

USTAWA O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Komentarz

redakcja naukowa

Agnieszka Piskorz-Ryń, Marlena Sakowska-Baryła

Bogdan Fischer, Krzysztof Izdebski, Mariusz Jabłoński
Elżbieta Jarzęcka-Siwik, Agnieszka Piskorz-Ryń
Marlena Sakowska-Baryła, Martyna Wilbrandt-Gotowicz
Krzysztof Wygoda, Joanna Wyporska-Frankiewicz

KOMENTARZE

USTAWA O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Komentarz

redakcja naukowa

Agnieszka Piskorz-Ryń, Marlena Sakowska-Baryła

Bogdan Fischer, Krzysztof Izdebski, Mariusz Jabłoński

Elżbieta Jarzęcka-Siwik, Agnieszka Piskorz-Ryń

Marlena Sakowska-Baryła, Martyna Wilbrandt-Gotowicz

Krzysztof Wygoda, Joanna Wyporska-Frankiewicz

KOMENTARZE

Stan prawny na 5 maja 2023 r.

Recenzent

Dr hab. inż. Agnieszka Gryszczyńska, prof. UKSW

Wydawca

Anna Kubuj-Kacperek

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do poszczególnych artykułów napisali:

Bogdan Fischer – art. 6 pkt 8, 9, 22; art. 15

Krzysztof Izdebski – art. 8, 9, 23

Mariusz Jabłoński, Krzysztof Wygoda – art. 2, 4, 6 pkt 1–7; art. 24

Elżbieta Jarzęcka-Siwik – art. 3, 5 pkt 4–6, 18–20; art. 6 pkt 12–21; art. 12

Agnieszka Piskorz-Ryń – art. 1 pkt 1–13; art. 5 pkt 1–3; art. 11

Agnieszka Piskorz-Ryń, Marlena Sakowska-Baryła – art. 7

Marlena Sakowska-Baryła – art. 5 pkt 7–17; art. 18–20

Martyna Wilbrandt-Gotowicz – art. 10, 13, 16, 17

Joanna Wyporska-Frankiewicz – art. 1 pkt 14, 15; art. 6 pkt 10, 11; art. 14, 21

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-619-8

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	13
Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 902)	17
Rozdział 1. Przepisy ogólne	19
Art. 1. [Definicja informacji publicznej. Zakres zastosowania przepisów ustawy]	19
1. Pojęcie informacji publicznej – wprowadzenie	19
2. Pojęcie informacji publicznej w poglądach nauki prawa	21
3. Pojęcie informacji publicznej a art. 6 ust. 1 u.d.i.p.	24
4. Definicja informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych	26
5. Podmiotowa i przedmiotowa definicja informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych	26
6. Definiowanie sprawy publicznej i zadania publicznego w orzecznictwie sądów administracyjnych	27
7. Kryterium rzeczowe i podmiot wytwarzający informację publiczną ...	32
8. Informacja publiczna – kwestie szczegółowe	33
9. Dokument wewnętrzny z perspektywy wartości chronionej	40
10. Dokument wewnętrzny w nauce prawa i orzecznictwie sądów administracyjnych	42
11. Dokumenty prywatne	48
12. Informacje techniczne	51
13. Poinformowanie wnioskodawcy pismem o tym, że wniosek nie dotyczy informacji publicznej	53
14. Zakres stosowania przepisów ustawy	53
15. Ograniczenia w dostępie do informacji publicznej wynikające z przepisów szczególnych	57

Art. 2. [Prawo do informacji publicznej]	61
1. Identyfikacja uprawnionego w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (1993–1997 r.)	61
2. Realizacja prawa przez uprawnionego do czasu wejścia w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej	62
3. Identyfikacja uprawnionego w ustawie o dostępie do informacji publicznej	64
4. Przyjęcie przez zobowiązanego procedur służących weryfikacji uprawnienia żądającego w kontekście możliwości jego identyfikacji jako pierwotnego wnioskodawcy	68
5. Cudzoziemiec jako uprawniony a wymóg sporządzenia wniosku w języku urzędowym	70
6. Realizacja praw przez uprawnionego przy wykorzystaniu języka migowego	71
7. Osoba prawna i jednostka organizacyjna jako uprawniony	71
8. Organy, inne podmioty publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne jako uprawniony	71
9. Celowość odwołania się przez ustawodawcę do pojęcia każdego w odniesieniu do zdefiniowania uprawnionego	74
10. Brak konieczności wykazywania przez uprawnionego interesu prawnego i/lub faktycznego	74
11. Wnioski <i>ad personam</i> i we „własnej sprawie”	78
12. Wnioski „poszukiwawcze”	83
13. Identyfikacja uprawnionego w kontekście realizacji prawa do uzyskania informacji przetworzonej	84
14. Kwestia ewentualnego orzeczenia o niekonstytucyjności art. 2 ust. 2 u.d.i.p.	85
15. Uprawniony na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej a uprawniony do wniesienia skargi konstytucyjnej	86
Art. 2a. (uchylony)	87
Art. 3. [Uprawnienia wynikające z prawa do informacji publicznej]	88
1. Zakres przedmiotowy prawa do informacji	88
2. Pojęcie informacji przetworzonej	91
3. Informacja przetworzona <i>sensu stricto</i>	92
4. Informacja przetworzona <i>sensu largo</i>	93
5. Przesłanka udostępnienia informacji przetworzonej – szczególnie istotny interes publiczny	97
6. Analiza wniosku o udostępnienie informacji przetworzonej	101
7. Decyzja odmowna	103
8. Ograniczenie prawa do informacji – wykazanie szczególnego interesu publicznego	105
9. Nadużycie prawa do informacji w kontekście informacji przetworzonej	107
10. Wgląd do dokumentów urzędowych	109

11. Dostęp do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów	111
12. Udostępnianie informacji bieżących i archiwalnych	113
Art. 4. [Podmioty obowiązane do udostępniania informacji publicznej]	116
1. Założenia modelowe regulacji	117
2. Podmioty zobowiązane na tle art. 61 Konstytucji RP	
a ustawowy model ich ujęcia	117
3. Zakres i charakter katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej	118
4. Koncepcja autonomicznego i dynamicznego ujęcia przez ustawodawcę definicji podmiotu zobowiązanego	122
5. Rola klauzul generalnych i zwrotów niedookreślonych w definiowaniu podmiotów zobowiązanych	125
6. Mieszany model identyfikacji zobowiązanego (koncepcja oparta na kryterium podmiotowo-przedmiotowym)	126
7. Identyfikacja sądów i prokuratury jako zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej	132
8. Samorząd terytorialny jako przykład specyfiki definiowania podmiotów zobowiązanych	136
9. Związki zawodowe jako podmioty zobowiązane	141
10. Organizacje pracodawców jako podmioty zobowiązane	143
11. Partie polityczne jako podmioty zobowiązane	143
12. Posiadanie i nieposiadanie informacji jako przesłanka realizacji obowiązku	147
Art. 5. [Ograniczenie prawa do informacji publicznej]	155
1. Pojęcie informacji niejawnych	156
2. Informacje niejawne jako podstawa odmowy dostępu do informacji publicznej	159
3. Uzasadnienie decyzji o odmowie dostępu do informacji publicznej ze względu na ochronę informacji niejawnych	162
4. Ograniczenie ze względu na ochronę tajemnic ustawowych – zakres i tryb	165
5. Pojęcie tajemnicy ustawowo chronionej	165
6. Decyzja odmowna z powodu ochrony tajemnicy ustawowej	170
7. Prywatność osoby fizycznej oraz tajemnica przedsiębiorcy jako przesłanki ograniczenia	171
8. Ograniczenie prawa dostępu do informacji ze względu na prywatność osoby fizycznej	175
9. Prywatność i ochrona danych osobowych jako podstawy ograniczenia dostępu do informacji publicznej	185
10. Zastosowanie RODO do dostępu do informacji publicznej	189
11. Współstosowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej i przepisów RODO	191
12. Osoba pełniąca funkcję publiczną	198

13. Informacje o osobach pełniących funkcje publiczne mające związek z pełnieniem tych funkcji	215
14. Anonimizacja jako sposób ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej	220
15. Rezygnacja z ochrony prywatności	224
16. Ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy	228
17. Rezygnacja przedsiębiorcy z przysługującego mu prawa	235
18. Ograniczenia dostępu do informacji w związku z przymusową restrukturyzacją oraz rekapitalizacją niektórych instytucji	236
19. Zakaz ograniczania dostępu do informacji o rozstrzyganych sprawach ...	237
20. Zakaz ograniczania dostępu do informacji o organizacji i trybie działania organów prowadzących postępowania	239
Rozdział 2. Dostęp do informacji publicznej	241
Art. 6. [Przedmiot informacji publicznej]	241
1. Zakres i charakter ustawowej konkretyzacji informacji publicznej	243
2. Informacje o polityce wewnętrznej i zagranicznej	252
3. Informacje o zamierzeniach władzy ustawodawczej oraz wykonawczej	254
4. Informacje o projektowaniu aktów normatywnych	255
5. Informacja o programach w zakresie realizacji zadań publicznych, o sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań	257
6. Identyfikacja osób pełniących funkcję publiczną	258
7. Dane publiczne a nośnik tych danych	259
8. Informacja o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1	259
9. Informacje o zasadach funkcjonowania podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej	264
10. Treść i postać aktów administracyjnych	266
11. Treść innych rozstrzygnięć	269
12. Dane publiczne	270
13. Stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej	271
14. Treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej	276
15. Informacja o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych	277
16. Podmiotowy i przedmiotowy zakres obowiązku informowania o majątku publicznym	277
17. Dług publiczny	283
18. Pomoc publiczna	283
19. Ciężary publiczne	285
20. Majątek publiczny – podsumowanie	286
21. Praktyka uznawania informacji publicznych o majątku publicznym w świetle orzecznictwa	287
22. Pojęcie dokumentu urzędowego	296

