



Warszawa, 9 września 2019 r.

Dr hab. Przemysław Szustakiewicz
Katedra Prawa Administracyjnego i Prawa Pracy
Uczelnia Łazarskiego

Recenzja

pracy doktorskiej mgr Marcina Pieńczykowskiego „Udostępnianie informacji publicznej na wniosek”

1. Recenzja została sporządzona w przewodzie doktorskim na podstawie § 6 ust. 4 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego dnia 26 września 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodach doktorskich, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz. U. z 2016 r., poz. 1585 ze zm.). Kryterium oceny stanowił natomiast 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. z 2017 r., poz. 1789 ze zm.)
2. Recenzowana praca spełnia kryteria określone w art. 13 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki. Stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Doktoranta w ramach nauk prawnych, a także dowodzi umiejętności prowadzenia przez Pana mgr. Marcina Pieńczykowskiego pracy naukowej.

3. Cel pracy

Na wstępie należy pochwalić Autora za wybór tematu pracy. Kwestia dostępu do informacji publicznej posiada bowiem fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania nowoczesnego demokratycznego państwa prawa będącego oryginalnym wytworem zachodniej myśli politycznej i prawniczej. Słusznie Doktorant podniósł, że *prawo dostępu do informacji publicznej jest kardynalnym prawem człowieka, odgrywającym*

zasadniczą rolę w państwie prawa. Służy ono kontroli organów władzy państwowej i innych instytucji oraz podmiotów wykonujących zadania publiczne. Niewątpliwie udostępnianie informacji publicznych leży w szeroko pojętym interesie publicznym i społecznym, który przemawia za doniosłością tego prawa. Konstrukcja tego prawa wskazuje, że jest to publiczne prawo podmiotowe, (s.10). Prawo dostępu do informacji publicznej jest zatem prawem politycznym wynikającym z treści art. 61 w Konstytucji RP¹, wedle którego każdy obywatel jest uprawniony do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (ust. 1), prawo do otrzymywania informacji obejmuje również dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (ust.2), ograniczenia w tym zakresie mogą wystąpić tylko w formie ustawy, gdy przedmiot ochrony stanowią wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych, a także porządek publiczny, bezpieczeństwo lub ważny interes gospodarczy państwa (ust. 3), szczegółowo tryb udzielenia informacji miał zostać ustalony w ustawie (ust. 4). W doktrynie jednoznacznie podnosi się, że „miejsce art. 61 w systematyce rozdziału II Konstytucji podkreśla jego polityczny wymiar odróżniający je od wolności i praw pokrewnych [...] Zaś powszechny szeroki dostęp do informacji publicznej stanowi niezbędną przesłankę zaistnienia społeczeństwa obywatelskiego, a co za tym idzie urzeczywistnienia demokratycznych zasad funkcjonowania władzy publicznej w polskim państwie prawnym”². Trybunał Konstytucyjny zaś konsekwentnie nazywa prawo do informacji publicznej „konstytucyjnym prawem podmiotowym”³. Prawo dostępu do informacji publicznej, jak słusznie podniesiono w recenzowanej pracy, jest bardzo ważnym elementem funkcjonowania demokracji jako ustroju politycznego w Polsce. Służy ono bowiem faktycznej, a nie tylko formalnej kontroli obywatelskiej instytucji wykonujących zadania

¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

² W Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom IV*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 7

³ Por. wyrok TK z dnia 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01 (OTK-A, rok 2002, nr 5, poz. 59, wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05 (OTK-A, rok 2006, Nr 3, poz. 30), wyrok TK z dnia 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt K 14/13 (OTK-A, rok 2015, nr 4, poz. 45)

publiczne lub gospodarującymi publicznymi środkami. Dzięki wyposażeniu w prawo do informacji publicznej obywatele świadomi swojej roli w Państwie z przedmiotu działania politycznego mogą stać się podmiotem decydującym o przebiegu spraw publicznych.

Prawo dostępu do informacji publicznej udzielone każdemu obywatelowi stanowi pokłosie doświadczeń XX wieku, w tym przede wszystkim krachu, jakiego doznały państwa demokratyczne w latach 20 i 30, gdy w wyniku demokratycznych wyborów, jak miało to miejsce w Niemczech lub w wyniku cieszącego się wysokim poparciem społecznym zamachu stanu usankcjonowanym poprzez demokratycznie wybrane parlamenty, jak miało to miejsce we Włoszech lub Polsce, do władzy doszły niedemokratyczne, często skrajne reżymy, które używając instytucji państwa demokratycznego w rzeczywistości ograniczyły lub zniszczyły demokracje. Po II wojnie światowej, kiedy starano się na nowo odbudować zaufanie do demokracji jako ustroju najlepiej chroniącego prawa jednostki, badano również mechanizmy, które byłyby zabezpieczeniem przed ponowną możliwością zniszczenia ustroju demokratycznego przez despotyczne, nacjonalistyczne i populistyczne reżymy – uznano wówczas, że jednym z elementów chroniących ustrój demokratyczny jest pozbawienie „monopolu” państwa na zbieranie, posiadanie i udzielanie informacji oraz umożliwienie pojedynczym osobom poszukiwanie i zdobywanie informacji, które pozwolą im sobie wyrobić zdanie o stanie państwa i w ten sposób podejmować racjonalne decyzje wyborcze.

Jednocześnie wyżej wskazane doświadczenia doprowadziły do konkluzji, że prawo do pozyskiwania informacji stanowi jedno z praw człowieka, a pierwszym dokumentem w tym zakresie była Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ⁴, która w art. 19 zawierała stwierdzenie, że „każdy człowiek ma prawo wolności opinii i wyrażania jej; prawo to obejmuje swobodę posiadania niezależnej opinii, poszukiwania jej, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów wszelkimi środkami, bez względu na granice”. Deklaracja, choć nie jest umową międzynarodową, stała się ważnym punktem odniesienia ustawodawstwa krajowego, jak i prawodawstwa międzynarodowego, w tym Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁵ uchwalonej przez Radę Europy w Rzymie w 1950 r. i Międzynarodowego

⁴ tekst za *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, opr. K. Kocot, K. Wolfke Warszawa 1996 s. 100

⁵ Dz. U. z roku 1993 Nr 61 poz. 264 ze zm.

Paktu Praw Człowieka⁶. Określenie prawa do informacji jako jedno z podstawowych praw człowieka było nowym rozwiązaniem. Dotychczas bowiem prawo do przełamania monopolu informacyjnego państwa łączono jedynie z kwestią wolności prasy⁷. Tymczasem prawo otrzymywania informacji jest powiązane z każdym człowiekiem, który może żądać od organów państwowych informacji na jakikolwiek temat. Również w Unii Europejskiej uznano prawo do informacji za jedno z podstawowych uprawnień przysługujących zarówno obywatelom państw tworzących Wspólnotę, jak i każdej osobie fizycznej lub prawnej zamieszkującej lub posiadającej zarejestrowaną siedzibę na terytorium państwa członkowskiego. Zasada ta wynika z art. 225 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską⁸, którego postanowienia zostały potem rozwinięte w rozporządzeniu nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji⁹. Celem rozporządzenia, jak wynika z jego preambuły, jest poszerzenie wiedzy o działalności organów Wspólnoty wśród podmiotów uprawnionych do uzyskiwania informacji oraz zwiększenie przejrzystości w funkcjonowaniu organów Unii.

Prawo dostępu do informacji jako uprawnienie o charakterze politycznym daje więc „obywatelom możliwość wglądu w bieżącą pracę administracji publicznej. W ostateczności może spowodować wykrycie szeregu niedociągnięć w działalności pracowników administracji, może doprowadzić do ujawnienia zamierzeń władzy i w tym zakresie pokrzyżowania jej planów”¹⁰. Dostęp do informacji publicznej stanowi narzędzie bezpośredniego funkcjonowania demokracji, ponieważ każdy zainteresowany może uzyskać interesujące go dane o funkcjonowaniu organów władzy państwowej i na ich podstawie wyrobić sobie opinię, która przełoży się na jego dalsze postępowanie, w tym przede wszystkim głos oddany w wyborach. Celem prawa dostępu do informacji jest równocześnie udaremnienie organom władzy dokonywania prób manipulacji opinią publiczną. Oczywistym jest bowiem, że jawność działania

⁶ Dz. U. z roku 1977 Nr 38 poz. 167

⁷ Por. P. Fajgieski, *Zasada jawności o prawa do informacji w świetle poglądów profesor Teresy Górzyńskiej* [w:] *Władza-Obywatele-Informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga pamiątkowa ku czci profesor Teresy Górzyńskiej*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2014,

⁸ Dz. Urzęd. WE z 2002 seria C Nr 325

⁹ Dz. Urzęd. WE seria L Nr 145 poz. 43

¹⁰ W. Taras, *Jawność działania administracji publicznej w warunkach przeciążenia informacyjnego* [w:] *Władza-Obywatele-Informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga pamiątkowa ku czci profesor Teresy Górzyńskiej*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2014, s. 32

organów administracji publicznej powoduje, że wszelkie manipulacje opinią publiczną dzięki bezpośredniej możliwości weryfikacji stanowiska władz - wcześniej lub później zostaną ujawnione i staną się przedmiotem publicznej debaty. Dostęp do informacji publicznej powinien powodować, że władza nie traktuje swoich obywateli jako „ciemnego ludu”, ale pełnoprawnych uczestników debaty publicznej, których się da się oszukać za pomocą piarowskich sztuczek.

Tak ważne podmiotowe prawo budzi szereg wątpliwości, w związku z tym mgr Marcin Pieńczykówki jednoznacznie określił cel swojej pracy jako zdefiniowanie problemów wynikający ze stosowania przepisów o wnioskowym udostępnianiu informacji publicznej oraz zaproponowanie optymalnego sposobu ich rozwiązania (s. 8). Autor słusznie konkluduje, że nie tylko przepisy ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹¹, ale i inne akty prawne, statuuje tryb i zasady udostępniania informacji, co rodzi szereg problemów interpretacyjnych (s.8). Problem ten był już dostrzegany w doktrynie, a wynikiem przeprowadzonych badań była przygotowana przez Instytut Nauk Prawnych PAN ekspertyza prawna „Rozwiązania mogące stanowić podstawę do zmian przepisów regulujących zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystania”¹². Doktorant badając ten sam problem samodzielnie na podstawie zebranego orzecznictwa i podglądów doktryny wyodrębnia 10 obszarów, które jego zdaniem wymagają interwencji ustawodawcy - tak aby kwestia udostępnienia informacji nie budziła wątpliwości, a przez to nie prowadziła do tego, że organy władzy będą uchylały się od ujawnienia posiadanych danych. Wyodrębnione w pracy obszary:

- zdefiniowanie pojęcia „informacja publiczna”;
- zmodyfikowanie pojęcia „dokumentu urzędowego” - tak aby przeprowadzić nie budzącą wątpliwości granicę pomiędzy tym rodzajem dokumentu, a „dokumentem wewnętrznym”;
- na nowo zdefiniowanie pojęcia „informacji przetworzonej”;
- sprecyzowanie przesłanki „szczególnie istotnego interesu publicznego” jako podstawy żądania informacji przetworzonej;

¹¹ Dz.U. z 2018 poz. 1330 ze zm., dalej u.d.i.p.

¹² Ekspertyza prawa - Rozwiązania mogące stanowić podstawę do zmian przepisów regulujących zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania opublikowana https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2013/09/INP_ekspertyza.doc

- określenie na nowo podmiotów zobowiązanych do ujawnienia informacji poprzez pryzmat przesłanki przedmiotowej związanej z wykonywaniem zadań publicznych i dysponowaniem majątkiem publicznym;
- zobowiązanie instytucji publicznych do wskazania specjalnego adresu email, na który kierowane byłyby wnioski o udostępnienie informacji publicznej;
- wprowadzenie negatywnych przesłanek udostępnienia informacji publicznej;
- skonkretyzowanie przesłanki ochrony prywatności jako kryterium odmowy udzielenia informacji publicznej;
- wprowadzenie kompetencji merytorycznych sądu administracyjnego – tak, aby można było w przypadku bezczynności zobowiązać podmiot posiadający informację do jej udzielenia;
- uregulowanie charakteru czynności prawnej w zakresie powiadomienia o wysokości kosztów udostępnienia informacji publicznej.

Pan mgr Marcin Pieńczykowski wykazał w swojej pracy, dlaczego tego rodzaju obszary, jego zdaniem, powinny zostać zmienione poprzez interwencję ustawodawcy i choć nie ze wszystkimi poglądami Autora można się zgodzić, wskazanie przez niego problemów budzących szereg kontrowersji podczas stosowania ww. ustawy z dnia 6 września 2001 r. należy uznać za prawidłowe.

Należy podkreślić, że praca stanowi pewien rodzaj omówienia praktycznego problematyki udostępnienia informacji publicznej na wniosek, co sprawia, że nie ma ona tylko charakteru *stricte* naukowego, ale posiada również charakter praktycznego komentarza dla osób na co dzień zajmujących się opisywanymi zagadnieniami.

4. Układ i treść pracy

Doktorat składa się ze *Wstępu*, sześciu merytorycznych rozdziałów oraz *Wniosków końcowych*. Praca jest poprzedzona *Wykazem skrótów*, dołączono do niej bardzo obszerne: *Wykaz literatury wykorzystanej w pracy*, *Wykaz aktów normatywnych oraz innych aktów* i *Wykaz orzeczeń*.

Przedstawienie poszczególnych zagadnień w pracy należy uznać za poprawne, ponieważ odpowiada ona zasadom analizy naukowej i 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.

Rozdział I zatytułowany *Zagadnienia wstępne* stanowi wprowadzenie do opisywanej problematyki. Pan mgr Marcin Pieńczykowski przede wszystkim dąży do przedstawienia aksjologicznych podstaw prawa do dostępu do informacji publicznej, co nie jest w literaturze poświęconej temu zagadnieniu zjawiskiem częstym. Z reguły bowiem autorzy albo wskazują na Konstytucję lub akty prawa międzynarodowego jako podstawy dostępu do informacji publicznej (por. M. Zaręba, *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2009, s. 15-35), albo patrzą na to zagadnienie od strony jawności jako ważnego elementu funkcjonowania współczesnej administracji publicznej (por. M. I. Ulasiewicz, *Administracyjnoprawne aspekty jawności działań administracji publicznej*, Łódź 2017, s. 15-82). Tymczasem Doktorant w interesujący sposób udawadnia, że opisywane przez niego uprawnienie wiąże się koncepcją społeczeństwa obywatelskiego, w którym obywatele jako gospodarze kraju mają pełne prawo do tego, aby znać rzeczywisty stan spraw publicznych, co mogą osiągnąć poprzez samodzielne otrzymywanie informacji od władz publicznych (s.18-19). Prawo do bycia poinformowanym jest prawem podmiotowym związanym z człowiekiem jako posiadaczem niezbywalnej godności, której elementem jest decydowanie o sobie. Jednak, aby podejmować samodzielnie decyzje, człowiek powinien mieć informacje o otaczającym go świecie. Stąd tak ważne jest, aby dostęp do informacji nie podlegał ograniczeniom i manipulacjom. Dalej Autor przedstawia historię kształtowania się prawa dostępu do informacji publicznej wskazując przede wszystkim na jego szczególny rozwój po II Wojnie Światowej (s. 27 i nast.), jednocześnie prawidłowo podnosi, że duży wpływ na kształtowanie praktyki w tym zakresie w państwach demokratycznych ma orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (s. 28-30). W tej części pracy Doktorant opisuje również proces kształtowania się dostępu do informacji publicznej w Polsce oraz na doniosłość uregulowania tego prawa w art. 61 Konstytucji RP. Pan mgr Marcin Pieńczykowski słusznie konkluduje, że treść art. 61 Konstytucji RP powoduje, że dostęp do informacji

publicznej jest traktowany jako prawa obywatelskie, a nie wolność obywatelska (s. 42-44), co ma wpływ na sposób stosowania przepisów uu.d.i.p.

W rozdziale II zatytułowanym *Konstrukcja prawa do informacji publicznej* Doktorant próbuje dociec, dlaczego dostęp do informacji publicznej został w Konstytucji RP ukształtowany jako prawo, a nie wolność obywatelska. Jednak w tym zakresie brak jest stanowiska Pana mgr Marcina Pieńczykowskiego co do tego, jakie praktyczne skutki ma taki sposób usytuowania kwestii dostępu do informacji publicznej. Pozostawia to czytelnika w pewnym zawieszeniu co do stanowiska Autora. Tymczasem warto byłoby na ten temat poznać poglądy Doktoranta. Natomiast dalsza część rozdziału II zawiera w istocie swego rodzaju wykładnię przepisu art. 61 Konstytucji RP oraz porównanie regulacji konstytucyjnej do rozwiązań przejętych w u.d.i.p. Pan Marcin Pieńczykowski w interesujący sposób udowadnia, w przeciwieństwie do większości przedstawicieli doktryny (np. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sadu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 41, T.R. Aleksandrowicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 121 i nast.), że art. 2 ust. 1 u.d.i.p. przyznający prawo dostępu do informacji publicznej każdemu – nie jest rozszerzeniem zakresu podmiotów uprawnionych do otrzymywania informacji publicznej wskazanych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ wykładania aksjologiczna Konstytucji RP wskazuje, że „obywatelskość” nie jest elementem, który *stricto* łączy się li tylko z obywatelami danego kraju (s. 72-74)

Interesującym jest wyodrębnienie przez Doktoranta w rozdziałach III i IV pozytywnych i negatywnych przesłanek udostępnienia informacji publicznej. W rozdziale III *Pozytywne przesłanki udostępnienia informacji publicznej na wniosek* Doktorant podkreśla, że aby informacja mogła zostać udzielona powinny zostać spełnione cztery przesłanki podmiotowe i przedmiotowe. Przesłanką przedmiotową o charakterze ogólnym jest to, aby żądana dana mieściła się w definicji informacji publicznej określonej w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Autor słusznie konkluduje, że podstawową cechą takich danych jest „publiczność”, a zatem związek ze sferą faktów i zdarzeń publicznych związanych z funkcjonowaniem instytucji państwowych (s. 115), a prawo takie dotyczy wglądu do dokumentów urzędowych - chyba, że są one „dokumentami wewnętrznymi”. Słusznie Doktorant podkreślił w pracy, że nieprecyzyjność przepisów ustawowych powoduje, iż faktycznie na sądach administracyjnych spoczął obowiązek

uszczegółowienia, jakie dane stanowią „informacje publiczną”, a co za tym idzie mamy faktycznie swego rodzaju wykładanie prawa *ad causam* (s. 112 i nast.). Taka sytuacja z kolei sprawia, że organy administracji publicznej mogą wobec nieprecyzyjnych przepisów unikać udostępnienia pewnych informacji - stąd postulat doprecyzowania zakresu przedmiotowego pojęcia „informacja publiczna”. Niestety Autor sam nie pokusił się o choćby próbę skonstruowania własnej definicji opisywanego pojęcia. Podobnie opisano pojęcie „informacji publicznej przetworzonej”, które również wobec braku ustawowej definicji zostało faktycznie sprecyzowane przez orzecznictwo, co jednak, jak słusznie podkreśla Pan mgr Marcin Pieńczykowski, nie sprzyja jak najszerszemu udostępnieniu informacji publicznej. W tym wypadku również Autor faktycznie nie pokusił się choćby o próbę zdefiniowania opisywanego pojęcia. Prawidłowo zostały opisane pozytywne przesłanki podmiotowe tj. podmioty uprawnione do żądania informacji jak i podmioty zobowiązane. W tym zakresie jednak wydaje się, że za daleko idzie postulat Autora, aby dookreślić zakres podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej. Charakter współczesnego Państwa, zmieniający się zakres podmiotów, które są zobowiązane do udostępnienia informacji i wreszcie wykonywanie części zadań państwowych przez podmioty spoza sektora publicznego np. organizacje pozarządowe lub nawet prywatne przedsiębiorstwa, powoduje, że nie można stworzyć zamkniętego zbioru podmiotów, które powinny udzielać informacji publicznej.

Do opisanych w rozdziale IV *Negatywne przesłanki udostępniania informacji publicznej na wniosek* - negatywnych przesłanek uniemożliwiających udostępnienie informacji publicznej Doktorant zalicza tajemnice prawnie chronione. Na uwagę zasługuje tutaj szczególnie bardzo celne wskazanie, że treść art. 61 ust. 3 Konstytucji RP statuującego podstawy odmowy udostępnienia informacji publicznej powinna być wykładana w połączeniu z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP statuującego przesłanki dopuszczalności ograniczenia praw i wolności. Pewnym mankamentem tej części doktoratu jest, że dokonując wykładni art. 61 ust. 3 Konstytucji RP Pan mgr Marcin Pieńczykowski nie wskazał, iż jedną z przesłanek odmowy udostępnienia informacji publicznej jest konieczność ochrony porządku publicznego, na co powołał się NSA w głośnym wyroku z dnia 27 lutego 2014 r., sygn. akt I OSK 1769/13¹³. Przesłanka ta może zadaniem NSA stanowić samodzielną podstawę odmowy udzielenia informacji

¹³ CBOSA

publicznej. Brak w tym zakresie rozważań Autora nieco umniejsza wartość tej części jego pracy. W dalszych rozważaniach Doktorant opisuje poszczególne warunki negatywne pozwalające na odmowę udostępnienia informacji publicznej. Na uwagę zasługują rozważania Doktoranta dotyczące tajemnicy przedsiębiorcy, w tym zakresie słusznie zaważył on, że art. 5 ust. 2 u.d.i.p. spowodował, że w orzecznictwie ukształtowane zostały dwa stanowiska co do rozumienia „tajemnicy przedsiębiorcy”, co może rodzić szereg wątpliwości interpretacyjnych.

Rozdział V *Tryb udostępnienia informacji publicznej na wniosek* jest swego rodzaju praktycznym komentarzem do przepisów art. 10-16 u.d.i.p. Pan Marcin Pieńczykowski przedstawił zarówno sposób postępowania podmiotu zobowiązanego w sytuacji, gdy udostępnia informację, jak i wówczas, gdy odmawia jej udostępnienia.

Z kolei w rozdziale VI zatytułowanym *Zakres kognicji sadu administracyjnego w sprawach o udostępnienie informacji publicznej* Autor omówił zasady rozpoznawania spraw z zakresu udostępniania informacji publicznej przez sądy administracyjne. Zdaniem Doktoranta ze względu na charakter prawa do informacji należałoby sądom administracyjnym przyznać prawo do merytorycznego rozpoznawania skarg na odmowę udostępnienia informacji publicznej lub bezczynność zobowiązanego w tym zakresie. Brakuje jednak tutaj porównania do okresu sprzed 2011 r., gdy część spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej była rozpoznawana przez sądy powszechne i wówczas mogły zapadać orzeczenia merytoryczne. Odniesienie się do orzeczeń sądów powszechnych sprawiłoby, że argumentacja proponowanej przez Pana mgr. Marcina Pieńczykowskiego zmiany byłaby bardziej przekonująca.

5. Metodologia pracy

Doktorant wskazał we *Wstępie*, że podczas badań posługiwał się dwoma metodami badawczymi: prawno-dogmatyczną oraz porównawczą (s.9). Te metody zostały w pełni wykorzystane w pracy.

Podkreślić jednak należy, że Pan mgr Marcin Pieńczykowski przede wszystkim zastosował metodę prawno-dogmatyczną. Treść dysertacji bowiem wskazuje, że Autor, w oparciu przede wszystkim o bogate orzecznictwo sądów administracyjnych i

prawkłowo dobrane poglądy doktryny dokonał analizy przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej w wybranym temacie, analizując zakres przedmiotowy pojęcia „informacja publiczna” oraz tryb udzielania informacji publicznej na wniosek.

Na uwagę zasługuje prawkłowy dobór źródeł, na które powołuje się Doktorant. Trafnie zostało dobrane orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych (311 pozycji). Wybór dobranych orzeczeń nie budzi wątpliwości, a warto podkreślić, że liczba sprawa z zakresu dostępu do informacji publicznej jest bardzo duża nawet w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W samym roku 2015 do NSA wpłynęło 540 skarg na orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych na 18.634 skargi, które zostały złożone w tym roku¹⁴. Stanowi to 5,4 % wszystkich skarg kasacyjnych złożonych w 2015 r. W 2016 r. do NSA na 18847 skarg kasacyjnych, 584 złożono w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej, co stanowiło 5,84% wszystkich skarg¹⁵. Z kolei w następnym, 2017 r. do NSA złożono 581 skarg kasacyjnych dotyczących dostępu do informacji publicznej, co stanowiło 5,81% wszystkich skarg kasacyjnych, których w tym roku wpłynęło 17746¹⁶. W tak obszernym materialne badawczym bardzo łatwo się pogubić, a mimo to Pan mgr Marcin Pieńczykowski celnie wybrał orzeczenia do zilustrowania przedstawianych zagadnień.

Autor przywołał aż 203 pozycje z literatury, przy czym na uwagę zawracają pozycje dotyczące dostępu o informacji w okresie, gdy nie było jeszcze w Polsce aktu prawnego, który ujednolicalby zasady i tryb udostępnienia przez władze publiczne posiadanych przez nie danych (T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Zakamycze 1999, T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej. Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 1999, B. Kudrycka, S. Iwanowski, *Prawo obywateli do informacji o działaniach organów administracji publicznej*, Państwo i Prawo nr 8/1999) oraz te, które pojawiły się na początku funkcjonowania u.d.i.p. i miały duży wpływ na wykładnię jej przepisów (H. Izdebski, *Dostęp do Informacji publicznej*, Urząd Służby Cywilnej Warszawa 2001, E. Jarzecka -Siwik, *Dostęp do informacji publicznej (uwagi krytyczne)*, Kontrola Państwowa nr 1/2002, M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji*

¹⁴ Dane z *Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku*, Warszawa 2016, s. 22 i 357

¹⁵ Dane z *Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku*, Warszawa 2017, s.20 i 285

¹⁶ Dane z *Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2017 roku*, Warszawa 2018, s. 21 i 381

publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002). Wydaje się, że ambicją Doktoranta było przywołanie większości pozycji dotyczących informacji publicznej, które ukazały w Polsce po roku 1989.

6. Uwagi szczegółowe

Praca pod względem techniczno-redakcyjnym zasadniczo jest poprawna. Pewne drobne wątpliwości może jedynie budzić brak pewnej proporcjonalności, gdy chodzi o podział poszczególnych części np. rozdział II dzieli się na trzy paragrafy, a rozdział IV na sześć paragrafów. Niemniej jednak przyjęty podział pracy jest uzasadniony jej treścią.

Sposób dobrania źródeł nie budzi wątpliwości, choć zdarza się, że Doktorant przytacza publikacje stare, mimo, że pojawiły się ich uzupełnione wznowienia (np. M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz* - Autor przywołuje wydanie I z 2011 r. tymczasem Komentarz miał już trzy wydania-ostanie z 2018 r., J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz* — Autor przywołuje wydanie z 1999 r., podczas, gdy ostatnie wydanie Komentarza miało miejsce w 2008 r.

Na uwagę zasługuje również sposób przedstawienia wybranych zagadnień oraz język pracy. Opisywane, wydawać się by mogło, nieciekawe problemy, Pan mgr Marcin Pieńczykowski przedstawia w bardzo interesujący sposób, odwołując się do przyczyn historycznych powodujących, że zostały przejęte opisywane instytucje prawne.

7. Mając na względzie konkluzję zawartą w punkcie 2 recenzji oraz przedstawione wyżej uwagi szczegółowe, uważam, że przedstawiona przez Pana mgr Marcina Pieńczykowskiego praca doktorska uzasadnia podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

