

Dr hab. Małgorzata Jaśkowska

Prof. Uniwersytetu im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego

W Warszawie

Ocena

Rozprawy doktorskiej mgr. Marcina Pieńczykowskiego „Udostępnianie informacji publicznej na wniosek”.

Oceniana rozprawa poświęcona została ważkiemu problemowi funkcjonowania instytucji udostępniania informacji publicznej na wniosek. Ma ona o tyle istotne znaczenie, że odnosi się do jednego z podstawowych narzędzi kontroli działalności podmiotów wykonujących zadania publiczne. Autor przedstawił przy tym tę instytucję w miarę kompleksowy sposób, wskazując na jej konstrukcję, przesłanki pozytywne i negatywne, tryb udostępniania oraz zakres kontroli sądu administracyjnego. Kwestie te znajdowały już co prawda odzwierciedlenie w bogatej literaturze przedmiotu, zaletą pracy jest jednak ich całościowe ujęcie.

Głównym celem pracy było zgłębienie funkcjonowania tej instytucji, dokonanie oceny jej faktycznej funkcji kontrolnej w stosunku do działalności szeroko pojętych podmiotów z domeny publicznej i oceny w tym świetle urzeczywistniania idei jawności życia publicznego. Zadaniem autora było też zbadanie w jaki sposób realizowana jest kontrola działania, bezczynności czy przewlekłości podmiotów zobowiązanych do określonych działań w tej dziedzinie, a także zdefiniowanie występujących na tym tle problemów i zaproponowanie sposobu ich rozwiązania. Cele te autor w zasadzie zrealizował, choć nie zawsze w równie dogłębny sposób, na co wskazuję w dalszej części recenzji. O ile bowiem prawidłowo zdefiniował on podstawowe problemy wiążące się z tym sposobem udostępnienia informacji, o tyle ich analiza budzi już niekiedy pewne kontrowersje. Jest to po części wynikiem ograniczenia się autora jedynie do podstawowej literatury z tej dziedziny. Pomimo uwag krytycznych, ogólnie oceniam jednak rozprawę pozytywnie, dotyczy ona bowiem istotnej materii a wywiedzione wnioski zasługują co do zasady na aprobatę. Stąd uzyskane rezultaty mogą mieć znaczenie zarówno dla nauki, jak i praktyki, w tym udostępniania informacji publicznej przez podmioty zobowiązane i prawidłowego

rozumienia sposobu formułowania wniosków przez podmioty uprawnione. Pozytywnie oceniam też co do zasady pracę pod względem metodologicznym. Autor trafnie stosuje w niej wskazywane narzędzia i metody badawcze. Poprawnie formułuje też problemy i hipotezy.

Swoje rozważania autor przedstawił w postaci wstępu, sześciu rozdziałów i wniosków końcowych. Każdy rozdział kończy się przy tym krótkim podsumowaniem. Zastosowana kolejność rozważań w zasadzie nie budzi wątpliwości, zastrzeżenia budzi natomiast podział materii pomiędzy rozdział II, dotyczący konstrukcji prawa do informacji publicznej i rozdz. III, odnoszący się do pozytywnych przesłanek udostępnienia informacji publicznej, a w szczególności sposób przedstawienia przedmiotu tego prawa i odrębne omawianie treści informacji publicznej oraz pojęcia tej informacji jako przedmiotu uprawnienia. W obu przypadkach chodzi bowiem o te same kwestie, powoduje to zaś rozdzielenie analizy art.1 ust.1 i art. 6 u.d.i.p., nie znajdujące głębszego uzasadnienia. Szkoda też, że w toku rozważań autor nie uwzględnił w pełni bogatej literatury przedmiotu, ~~na co wskazuję poniżej.~~ Praca jest bowiem w związku z tym zubożona o pewne istotne problemy, odnoszące się np. do samego pojęcia informacji publicznej, a także stosowanej procedury, na co wskazuję w dalszej, szczegółowej części recenzji.