Art. 7. [Sposoby dostępu do informacji publicznej]	299
1. Charakterystyka regulacji	299
2. Specyfika form zapewniania dostępu do informacji publicznej	300
3. Ogólne zasady realizacji dostępu do informacji publicznej	302
Art. 8. [Biuletyn Informacji Publicznej]	303
1. Uwagi ogólne	304
2. Urzędowy publikator teleinformatyczny	305
3. Powszechność dostępu	306
4. Biuletyn Informacji Publicznej jako system ujednolicony	307
5. Katalog podmiotów zobowiązanych do publikowania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej	309
6. Zakres przedmiotowy udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej	311
7. Czas publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej	312
8. Obowiązkowe elementy Biuletynu Informacji Publicznej	314
9. Wyłączenie jawności w Biuletynie Informacji Publicznej	315
10. Obowiązek oznaczenia informacji publikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej	316
Art. 9. [Strona główna Biuletynu Informacji Publicznej]	316
1. Strona główna Biuletynu Informacji Publicznej	317
2. Własne strony Biuletynu Informacji Publicznej	318
3. Przekazanie informacji administratorom strony głównej	319
4. Obowiązki ministra właściwego ds. informatyzacji	319
5. Scentralizowany System Dostępu do Informacji Publicznej	320
6. Delegacje do wydania rozporządzenia	320
Art. 9a.–9e. (uchylone).	321
Art. 10. [Tryb wnioskowy udostępniania informacji publicznej]	321
1. Zakres trybu wnioskowego udostępniania informacji publicznej	321
2. Charakter wniosku o udostępnienie informacji publicznej	324
3. Forma wniosku	324
4. Złożenie wniosku	325
5. Elementy obligatoryjne wniosku w przypadku udzielenia informacji publicznej	327
6. Elementy obligatoryjne wniosku w przypadku odmowy dostępu do informacji publicznej	331
7. Umocowania do złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej w imieniu innego podmiotu	332
8. Tryb rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej	333
9. Wyłączenie stosowania trybu wnioskowego w przypadku publikacji informacji w BIP lub na portalu danych	338
10. Powiadomienia	340
11. Udostępnienie informacji publicznej	342
12. Prowadzenie postępowania w kierunku odmowy udostępnienia informacji publicznej	343

Art. 11. [Udostępnienie informacji publicznej przez jej wyłożenie lub wywieszenie]	347
1. Charakter wyłożenia lub wywieszenia	347
2. Miejsce ogólnie dostępne i sposób udostępnienia	348
3. Wyłożenie lub wywieszenie a tryb wnioskowy	350
4. Forma udostępnienia	351
Art. 12. [Obowiązki podmiotu udostępniającego informacje publiczne]	351
1. Obowiązki podmiotu udostępniającego informacje publiczne	351
2. Oznaczanie udostępnianych informacji	351
3. Formy utrwalenia udostępnianych informacji publicznych	354
Art. 13. [Termin udostępnienia informacji publicznej]	358
1. Zakres zastosowania	358
2. Termin udostępnienia informacji publicznej na wniosek	362
3. Rozpoczęcie biegu terminu	367
4. Liczenie terminów	369
5. Skutki niezachowania terminu	369
Art. 14. [Sposób i forma udostępnienia informacji publicznej]	373
1. Charakter prawny wniosku o udostępnienie informacji publicznej	373
2. Elementy wniosku o udostępnienie informacji publicznej	377
3. Brak środków technicznych do udostępnienia informacji publicznej przez podmiot obowiązany w sposób i w formie określonych w treści wniosku dostępowego	381
4. Obowiązki podmiotu obowiązującego w przypadku, gdy wnioskowana informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku dostępowym	382
Art. 15. [Koszty związane z udostępnieniem informacji]	385
1. Zasada bezpłatności i pojęcie dodatkowych kosztów	386
2. Tryb pobierania opłaty	387
Art. 16. [Decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz o umorzeniu postępowania i ich zaskarżalność odwołaniem]	388
1. Formalne uwarunkowania wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz o umorzeniu postępowania	388
2. Materialne przesłanki wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz o umorzeniu postępowania	396
3. Postępowanie odwoławcze w sprawach dostępu do informacji publicznej	399
Art. 17. [Rozstrzygnięcia podmiotów zobowiązanych niebędących organami władzy publicznej i ich zaskarżalność wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy]	406
1. Odpowiednie stosowanie art. 16 u.d.i.p. do rozstrzygnięć podmiotów zobowiązanych niebędących organami władzy publicznej	406

2. Postępowanie z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w sprawach dostępu do informacji publicznej	411
Art. 18. [Dostęp do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów]	415
1. Charakterystyka regulacji	416
2. Kolegialne organy władzy publicznej	420
3. Jawność posiedzeń	422
4. Dostęp do posiedzeń	427
Art. 19. [Protokoły i stenogramy obrad organów kolegialnych]	430
1. Charakterystyka regulacji	430
2. Protokoły obrad	433
3. Udostępnianie materiałów audiowizualnych i teleinformatycznych	436
Art. 20. [Udostępnianie informacji przez władze lokalne]	438
1. Charakterystyka regulacji	438
2. Zakres podmiotowy	438
3. Odpowiednie stosowanie art. 18 i 19 u.d.i.p.	440
Art. 21. [Skarga do sądu administracyjnego]	440
1. Zakres i kryterium kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne ...	440
2. Odrębności w zakresie kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny wprowadzone przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej ...	443
3. Pojęcie bezczynności	444
4. Wymogi formalne skargi na bezczynność, w tym stosowanie art. 52 p.p.s.a. na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej	447
5. Obowiązki podmiotu zobowiązanego po wniesieniu skargi do sądu na bezczynność	450
6. Przedmiot skargi na bezczynność, w tym udzielenie informacji niepełnej a skarga na bezczynność	451
7. Rozpoznanie skargi na bezczynność przez sąd	452
Art. 22. (uchylony).	454
Art. 23. [Przepis karny]	454
1. Aspekt podmiotowy	454
2. Przestępstwo umyślne	455
3. Status pokrzywdzonego	455
4. Praktyka stosowania	456
5. Sankcja karna	457
Rozdział 2a. (uchylony)	458
Art. 23a–23i. (uchylone)	458

Rozdział 3. Przepisy o zmianie przepisów obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe	459
Art. 24. [„Procedura prasowa” udostępniania informacji publicznych]	459
1. Prawo dostępu prasy do informacji	460
2. Autonomiczność trybu prasowego pozyskiwania informacji	460
3. Przesłanki zespolenia trybów dostępowych	461
4. Identyfikacja zobowiązanego do udostępnienia informacji prasowej	462
5. Mechanizm „kładki” z art. 3a pr. pras. i jego skutki	465
6. Aktualność informacji prasowej a respektowanie przepisów RODO	473
7. Czy informacja prasowa powinna być identyfikowana jako informacja sektora publicznego przekazywana w celu ponownego wykorzystywania?	475
8. Uwagi <i>de lege lata</i> i <i>de lege ferenda</i>	476
Art. 25. [Sprawy niezakończone do dnia wejścia w życie ustawy]	477
Art. 26. [Wejście w życie ustawy]	477
Bibliografia	479
O autorach	495

Wykaz skrótów

Akty prawne

Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
konwencja z Tromsø	– Konwencja Rady Europy w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych (przyjęta w Tromsø, 18.06.2009 r.), http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm (dostęp: 28.03.2023 r.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
k.p.	– ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259)
pr. pras.	– ustawa z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914)
p.u.s.a.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2492)
p.z.p.	– ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.)

RODO	– rozporządzenie z 27.04.2016 r. Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rzym, 25.03.1957 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/2 ze zm.)
u.BFG	– ustawa z 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2022 r. poz. 2253)
u.COVID-19	– ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.)
u.IPN	– ustawa z 18.12.1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 2023 r. poz. 102)
u.KRS	– ustawa z 20.08.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 685)
u.o.d.	– ustawa z 11.08.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. poz. 1641 ze zm.)
u.o.i.n.	– ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 756)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.)
u.p.o.ś.	– ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.)
u.p.p.	– ustawa z 27.06.1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 372 ze zm.)
u.RDS	– ustawa z 24.07.2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2232 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)
u.u.i.ś	– ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2022 r. poz. 1029 ze zm.)
u.z.n.k.	– ustawa z 16.03.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233)

Czasopisma i publikatory

BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
KPP	– Kwartalnik Prawa Publicznego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSASz	– Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PPiA	– Przegląd Prawa i Administracji
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
PS	– Przegląd Sądowy
ST	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

BFG	– Bankowy Fundusz Gwarancyjny
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SLPS	– System Losowego Przydziału Spraw
SIS	– System Informacyjny Sejmu
SO	– sąd okręgowy
SR	– sąd rejonowy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
UODO	– Urząd Ochrony Danych Osobowych
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

USTAWA

z dnia 6 września 2001 r.

o dostępie do informacji publicznej

(tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 902)

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Definicja informacji publicznej. Zakres zastosowania przepisów ustawy]

1. Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie.
2. Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi.
3. (uchylony)

1. Pojęcie informacji publicznej – wprowadzenie

1. W praktyce stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej dokonanie ustalenia odnośnie do tego, czy informacja będąca przedmiotem wniosku stanowi informację publiczną, jest jednym z najtrudniejszych zadań związanych z udostępnieniem informacji publicznej. Nie można stawić mu czoła bez analizy orzecznictwa sądów administracyjnych. W 2002 r. w następujący sposób skomentowana została definicja informacji publicznej: „Niezależnie jednak od jej mankamentów nie powinna ona w praktyce ograniczać prawa zagwarantowanego w omawianym akcie prawnym. Jest ona wystarczająco szeroka. Jej drugą niewątpliwą zaletą jest to, iż jest ona elastyczna, a co za tym idzie stosunkowo odporna na zmiany zachodzące w życiu społecznym. Definicja ta więc stanowi emanację zasady «pełnego dostępu»”¹. Niestety, z perspektywy czasu okazało się, że dokonana wtedy ocena była całkowicie chybiona. Obecnie bowiem sądy interpretują pojęcie informacji publicznej w sposób, który prowadzi do ograniczenia dostępu do niej. M. Jaśkowska trafnie zauważyła, że „ograniczenia jawności, jak i ich zakres nie zawsze są wynikiem wyraźnego wprowadzenia do regu-

¹ A. Piskorz-Ryń, *Dostęp do informacji publicznej. Zasady konstrukcyjne ustawy*, KPP 2002/4, s. 190.

lacji prawnej tajemnic prawnie chronionych. Niekiedy są one efektem działań organów, a także sądów administracyjnych dokonujących zawężającej wykładni pojęć niedookreślonych zawartych w przepisach przewidujących obowiązek informacyjny i to nie zawsze zamierzonych przez ustawodawcę. Dotyczy to przede wszystkim pojęcia informacji publicznej (...)”². Liczba orzeczeń odnoszących się do art. 1 ust. 1 u.d.i.p. nie jest więc wyłącznie wynikiem niedoskonałości, jakie można przypisać definicji informacji publicznej. A w zasadzie jej braku, ponieważ art. 1 ust. 1 u.d.i.p. jedynie formalnie zawiera definicję legalną pojęcia informacji publicznej, w istocie zaś ustawodawca posłużył się pojęciem niedookreślonym, co przesunęło ciężar i zarazem odpowiedzialność za jego określenie na praktykę stosowania prawa³. Nie jest to stan, który należy uznać za pożądany⁴.

2. Niemniej jednak spektakularny rozrost orzecznictwa w zakresie dostępu do informacji publicznej ma w mojej ocenie źródło po pierwsze w tym, że ustawa o dostępie do informacji publicznej została uchwalona pośpiesznie, bez stosownej korekty przepisów dotyczących tajemnic ustawowo chronionych. Wraz z wprowadzeniem prawa do informacji publicznej jako publicznego prawa podmiotowego nie dokonano przeglądu tajemnic istniejących w polskim porządku prawnym. Ustawa została więc wkomponowana w istniejący system ochrony informacji, sięgający korzeniami okresu monopolu informacyjnego państwa⁵. Pogląd ten podziela G. Sibiga, który zauważa, że ustawa dostępowa potwierdziła obowiązywanie dotychczasowych tajemnic (w wielu przypadkach wprowadzonych jeszcze przed transformacją ustrojową), i wskazuje, że nigdy nie dokonano ich przeglądu, jak również nie wypracowano jednolitych sposobów ich ustanawiania⁶. Potem brak było wystarczającej woli politycznej dla wprowadzenia stosownych zmian w tym zakresie. Jednocześnie istniała dalej potrzeba

² M. Jaśkowska, *Znaczenie orzecznictwa w sferze publicznoprawnych ograniczeń jawności. Wnioski końcowe* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. 4, *Znaczenie orzecznictwa*, red. M. Jaśkowska, Warszawa 2014, s. 324.

³ Wyrok NSA z 2.09.2022 r., III OSK 1529/21, LEX nr 3408359.

⁴ M. Jaśkowska zauważa, że pojęcie i zakres informacji publicznej wymagają jasnego określenia przez ustawodawcę, po to by zapewnić transparentność władzy publicznej, nie doprowadzając jednocześnie do dezorganizacji prac podmiotów publicznych. Wykaz sygnalizowanych w tym zakresie problemów powinien stać się podstawą do szerokiej dyskusji na temat zasady jawności i jej granic oraz wypracowania w tej mierze rozsądnego kompromisu z zachowaniem dotychczasowego dorobku sądów administracyjnych, co do szerokiego ujęcia informacji publicznej (M. Jaśkowska, *Znaczenie orzecznictwa...*, s. 325).

⁵ A. Piskorz-Ryń, *Propozycje rozwiązań prawnych w zakresie dostępu do informacji publicznej i ponownego wykorzystywania* [w:] *Jawność i jej ograniczenia. Dostęp i wykorzystywanie*, t. 5, red. A. Piskorz-Ryń, Warszawa 2015, s. 276.

⁶ G. Sibiga, *Sposób ustawowego ograniczania dostępu do informacji publicznej w polskim porządku prawnym* [w:] *Władza – obywatele – informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Teresy Górzyńskiej*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2014, s. 19.

ochrony istotnych z punktu widzenia interesu publicznego wartości, to zaś implikowało tworzenie nowych kategorii informacji, niestanowiących informacji publicznej. Z tego względu sądy administracyjne zastępują deficyt tajemnic chroniących istotne z punktu widzenia interesu publicznego wartości włączeniami o charakterze przedmiotowym w obrębie samej definicji informacji publicznej. W ten sposób proces ważenia różnych wchodzących ze sobą w konflikt interesów odbywa się przy udziale sądu administracyjnego, wewnątrz kryterium przedmiotowego sprawy publicznej, twórczo go rozbudowując. Temu ważeniu nie towarzyszy jednak element rozliczalności. Mieliśmy z nim do czynienia wówczas, gdyby odmowa dostępu do informacji publicznej dokonywana była w drodze decyzji administracyjnej; wtedy bowiem proces ważenia znajdowałby odzwierciedlenie w jej uzasadnieniu⁷.

Po drugie, duża liczba orzeczeń jest również następstwem tego, że większość spraw przed sądem administracyjnym dotyczy bezczynności organu. A co za tym idzie – rolę sądu administracyjnego jest przede wszystkim ocenić, czy sprawa dotyczy informacji publicznej.

2. Pojęcie informacji publicznej w poglądach nauki prawa

3. Pojęcie informacji publicznej jest definiowane w art. 1 u.d.i.p. Przez informację publiczną ustawodawca rozumie na gruncie tej ustawy każdą informację o sprawach publicznych. Z tym jednak zastrzeżeniem, że pojęcie sprawy publicznej nie jest definiowane w tym akcie prawnym ani innych ustawach w sposób, który mógłby być przeniesiony na grunt komentowanej ustawy. Z tego względu zawarta w akcie tym definicja jest przedmiotem krytyki ze strony doktryny⁸. Zarzuca się jej błąd logiczny popełniany przy definiowaniu, określany jako *ignotum per ignotum*, gdzie *definiendum* (informacja publiczna) jest wyjaśniane przez *definiens* – każdą informację o sprawach publicznych, a co za tym idzie – pojęcie nieznane jest definiowane przez inne pojęcie nieznane. Krytykę definicji podjęła E. Jarzęcka-Siwik. Uznała ona, iż precyzja definicji daleko odbiega od ideału. Może być nawet uznana za klasyczny przykład tautologii. Pomimo słów krytyki autorka ta zauważa, iż z punktu widzenia semantyki nie bardzo widzi możliwość wypracowania prostej, czytelnej i jednoznacznej definicji informacji

⁷ M. Jabłoński, I. Małobęcka-Szwast, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, G. Sibiga, S. Szczepaniak, K. Wygoda, *Ekspertyza prawna wykonana na zlecenie Prezesa Urzędu Ochrony Danych dotycząca oceny zgodności krajowych regulacji dostępu do informacji publicznej z ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych osobowych (RODO) z dnia 15.07.2021 r.*, przygotowana pod kierownictwem prof. INP PAN dr hab. Grzegorza Sibigi, niepubl., s. 87–117, w zbiorach autorki.

⁸ T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 70; M.I. Ulasiewicz, *Pojęcie i rodzaje informacji publicznej*, PPP 2009/ 11, s. 40. Krytyka ta spotkała się z negatywnym odzewem twórców ustawy, którzy adwersarzom zarzucali brak wiedzy i zrozumienia (zob. A.Z. Kamiński, J. Stefanowicz, *Brak wiedzy i zrozumienia*, „Rzeczpospolita” 2002/223).

publicznej⁹. G. Sibiga wskazuje zaś, że definicja ta nie odpowiada wymogom techniki prawodawczej, zgodnie z którymi przepisy prawa należy redagować w taki sposób, aby „dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”¹⁰. W przypadku informacji publicznej nie sposób uznać, że wymóg ten został spełniony i wyraża ona wystarczająco jasno intencje ustawodawcy, w sposób w pełni zrozumiały dla adresatów. Można jednak spotkać się z poglądem odmiennym. A mianowicie P. Sitniewski pozytywnie ocenia definicję informacji publicznej, gdyż jej szeroki zakres pozwala sformułować generalną zasadę, że każda informacja o sprawach publicznych jest jawna i powinna zostać udostępniona¹¹.

Pojęcie informacji publicznej jest definiowane przy uwzględnieniu art. 61 Konstytucji RP¹². Należy więc je wiązać z wykonywaniem zadań publicznych lub gospodarowaniem majątkiem publicznym. Przez sprawę publiczną można rozumieć każde działanie władzy publicznej w zakresie zadań stawianych państwu dotyczących lub służących ogółowi albo mających na celu zadysponowanie majątkiem publicznym. Desygnatem jest więc publicznoprawny charakter działalności danego podmiotu¹³. H. Izdebski zaś za sprawę publiczną uznaje każdy przejaw aktywności władzy publicznej (jej organów), osób pełniących funkcje publiczne i samorządów oraz już tylko niektóre z działań innych osób, jednostek organizacyjnych, a to tylko takie, które wiążą się z wykonywaniem zadań publicznych przy jednoczesnym dysponowaniu majątkiem publicznym¹⁴. M. Jabłoński i K. Wygoda za sprawy publiczne uznali wszystkie działania lub zaniechania, zarówno osób (piastunów) tworzących skład osobowy organów władzy publicznej, jak i tych, które w zakresie wynikającym z powierzenia lub porozumienia uczestniczą w procesie wykonywania powierzonych im zadań i kompetencji publicznoprawnych, w znaczeniu organizacyjnym (dotyczącym struktur podmiotów, organów, a także pozostałych instytucji), materialnym i formalnym¹⁵. M. Jaśkowska proponuje ujęcie podmiotowe lub – jak sama wskazuje precyzyjniej – podmiotowo-przedmiotowe, oparte na treści art. 61 Konstytucji RP. Zauważa ona, iż „Pojęcie podmiotowe oparte jest na założeniu, że zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji ustawa miała jedynie określać tryb udzielania informacji, natomiast jej zakres przedmiotowy i podmiotowy wynika z samej Konstytucji. Stąd pojęcia informacji publicznej nie można rozpatrywać wyłącznie na tle art. 1 ust. 1 ustawy, bez uwzględnienia treści art. 61 Konstytucji.

⁹ E. Jarzęcka-Siwik, *Dostęp do informacji publicznej. Uwagi krytyczne*, „Kontrola Państwowa” 2002/1, s. 31.

¹⁰ G. Sibiga, *Dostęp do informacji publicznej – umowa wydawnicza – skarga na bezczynność. Glosa do wyroku NSA z 30.09.2015 r.*, I OSK 2093/14, OSP 2016/12, poz. 120.

¹¹ P. Sitniewski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej*, Wrocław 2011, s. 14–15.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹³ E. Jarzęcka-Siwik, *Dostęp do informacji publicznej...*, s. 28.

¹⁴ H. Izdebski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej a standardy „otwartego rządu”*, „Służba Cywilna” 2002/4, s. 26.

¹⁵ M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji publicznej i jego granice*, Wrocław 2002, s. 112; M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 20.

Zastosowana wykładnia językowa mogłaby wówczas prowadzić do zawężającego rozumienia tego terminu i traktowania jako informacji publicznej jedynie takiej wiadomości, która odnosiłaby się do spraw zbiorowości, nie obejmowałaby natomiast spraw indywidualnych rozstrzyganych decyzją administracyjną (chyba że wystąpiłyby elementy publiczne w kręgu stron postępowania)¹⁶. Autorka przez pojęcie informacji publicznej rozumie wszelkiego rodzaju dokumenty odnoszące się do władz publicznych, związane z nimi lub w jakikolwiek sposób ich dotyczące¹⁷. Muszą być one w posiadaniu podmiotów zobowiązanych. Za takim rozumieniem tego pojęcia zdaniem M. Jaśkowskiej „przemawiają zarówno standardy międzynarodowe, jak i konstytucyjne, wskazujące na zakres prawa do informacji publicznej, w tym jej przedmiot, a także argumenty celowościowe i wewnątrzsystemowe”¹⁸. W tym miejscu przytoczyć należy również sformułowaną przez A. Piskorz-Ryń definicję informacji publicznej opartą na analizie treści normatywnej art. 61 Konstytucji RP. Opiera się ona na etymologicznym znaczeniu słowa „sprawa” i zakłada potrzebę jego dookreślenia, bazując na dwóch kryteriach. Pierwszym jest wykonywanie zadań (funkcji publicznych) przez ograny władzy publicznej, drugim – majątek publiczny. „Za informację publiczną można więc uznać każdą informację dotyczącą okoliczności stanowiącej wyodrębniony przedmiot zainteresowania określonego podmiotu lub choćby hipotetycznej grupy osób, dotyczący funkcjonowania władzy publicznej, w tym wykonywania zadań publicznych lub zarządzania majątkiem publicznym”¹⁹. M. Bernaczyk, M. Jabłoński i K. Wygoda sformułowali kryteria zakwalifikowania konkretnej sprawy jako sprawy publicznej. Do kryteriów o charakterze podstawowym zaliczyli:

- 1) kryterium podmiotowe – sprawa dotyczy organu władzy publicznej, podmiotów publicznych, a także osób pełniących funkcje publiczne;
- 2) kryterium przedmiotowe – sprawa dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej (zadania władzy publicznej);
- 3) kryterium gospodarowania lub dysponowania majątkiem Skarbu Państwa lub mieniem komunalnym,

oraz kryteria pomocnicze mające znaczenie dla ustalenia charakteru sprawy:

- 1) kryterium celu publicznego;
- 2) kryterium interesu publicznego²⁰.

P. Szustakiewicz proponuje definicję podmiotowo-przedmiotową, która odwołuje się zarówno do art. 61 Konstytucji RP, jak i do art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Wynika z niej, że aby

¹⁶ M. Jaśkowska, *Pojęcie informacji i jej rodzaje*, KPP 2012/3, s. 60.

¹⁷ M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych. Zagadnienia wybrane. Materiał na Konferencję Sędziów NSA, Popowo 14-16 października 2002 r.*, Warszawa 2002, s. 10; M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 28–29.

¹⁸ M. Jaśkowska, *O pojęciu informacji publicznej raz jeszcze*, „Zeszyty Prawnicze” 2020/3, s. 213.

¹⁹ A. Piskorz-Ryń, *Dostęp do informacji...*, s. 190.

²⁰ M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005, s. 61.

ustalić, czy dana informacja stanowi informację publiczną, konieczne jest dwuetapowe postępowanie. Najpierw należy zbadać, czy wniosek o udostępnienie informacji został skierowany do podmiotu zdefiniowanego w art. 61 Konstytucji RP, następnie ustalić, czy żądana informacja dotyczy sprawy o charakterze publicznym²¹. Z kolei M. Chmaj oddzielenie spraw publicznych od spraw prywatnych opiera na teorii interesu Ulpiana, zgodnie z którą prawo publiczne (*ius publicum*) odróżnia od prawa prywatnego (*ius privatum*) – na podstawie kryterium interesu. Prawo prywatne służy ochronie interesów indywidualnych, a prawo publiczne – interesu ogólnego. Można w ten sposób przyjąć podział na sprawy prywatne (w znaczeniu niepubliczne) oraz sprawy publiczne²².

4. Na zakończenie przedstawić należy postulaty zmiany definicji informacji publicznej. W ekspertyzie odnoszącej się do kompleksowej zmiany ustawy przygotowanej przez P. Fajgielskiego, A. Młynarską-Sobaczewską, G. Sibigę i A. Piskorz-Ryń zaproponowano wprowadzenie ustawowego określenia zakresu przedmiotowego ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez odwołanie się do dwóch kryteriów merytorycznych: wykonywania zadania publicznego i gospodarowania mieniem publicznym. Ponadto autorzy postulowali dodatkowe kryterium techniczne, tj. regulację, w myśl której informacja, której udostępnienie ma być poddane przepisom ustawy, musi być utrwalona i znajdować się w posiadaniu podmiotu obowiązującego do jej udostępnienia. W związku z tym przez informację publiczną należy rozumieć „wszelkie informacje:
- dotyczące wykonywania zadań publicznych lub gospodarowania mieniem publicznym (mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa),
 - utrwalone na nośniku (papierze, informatycznym nośniku danych lub innym nośniku), bez względu na zastosowany rodzaj nośnika, w formie pisemnej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej”²³.

3. Pojęcie informacji publicznej a art. 6 ust. 1 u.d.i.p.

5. Dla definiowania informacji publicznej istotne znaczenie ma art. 6 ust. 1 u.d.i.p. Sformułowano w nim bowiem przykładowy katalog informacji stanowiących informację publiczną, o której mowa w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Nie ma on charakteru zamkniętego, a jedynie stanowi wyliczenie typowych kategorii tych informacji²⁴. Należy więc pa-

²¹ P. Szustakiewicz, *Definicja informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PPP 2016/10, s. 55.

²² M. Chmaj [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018, komentarz do art. 1, pkt 4.

²³ P. Fajgielski, A. Młynarska-Sobaczewska, A. Piskorz-Ryń, G. Sibiga, *Ekspertyza prawna. Rozwiązania mogące stanowić podstawę do zmian przepisów regulujących zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania*, Warszawa 2013, s. 8.

²⁴ S. Szuster [w:] M. Kłaczynski, S. Szuster, *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz*, LEX 2003, komentarz do art. 6, pkt 1.

mieć, że dokonując ustalenia, czy dana informacja, która jest przedmiotem wniosku lub ma być opublikowana w BIP, stanowi informację publiczną, w pierwszej kolejności trzeba sprawdzić, czy mieści się ona w zakresie wyznaczonym treścią normatywną tego przepisu. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że kryteria określające, iż żądana informacja ma charakter publiczny, zawarto w art. 6 u.d.i.p., wskazującym rodzaje informacji, które dotyczą spraw publicznych. Przepis ten jest rozwinięciem art. 1 u.d.i.p., łączącego pojęcie informacji publicznej z pojęciem sprawy publicznej, a zatem przedmiotem informacji musi być sprawa publiczna związana z funkcjonowaniem państwa²⁵. Artykuł 6 u.d.i.p. konkretyzuje przedmiot informacji publicznej, przy czym zawarte w nim wyliczenie nie tworzy zamkniętego katalogu źródeł i rodzajów informacji publicznej²⁶. Ma on otwarty charakter i wymienia jedynie przykładowe kategorie danych, które stanowią informację publiczną. Określa on przedmiotowo, jakie informacje podlegają udostępnieniu w trybie tej ustawy. O zakwalifikowaniu określonej informacji do podlegających udostępnieniu w rozumieniu powołanej ustawy decyduje kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter informacji²⁷. Zwrócić należy więc uwagę, że art. 6 ust. 1 u.d.i.p. ustala jedynie w sposób przykładowy zakres przedmiotowy pojęcia informacji publicznej. Niedopuszczalne jest zatem przyjęcie, że informacja, która nie została wymieniona w tym przepisie, nie jest informacją publiczną²⁸. Przykładowo ustawodawca w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. za informację publiczną uznaje informacje o majątku publicznym (art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.). Zawarte w art. 6 ust. 1 wyliczenie obejmuje osiem podpunktów, co nie oznacza, że jest ono zupełne. Mogą bowiem być inne informacje odnoszące się do majątku publicznego niż wymienione w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. Potwierdza to orzecznictwo, uznając, że „konstrukcja art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. wskazuje, iż katalog informacji zawarty w podpunktach oznaczonych literami a–g jest katalogiem informacji publicznych o majątku publicznym, przy czym również nie jest to katalog wyczerpujący. Celem tego katalogu nie jest zatem zawężanie ustawowej przesłanki «informacji publicznej o majątku publicznym» lecz doprecyzowanie jej rozumienia, co w konsekwencji oznacza, że wykładnia każdego z elementów tego katalogu powinna być dokonywana «na rzecz» przesłanki «informacji publicznej o majątku publicznym», a nie w celu zawężenia jej zakresu»²⁹. Ustawodawca w treści art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. posługuje się pojęciem majątku w znaczeniu szerokim³⁰.

²⁵ Wyrok NSA z 9.07.2019 r., I OSK 2419/17, LEX nr 2703636.

²⁶ Wyrok NSA z 24.05.2013 r., I OSK 260/13, LEX nr 1789213; wyrok NSA z 29.02.2012 r., I OSK 2215/11, LEX nr 1122883; wyrok NSA z 19.04.2021 r., III OSK 317/21, LEX nr 3184899.

²⁷ Wyrok NSA z 30.07.2013 r., I OSK 1004/13, LEX nr 1375651; wyrok NSA z 30.07.2013 r., I OSK 907/13, LEX nr 1375655; wyrok NSA z 5.11.2015 r., I OSK 2143/14, LEX nr 1989878; wyrok NSA z 7.05.2020 r., I OSK 835/19, LEX nr 3047220.

²⁸ Wyrok NSA z 30.04.2020 r., I OSK 504/19, LEX nr 2987203.

²⁹ Wyrok NSA z 23.02.2018 r., I OSK 824/16, LEX nr 2469822.

³⁰ Wyrok NSA z 19.06.2020 r., I OSK 3361/19, LEX nr 3045605.

4. Definicja informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych

6. Pojęcie informacji publicznej jest przedmiotem orzecznictwa sądów administracyjnych. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. i art. 61 Konstytucji RP informacją publiczną stanowi bowiem każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę sprawują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Definicja ta jest powtarzana w licznych orzeczeniach sądów administracyjnych³¹. W jednym z wyroków Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że pojęcie informacji publicznej i sprawy publicznej może być wyodrębniane zarówno na podstawie kryterium podmiotowego, jak i przedmiotowego. Uznał w związku z tym, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę sprawują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swych kompetencji. Taki charakter będzie miała również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów³². Informacją publiczną są zatem informacje dotyczące wykonywania zadań publicznych, w tym gospodarowania mieniem publicznym, utrwalone na nośniku w formie pisemnej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej³³. Status informacji publicznej uzyskuje przy tym taka informacja, która jest związana z funkcjonowaniem wspólnoty publicznoprawnej (państwa). Informacją publiczną są informacje dotyczące wykonywania zadań publicznych, w tym gospodarowania mieniem publicznym, utrwalone na nośniku w formie pisemnej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej³⁴.

5. Podmiotowa i przedmiotowa definicja informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych

7. Sądy administracyjne opowiedziały się za szerokim, podmiotowym, a właściwie podmiotowo-przedmiotowym podejściem³⁵. Zgodnie z nim definicja informacji publicznej jest bardzo szeroka. Każdy bowiem przejaw działania podmiotów zob-

³¹ Wyrok NSA w Warszawie z 30.10.2002 r., II SA 1956/02, LEX nr 78062; wyrok NSA z 29.02.2012 r., I OSK 2215/11; wyrok NSA z 27.10.2020 r., I OSK 2266/19, LEX nr 3082170; wyrok NSA z 1.03.2022 r., III OSK 1166/21, LEX nr 3349415; wyrok NSA z 21.04.2022 r., III OSK 3032/21, LEX nr 3349045; wyrok NSA z 2.09.2022 r., III OSK 1529/21; wyrok NSA z 4.10.2022 r., III OSK 3386/21, LEX nr 3419322.

³² Wyrok NSA z 7.12.2010 r., I OSK 1774/10, LEX nr 745166; wyrok NSA z 29.02.2012 r., I OSK 2215/11.

³³ Wyrok NSA z 13.03.2019 r., I OSK 666/17, LEX nr 2650992.

³⁴ Wyrok NSA z 13.03.2019 r., I OSK 666/17.

³⁵ M. Jaśkowska, *O pojęciu informacji...*, *passim*; M. Jaśkowska, *Pojęcie informacji publicznej...*, *passim*; P. Szustakiewicz, *Definicja informacji publicznej...*, *passim*; S. