie Sądu Konstytucyjnego nie powinno dziwić, przyjął argumenty zawarte we wniosku - faktycznie sparaliżowałoby to system dostępu do informacji publicznej, a więc pozbawiłoby społeczeństwo możliwości kontroli władz publicznych poprzez składanie wniosków o udostępnienie informacji publicznej.

W rozdziale 5 *Funkcjonowanie prawa dostępu do informacji publicznej w gminach województwa mazowieckiego* Autorka przedstawiła wyniki badań ankietowanych w gminach największego polskiego województwa, przy czym badania objęły gminy nie będące jednocześnie miastami na prawach powiatu. Tak dobrany dobór jednostek samorządu terytorialnego należy uznać za prawidłowy, ponieważ dzięki niemu można było zbadać, jak faktycznie działają przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej w miejscach, w których władza jest niejako „najbliższej ludzkich spraw”, a zatem powinna być przedmiotem także szczególnej kontroli obywatelskiej. Jak bowiem podniosła Pani mgr Patrycja Tyborowska, *celem przeprowadzonych badań, których analiza jest przedmiotem tej części opracowania, jest ustalenie na ile obywatele korzystają z prawa dostępu do informacji publicznej w trybie wnioskowym oraz weryfikacja zależności między aktywnością wyborczą a aktywnością obywatelską na poziomie korzystania z informacji publicznej, jako wskazywanych w literaturze przedmiotu mierników zaangażowania obywatelskiego* (s. 179). Wyniki badań, co do których metodologii nie można mieć zastrzeżeń, wskazują, że dostęp do informacji publicznej jako narzędzie kontroli społeczeństwa nad władzami nie jest w pełni wykorzystywany. Natomiast przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej są raczej wykorzystywane przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą do uzyskiwania interesujących je danych, mających przede wszystkim wartość biznesową. Pokazuje to zatem brak kompleksowej regulacji nakazującej podmiotom władzy publicznej ujawnianie jak najszerszej liczby dokumentów. Niekoniecznie natomiast wskazuje na nieziszczenie się założeń dostępu do informacji publicznej jako narzędzia kontroli obywatelskiej. Po pierwsze bowiem, jak zauważa Doktorantka, gminy wykorzystują szereg także nieformalnych kanałów komunikacji z mieszkańcami (np. media społecznościowe), a więc ci, jako dobrze poinformowani nie wykorzystują

trybu określonego w ustawie o dostępie do informacji publicznej, aby uzyskać pożądane dane. Po drugie zaś, gminy mają dobrą opinię jako podmioty sprawujące władzę, stąd być może mniejsze zainteresowanie mieszkańców ich działaniami.

Autorka sformułowała cztery wnioski badawcze:

1. *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;*
2. *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;*
3. *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;*
4. *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.*

Tak wskazane wnioski niewątpliwie znajdują potwierdzenie w pierwszej części dysertacji stanowiącej opis przedmiotu badań Doktorantki. Natomiast powinien niedosyty budzić kwestia braku ich odniesienia do przeprowadzonych przez Autorkę badań, co niestety powoduje wrażenie pewnego „niedomknięcia” pracy.

Dobór i wykorzystanie źródeł należy uznać za odpowiadające treści pracy. Bibliografia robi dobre wrażenie, a sam jej wykaz zajmuje 15 stron wydruku. Warto podkreślić różnorodność oraz liczbę dobranych opracowań. Sam bowiem wykaz literatury obejmuje ponad 149 pozycji w języku polskim i językach obcych, przy czym tak rzadko spotykanych jak słowacki czy czeski. Można odnieść wrażenie, że Autorka dążyła do tego, aby wykorzystać każdą publikację, która choćby w niewielkim stopniu może dotyczyć opisywanego tematu. Dodać również należy, że wybrane przez Doktorantkę pozycje obejmują nie tylko publikacje z dziedziny prawa, choć są one w większości, ale także politologiczne (np. M. Karwat *Sztuka manipulacji politycznej*, Toruń 1998; J. Srokosz, *Grupy nacisku i zjawisko lobbingu we współczesnych państwach*, Wrocławskie Studia Erazmiańskie, Wrocław 2007), z zakresu zarządzania (np. Z. Messner, *Informacja ekonomiczna, a zarządzanie przedsiębiorstwem*, Warszawa 1971), czy też z nauk informatycznych (np. M. Grabowski, A. Zajac, *Dane, informacja, wiedza-próba definicji*, Zeszyty Naukowe UEK nr 798, rok 2009; J. Kossecki, *Cybernetyka kultury*, Warszawa 1974), a także filozofii (np. M. Hetmański, *Świat informacji*, Warszawa 2015), co wskazuje na interdyscyplinarne zainteresowania Autorki, która starała się wybraną problematykę opisać z różnych punktów widzenia.

Wątpliwości budzi sposób konstrukcji poszczególnych części doktoratu. Autorce nie udało się utrzymać proporcjonalności poszczególnych części pracy. Wielkość poszczególnych rozdziałów jest nieproporcjonalna: najmniejszy rozdział 2 zawiera jedynie 27 stron, rozdział 3 ma 41 stron, rozdział 4 liczy sobie 51 stron, a rozdział 5 tylko 30 stron. Nadto Autorce nie udało się utrzymać zwartej konstrukcji poszczególnych części pracy. Wcale nie najdłuższy rozdział 3 składa się z 3 podrozdziałów, z których pierwszy jest podzielony jeszcze na dwie części, drugi z niewiadomych przyczyn w ogóle nie jest podzielony, a trzeci jest jeszcze rozdzielony na trzy części. Najkrótszy rozdział 2 podzielony jest na dwie części części. Rozdział 4 został podzielony na cztery podrozdziały, z których ostatni zawiera jak się wydaje niepotrzebnie dodatkowy podpunkt. Nieproporcjonalna budowa pracy jest poważnym utrudnieniem dla czytelnika, powoduje jego dezorientację co do faktycznej zawartości

pracy. I chociaż symetria dysertacji nie może być celem samym w sobie, jednak nadmierny brak proporcji może wskazywać na pewien brak dyscypliny w badaniach prowadzonych przez Autorkę. Wydaje się, że układ pracy powinien ulec w tym zakresie poważnej rekonstrukcji, przede wszystkim poprzez likwidację niepotrzebnych części podrozdziałów i zastąpienie ich po prostu akapitami.

Nie zgłaszam uwag w kwestii formalno-technicznych, choć oczywiście w pracy zdarzają się drobne literówki (np. w spisie treści wymieniono *Spis Tabel*, ale już nie zajmującą czternaście stron *Bibliografię*, a na s. 215 nazwa Trybunał Konstytucyjny jest małą literą), ale są one tak sporadyczne, że w żaden sposób nie mogą rzutować na ocenę całości pracy. Natomiast moją wątpliwość budzi forma podsumowania po każdym z rozdziałów w formie tabeli i to jako to zrobiono w rozdziale 3, bez komentarza własnego Pani mgr Patrycji Tyborowskiej. Odnosi się przez to wrażenie jakby Doktorantka wahała się nad własną oceną przeprowadzonych badań czy opisywanego zagadnienia i oczywiście utrudnia zrozumienie założeń pracy badawczej, ponieważ czytelnikowi każe się w istocie domyślać, jaki jest pogląd Autorki.

Warto z kolei zauważyć, że na uwagę zasługuje sposób napisania pracy. Pani Patrycja Tyborowska opisując skomplikowane zagadnienia prawne uniknęła męczącej przesady w używaniu terminologii prawnej lub nadmiernego używania żargonu charakterystycznego dla nauk politologicznych, czy statystki. Praca jest napisana ładnym językiem, a precyzyjny sposób wyrażania myśli wskazuje na dużą kulturę słowa.

Konkludując stwierdzam, że rozprawa doktorska Pani mgr Patrycji Tyborowskiej *Społeczne i administracyjne aspekty prawa dostępu do informacji publicznej w gminach w Polsce na przykładzie województwa mazowieckiego*, przygotowana pod kierunkiem dra hab. Jerzego Pańnika prof. AFiB Vistula prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną Kandydatki w dyscyplinie oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, zaś przedmiotem rozprawy jest oryginalne rozwiązanie problemu badawczego, a zatem spełnia ona warunki określone w art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Prof. dr hab. Przemysław Szustakiewicz