Rozdział I obejmuje zagadnienia wstępne. Są one skonstruowane prawidłowo. Autor odniósł się przy tym do rodowodu prawa do informacji, standardów międzynarodowych i wspólnotowych, które wywarły wpływ na jego kształtowanie, a także przedstawia aktualny stan prawny w tej dziedzinie. Na szczególną uwagę zasługuje przy tym szerokie ujęcie genezy tego prawa oraz wskazanie na standardy wynikające z prawa międzynarodowego i unijnego. Sprowadzają się one, zdaniem autora, do konkluzji, że wszelka jawna informacja o sprawach publicznych jest jednocześnie ogólnie dostępna. W tym znaczeniu jawność staje się zatem zasadą a tajność wyjątkiem. Wnioski wyprowadzane w tym zakresie oceniam pozytywnie. Moje zastrzeżenia budzi jednak niekiedy sposób podejścia do źródeł. Po pierwsze autor wypowiada się dość szeroko o Konwencji z Tromsø (m. inn. s. 35-36, 38, także w rozdziale IV na s.169), ale ani w tekście ani w spisie nie podaje jej opisu. Z przypisów wynika, że oparł się w tej mierze jedynie na uwagach C. Mika (rozd. I) i P. Fajgielskiego (rozdział IV). Od doktoranta należałoby natomiast wymagać sięgania bezpośrednio do źródeł. Autor używa też zamiennie pojęcia ustaw wzorcowych i umów wzorcowych, wymieniając wśród nich ustawy międzyamerykańską,

afrykańską i wspólnoty narodów lub zamiennie Commonwealth (s.37 i 38). Nie wynika przy tym z analizy, gdzie omawiana jest ta ostatnia, takiej nazwy dotąd bowiem autor nie używał, nie wiem więc o jaką ustawę wzorcową mu chodzi, czy też o jakąś wcześniej wymienioną konwencję. Moje zastrzeżenia budzi też lakoniczność rozważań w zakresie dyrektywy 2003/98. Autor wskazuje na nią na s.39 w przypisie 80 podkreślając tzw model hybrydowy. Tymczasem właśnie ta dyrektywa była wielokrotnie przedmiotem analizy doktryny, przy czym odnoszono ją nie tylko do prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, ale także do dostępu do informacji publicznej. Stanowiła ona także argument na rzecz szerokiego podejścia do tej informacji (wskazuję na to w art. Pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje, KPP2012 nr 2 s.70). Wymagałaby zatem szerszego podejścia.

Nie budzi natomiast zastrzeżeń przedstawienie polskiego stanu prawnego oraz wniosek o przyjęciu jako zasady bezpośredniego stosowania środków kontroli przez osoby żądające ujawnienia informacji, a także ocena u.d.i.p., która z uwagi na swoją wieloznaczność wymusiła aktywizm sędziowski. Szkoda natomiast, że wskazując, iż prawo do informacji jest publicznym prawem podmiotowym z którym skorelowane są ściśle uprawnienia podmiotów uprawnionych i obowiązki podmiotów zobowiązanych, nie uwzględnia autor jednego z pierwszych opracowań w tej mierze tj art. A. Piskorz-Ryń, Czy prawo do uzyskania informacji od władz administracyjnych jest publicznym prawem podmiotowym? [w:] Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia, Materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Łódź 2000r., uwaga ta dotyczy w tym zakresie również rozdz. II.

Rozdział II przedstawia szczegółową analizę konstrukcji prawa do informacji publicznej. Określono w nim pojęcie praw i wolności obywatelskich, a następnie dokonano ich rozróżnienia według kryterium rodzaju skorelowanego z nimi obowiązku. W wyniku tych rozważań autor stwierdza, że prawo do informacji publicznej jest publicznym prawem podmiotowym, którego źródłem jest konstytucja. Zostało ono przyznane jednostkom w celu ochrony interesu publicznego. Prawu temu odpowiadają obowiązki ze strony państwa i jego instytucji a uprawnionemu przysługuje określone roszczenie. Na jego konstrukcję składają się zarówno elementy podmiotowe (wskazujące na podmioty uprawnione i zobowiązane), jak i przedmiotowe (określające treść i formę udostępnienia informacji). Istotne elementy tego prawa wynikają z art.61 Konstytucji, natomiast

u.d.i.p. je wzbogaca i uzupełnia. Następnie autor pokrótce omawia podmioty uprawnione i zobowiązane. Zwraca przy tym uwagę na szeroki krąg podmiotów uprawnionych, które nie są zobowiązane do wykazywania żadnego interesu, reprezentują bowiem interes ogólny, który opiera się na jawności i przejrzystości działania władz i podmiotów publicznych. Treść prawa do informacji publicznej została natomiast zakreślona w art.61 ust.1 Konstytucji, a sprecyzowana w u.d.i.p. poprzez art.1 ust.1 i art.6. I właśnie odnośnie przedstawienia tego elementu przedmiotowego mam największe zastrzeżenia co do ujęcia autora. W części konstrukcyjnej odnosi się on bowiem do art.61 Konstytucji i art.6 u.d.i.p., powtarzając szeroko na dwie strony art. 6 ustawy, która to treść zaczyna górować nad regułą podstawową wynikającą z art.1 ust.1 u.d.i.p. Powoduje to w istocie niezależne omawianie pojęcia informacji publicznej w rozdziale II opierającym się głównie na art. 6 i rozdziale III opartym na analizie art.1 ust.1, co uważam za zasadniczy błąd. Następnie wskazując na formy udostępnienia informacji autor odwołuje się do treści art.7 ust.1 ustawy. Podkreśla przy tym, że nie można skutecznie domagać się od urzędnika udostępnienia danych umieszczonych w BIP, co może jego zdaniem budzić wątpliwości np w stosunku do osób przewlekle chorych(s. 98). Szkoda przy tym, że autor nie zauważa, iż takie wnioski były już podnoszone w literaturze, i tak pisałam o tym w pracy; Jawność i jej ograniczenia t.IV Znaczenie orzecznictwa Warszawa 2014 r. rozdz.XVI s. 325-326. Autor wskazuje też na prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Analizuje przy tym pojęcie wstępu i dostępu, stwierdzając że istniejące ograniczenia mogą budzić wątpliwości co do zgodności z art.61 Konstytucji. Szeroko wypowiadałam się nt na konferencji w Częstochowie w b.r. Autor nie mógł mieć co prawda dostępu do artykułu będącego dopiero w druku, mógł jednak uwzględnić (a tego nie zrobił) stanowisko wyrażone w tej mierze przez NSA w postanowieniu z 29.08.2018 r. I OSK 2511/18. Znajduje się ono bowiem w bazie ogólnodostępnej i dotyczy właśnie tego zagadnienia.

Rozdział III wskazuje na pozytywne przesłanki udostępnienia informacji publicznej. Wśród nich poddano analizie pojęcie informacji publicznej i dokumentu, w tym dokumentu wewnętrznego. Autor zauważa bowiem, że dla właściwego określenia przedmiotu niezbędna jest rekonstrukcja pojęcia informacji publicznej. Rekonstruuje je podkreślając, że w art.61 i Konstytucji i art.1 ust.1 u.d.i.p. chodzi w istocie o kwestie ogólne i społeczne, które mogą zainteresować ogół obywateli.

Stąd nie stanowią takich informacji dane dotyczące spraw indywidualnych podmiotów prywatnych, a przy pomocy u.d.i.p. nie można starać się o uzyskanie informacji we własnej sprawie (s.116). I właśnie do tej części pracy mam największe zastrzeżenia, wynika to zresztą po części z zastosowanej konstrukcji, o czym wspominałam już przy ocenie II rozdziału. Oczywiście jest autonomicznym prawem autora przyjęcie określonej koncepcji informacji publicznej, wymagało to jednak szerszego uzasadnienia. Sprawa nie jest bowiem oczywista. Zwracałam na to uwagę w art.; Pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje, KPP 2012 nr 3, wskazując, że w literaturze i orzecznictwie funkcjonują dwa określenia informacji publicznej, dominujące szerokie określenie podmiotowe odwołujące się do art.61 Konstytucji i węższe przedmiotowe odwołujące się do art.1 ust.1 u.d.i.p. oraz pojęcia sprawy publicznej. Przy tych dwóch podejściach odmiennie kwalifikuje się wnioski w sprawach prywatnych. Jeżeli przyjrzymy się dostępnym corocznym sprawozdaniom z orzecznictwa NSA, możemy zauważyć tę różnicę stanowisk i dominację pierwszego podejścia. Tymczasem autor dokonuje zbitki tych dwóch stanowisk, z jednej strony odwołuje się bowiem do szerokiego pojęcia przyjętego w orzecznictwie (s.116), z drugiej zaś nawiązując do funkcjonowania wspólnoty publicznoprawnej państwa wyłącza z zakresu informacji wnioski w sprawach prywatnych. Jest to o tyle istotne, gdyż jak wskazywałam, rzutuje na podejście do pojęcia informacji sektora publicznego podlegającej ponownemu wykorzystaniu, a to może już narażać stronę polską na zarzut niezgodności z prawem unijnym (szerzej nt. M. Jaśkowska, Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych a zasada transparentności władz publicznych, w; Prawo administracyjne dziś i jutro, pod red. J. Jagielskiego i M. Wierzbowskiego, Warszawa 2018r. por.s.147-148). Szanuję oczywiście możliwość zajmowania w tej mierze innego stanowiska niż reprezentowane przeze mnie, wymaga to jednak szerszej analizy i pełnej, a nie wybiórczej oceny orzecznictwa. Autor wyłącza następnie z pojęcia informacji publicznej pojęcie dokumentu wewnętrznego, stanowiącego pewien etap wypracowania finalnej koncepcji, akcentując słusznie, że nie należy go utożsamiać z opiniami i ekspertyzami przygotowanymi przez pracownika organu dla potrzeb konkretnej sprawy. Nie dostrzega natomiast wyłączenia przez orzecznictwo tzw informacji technicznej. Zaliczano do niej różnego typu dane techniczne, np. dane o numerach telefonów służbowych, nie przeznaczonych do kontaktów z interesantami (por. wyroki NSA z 5.02.2016r. I OSK 2458/14, i I OSK 2607/14,

podobnie wyrok NSA z 21.04.2016r. I OSK 2553/14 czy wyrok NSA z 20.05.2016 r. I OSK 3238/1), nagrania monitoringu budynku organu władzy publicznej (wyrok NSA z 23.02.2018 r. I OSK 1514/16), statystyki wykorzystania miejskiej sieci internetowej w zakresie m.inn. liczby logowań, ilości sesji i pobranych danych dla poszczególnych hotspotów, ewentualnie logi lub arkusz kalkulacyjny z danymi (wyrok NSA z 7.06.2018 r. I OSK 2005/16), czy dane dotyczące oprogramowania i szczegółowych opisów różnych procesów z nim związanych (wyrok NSA z 29.06.2018r. I OSK 2114/16). W orzecznictwie próbowano przy tym wytyczyć granice między informacją publiczną a techniczną. M. inn. w wyroku NSA z 12.04.2016 r. I OSK 2496/14 podkreślono, że informacja techniczna jest jedynie narzędziem, środkiem czy instrumentem wykorzystywanym do wykonywania powierzonych zadań publicznych, nie stanowi zaś realizacji zadania publicznego. Przykładowo może to być informacja dotycząca ustawienia powiadomienia o adresie e-mail, która nie jest sama w sobie zadaniem publicznym, lecz środkiem technicznym służącym realizacji takich zadań. Parafrazując można zatem powiedzieć, że informacja techniczna pełni rolę klucza, narzędzia, którego udostępnienie nie stanowi samo w sobie informacji publicznej, zaś jego przekazanie innej osobie mogłoby zagrozić bezpieczeństwu instytucji.

Wskazując na tzw dokumenty procesowe autor podkreśla, że całość akt sprawy nie stanowi informacji publicznej, a brak dostępu do takich dokumentów może utrudniać weryfikację informacji (s.123). Nie zauważa jednak, że w świetle uchwały 7 Sędziów NSA z 9.12. 2013 r. I OPS 7/13, ONSAIWSA 2014 Nr 3 poz.37 (brak tej uchwały w omawianych źródłach) dostęp do akt jest odrębną instytucją procesową wynikającą z ustaw procesowych, nie wyklucza natomiast dostępu do konkretnych informacji zawartych w aktach na podstawie u.d.i.p..

W zasadzie pełna jest analiza elementów podmiotowych prawa do informacji publicznej. Zauważam jedynie, że w sprawie osób małoletnich wypowiadał się WSA w Warszawie, a cytowany na s.131 wyrok WSA we Wrocławiu nie dotyczył bezpośrednio informacji publicznej. Nie podzielam natomiast stanowiska autora, iż nie mogą być podmiotami uprawnionymi organy publiczne, gdyż instytucja ta nie służy do wzajemnej wymiany informacji (s.138). Uzasadnienie tej tezy nie jest, moim zdaniem, przekonujące. Może gdyby autor zapoznał się z argumentami wskazanymi przeze mnie w art. ;Pozycja podmiotów gospodarczych w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej; w; Iura et Negotia. Księga jubileuszowa z

okazji 15-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie , Warszawa 2015 s.69 i d., zauważyłby , że na tle u.d.i.p. podział na podmioty prawa publicznego i prywatnego nie jest rozłączny. Autor dokonuje następnie rozróżnienia informacji prostych i przetworzonych, podkreślając występujące między nimi różnice (szkoda jedynie że pozycja wskazana w przypisie 451 nie znalazła się na końcu w wykazie literatury). Negatywnie wypowiada się przy tym co do przesłanki ograniczającej dostęp do takich informacji w postaci szczególnego interesu publicznego , nie jest jednak w tej mierze do końca konsekwentny. W istocie bowiem na s.160 akceptuje to ograniczenie zwracając uwagę, że wnioskodawca powinien mieć realne możliwości wykorzystania takich informacji. W zasadzie ta część rozważań nie budzi jednak większych zastrzeżeń. Moje uwagi dotyczą natomiast wyprowadzanych stąd wniosków. Nie zgadzam się bowiem z autorem, że zastosowana w ustawie koncepcja dostępu do informacji prostej (nieuzależnionego od jakiegokolwiek interesu), oraz przetworzonej(uzależnionego od szczególnego interesu publicznego) jest wewnętrznie niespójna. Wręcz przeciwnie ustawodawca zapewniając szerokie podejście do informacji prostej musiał jednocześnie zastosować mechanizm zapobiegający nadużyciom, w postaci ograniczenia dostępu do informacji przetworzonej. Tym też kierowano się w orzecznictwie stosując oba te pojęcia. Już na marginesie odnośnie zakresu wykorzystanej literatury nt interesu publicznego wypowiadałam się w art. Pojęcie interesu publicznego i jego funkcje w prawie administracyjnym , w; Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda, pod red. J. Niczyporuka, Paryż 2011r. s.287 i d. Wskazuję tam też na podstawową literaturę w tej mierze , w większości przez autora niewykorzystaną.

W rozdziale IV autor dokonuje analizy negatywnych przesłanek udostępnienia informacji publicznej na wniosek, zarówno o charakterze publicznoprawnym, służących ochronie interesu publicznego, jak i prywatnoprawnym, służących ochronie interesu indywidualnego. Do pierwszej grupy zalicza ochronę informacji niejawnych , oraz tajemnic ustawowo chronionych ,jak tajemnicy skarbowej. W odniesieniu do informacji niejawnych zauważa, że po stronie organu występuje pewien zakres samodzielności pozwalający na autonomiczne zakwalifikowanie określonych informacji jako niejawnych. W sprawach tych ostatecznie decyduje sąd , który może weryfikować prawidłowość i zasadność objęcia dokumentu określoną klauzulą. W ramach drugiej grupy wypowiada się natomiast co do ochrony prywatności i danych

osobowych , a także tajemnicy przedsiębiorcy oraz niektórych tajemnic zawodowych. W zasadzie rozważania w tym zakresie są pełne , stąd jedynie nieliczne uwagi krytyczne. Po pierwsze brak jest konsekwencji w analizie przez autora konwencji z Tromso. Wskazuje on bowiem na s.170-171, iż w konwencji tej nie powołano się stricte na interes publiczny .Jednocześnie jednak w przypisie 485 podkreśla, że zgodnie z art.3 ust.2 tej konwencji można odmówić dostępu do informacji zawartych w dokumentach urzędowych, jeśli ich udostępnienie wywołałoby lub mogło wywołać szkodę dla interesu publicznego. Jest to wewnętrznie sprzeczne. Mam też pewien niedosyt odnośnie możliwości kontroli klauzuli informacji niejawnych, kwestii tej nie zgłębił autor do końca także w rozdziale VI, zwracałam na nie natomiast uwagę w nieuwzględnionym przez autora art.; Sądowa kontrola prawa do informacji publicznej , KPP 2013 nr 1 s.116-120. Natomiast odwołując się kilkakrotnie do książki napisanej pod moją redakcją pominął doktorant nazwiska autorów, co może sugerować moje autorstwo. Tymczasem teza powoływana w przypisie 546 jest autorstwa W. Sawczuka, podobnie przypis 554,z kolei przypis 563 dotyczy D. Chromickiej , podobnie przypis 570 , przypis 591 odnosi się do M. Wilbrandt-Gotowicz, podobnie przypis 594, czy przypis 633, przypis 642,647 czy 660 .Zwracam na to uwagę , ponieważ prawidłowego powołania wymaga poszanowanie praw autorskich tych osób i nie zamierzam sobie przypisywać ich dokonań. Na s. 207 z kolei doktorant utożsamia ,moim zdaniem niesłusznie, pojęcie informacji publicznej i jej zakres ochrony. To, że pewne informacje dotyczące np. sfery intymnej nie mogą być udostępniane ,związane jest ze sferą ochrony, a nie z samym pojęciem informacji publicznej. Gdyby bowiem miały one związek ze sferą publiczną mogłyby być udostępniane , np. fakt wykorzystania seksualnego przez Prezydenta Miasta pracownicy. Pewne wątpliwości może też budzić sformułowanie na s. 223 , że negatywne przesłanki nie mają charakteru bezwzględnego w przypadku prawa do prywatności i ochrony danych osobowych, względność dotyczy bowiem także innych przesłanek ,np. tajemnicy przedsiębiorcy.

W rozdziale V opisano tryby udostępnienia informacji publicznej ,wskazując problemy związane z uznaniem prawidłowości umieszczenia informacji na stronie BIP, odnoszące się do strony formalnej wniosku i analizy terminów. Omawiając kwestie wymagań formalnych złożenia wniosku pominięto mój artykuł –Postępowanie w sprawie dostępu do informacji publicznej na wniosek jako rodzaj procedury hybrydowej ,w: Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań, księga

jubileuszowa dedykowana prof. Markowi Wierzbowskiemu , pod red. J. Jagielskiego, D. Kijowskiego i M. Grzywacz (s.219-234), gdzie poruszałam m.inn omawiany przez autora problem osób małoletnich (s. 222) i podmiotów gospodarczych (s.223). W tej części autor wskazuje także na odrębny charakter wniosku o ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego. Ujęcie tej kwestii w pracy , jak i w przedmiotowym rozdziale , budzi przy tym moje zastrzeżenia. Autor wykracza bowiem w ten sposób poza rozważania u.d.i.p. do których w założeniu ograniczał swoją pracę. Wywołuje to pewne niejasności, co do wskazywanego wcześniej zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Jednocześnie ta część jest potraktowana dość obcesowo. Autor nie uwzględnia w niej podstawowej literatury z tego zakresu, w tym nie tylko napisanego przeze mnie artykułu , Ponowne wykorzystanie informacji publicznej , w; 10 lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej ,Problemy administracyjnoprawne ,t. II pod red. J. Sługockiego , Wrocław 2014 r., ale i pracy A. Piskorz-Ryń , Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego. Zagadnienia administracyjnoprawne ,Warszawa 2018 r. oraz Ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, Komentarz, red. B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska,-Baryła , J. Wyporska-Frankiewicz, Wrocław 2017 r.

W tej części omówiono też sposoby i formy zakończenia postępowania o udostępnienie informacji publicznej. Autor pomija przy tym wskazywany już , a dokładnie dotyczący tej problematyki ,mój artykuł Postępowanie w sprawie dostępu do informacji publicznej na wniosek jako rodzaj procedury hybrydowej ,w: Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań, księga jubileuszowa dedykowana prof. Markowi Wierzbowskiemu , pod red. J. Jagielskiego, D. Kijowskiego i M. Grzywacz (s.219-234) . Z kolei rozważając kwestie trybów szczególnych na s. 271-272 ,nie uwzględnia art. mojego autorstwa, Uwagi na tle stosowania art.1 ust.2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w; Władza ,obywatele ,informacja –ku nowemu porządkowi prawnemu , księga pamiątkowa ku czci prof. Teresy Górzyńskiej , pod red. I. Lipowicz, Warszawa 2014 r., w którym dokładnie wypowiadałam się wobec tych zagadnień. Ma to o tyle znaczenie, że pomija w ten sposób wiele kwestii ,np. stron postępowania , o których pisałam na s. 229 pierwszego z tych artykułów. Z kolei powołanie się na moją pracę ;Dostęp do informacji publicznych w przypisie 833 na s. 282 jest nie tylko nieprawidłowe, ale i nie uwzględnia przedstawionego w tej pracy na s. 69 i dalszych poglądu . Stąd autor nie dostrzega na s.283 możliwości zakończenia postępowania odwoławczego

poprzez uchylenie decyzji pierwszej instancji i umorzenie postępowania. W ten sposób można zaś zapewnić ochronę stronom postępowania. Pisałam o tym także w powoływanej wcześniej, a nieuwzględnionej przez autora pozycji „Postępowanie w sprawie dostępu do informacji publicznej na wniosek jako rodzaj procedury hybrydowej”, w: *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań*, księga jubileuszowa dedykowana prof. Markowi Wierzbowskiemu, pod red. J. Jagielskiego, D. Kijowskiego i M. Grzywacz, na s. 234, przywołując stosowny wyrok NSA z 30.03.2011 r. I OSK 2116/10, również przez autora nieuwzględniony.

Rozdział VI poświęcony został zakresowi kognicji sądu administracyjnego w analizowanych sprawach. Omówiono tu skargi na decyzje, na bezczynność i przewlekłość postępowania. Poruszono też problem kwalifikacji opłaty za udostępnienie informacji. W zasadzie autor omawia tutaj całość problematyki, aczkolwiek lepiej ujęta jest kwestia bezczynności i przewlekłości. Odnośnie do kontroli decyzji mógł natomiast doktorant chociaż skrótowo wypowiedzieć się do kwestii poruszanych wcześniej w rozdziale IV, wskazując na zakres kontroli tajemnic. W tej części występują też pewne niejasności co do celu kontroli sądowej, na s. 290 na początku autor zaznacza bowiem, że jest ona prowadzona wyłącznie z punktu widzenia interesu publicznego, dalej zaś wskazuje, że najbardziej elementarną funkcją tej kontroli jest ochrona praw jednostki. Powoływana w tym zakresie literatura jest niepełna. Autor opiera się w zasadzie na komentarzach i podręcznikach. Nie uwzględnia przy tym art. mojego autorstwa „Sądowa kontrola prawa do informacji publicznej”, KPP 2013 r. nr 1, a omawiając pojęcie sprawy sądownoadministracyjnej – art. K. Sobieralskiego, „Z problematyki sprawy sądownoadministracyjnej”, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i postępowania administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.* pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007r. Wypowiadając się na temat merytorycznego orzekania sądów administracyjnych autor pomija pracę D. Gut, *Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych*, Lublin 2018r., a w odniesieniu do opłat art. E. Jarzęckiej – Siwik, *Koszty dostępu do informacji publicznej – zagadnienia wybrane*, w: *Władza-obywatele – informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu*, Księga pamiątkowa ku czci Profesor Teresy Górzyńskiej, pod red. I. Lipowicz, Warszawa 2014 r. s.137 i d. To powoduje, że autor nie uwzględnia faktu, iż niektóre zgłaszane przez niego wnioski były już formułowane przez innych autorów. Np. postulat, że celowe byłoby merytoryczne orzekanie w

postaci zobowiązania do udostępnienia wnioskowanej informacji, wyrażony na s. 340 ,był już uprzednio przeze mnie zgłaszany w art. nt. Sądowej kontroli prawa do informacji publicznej ,KPP 2013 r. nr 1 s.130.

Zakończenie zawiera podsumowanie oraz wnioski końcowe a także propozycje de lege ferenda. Ta część stanowi w zasadzie wynik wcześniejszych rozważań autora i nie budzi większych wątpliwości. Autor prawidłowo artykułuje bowiem podstawowe problemy wynikające ze stosowania u.d.i.p. i wskazuje na możliwości ich rozwiązania. Podkreśla przy tym potrzebę zdefiniowania ustawowego pojęcia informacji publicznej i zakreślenia przedmiotowego tego typu informacji, zmodyfikowania prawa dostępu do dokumentów urzędowych, przez rozszerzenie go również na inne dokumenty zawierające informacje publiczne, potrzebę ustawowego zdefiniowania pojęcia informacji przetworzonej i konieczność sprecyzowania przesłanki szczególnego interesu publicznego, albo całkowitej zmiany kryteriów dostępu do niej, określenia podmiotów zobowiązanych przez pryzmat przesłanek przedmiotowych –wykonywania zadań publicznych i dysponowania majątkiem publicznym, zobowiązania wszystkich instytucji publicznych do wskazania specjalnego ogólnodostępnego adresu e-mail, wprowadzenia do u.d.i.p. przesłanek udostępnienia informacji z podziałem na bezwzględne i względne , wyłączające możliwość udostępnienia informacji, potrzebę skonkretyzowania przesłanki prywatności ,a także rozszerzenia merytorycznych kompetencji sądów administracyjnych w przypadku bezczynności w tej mierze oraz konieczność wyraźnego uregulowania kwestii kosztów.

Praca opiera się na podstawowej literaturze (203 pozycje) oraz orzecznictwie .

Rozprawa nie budzi zastrzeżeń od strony formalnej. Zawiera jedynie nieliczne usterki językowe , dotyczące w zasadzie powtórzeń tych samych wyrazów w kolejnych zdaniach. Nie mogłam natomiast w tym zakresie ocenić streszczenia w języku angielskim, co wynika z warunków umowy, gdyż przedstawiona mi praca takowego nie zawierała.

Mimo zgłoszonych uwag samą rozprawę oceniam pozytywnie , zarówno ze względu na przeprowadzoną analizę , jak i zgłaszane postulaty.

Stąd uważam, iż rozprawa doktorska mgr. Marcina Pieńczykowskiego stanowi oryginalne rozwiązanie zagadnienia naukowego , a jej autor wykazał się ogólną wiedzą teoretyczną z zakresu prawa administracyjnego i postępowania

administracyjnego oraz umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. W ten sposób spełnione zostały więc wymogi, o których stanowi art.13 ust.1 ustawy z dnia 14 marca 2003r o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki(tekst jedn. DzU z 2017 r. poz.1789) w związku z art.179 ust.2 ustawy z dnia 3 lipca 2018r. Przepisy wprowadzające ustawę –Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1699).

Wnoszę zatem o przyjęcie ocenianej rozprawy jako doktorskiej oraz dopuszczenie mgr Marcina Pieńczykowskiego do dalszych stadiów przewodu doktorskiego.

Maija Jasko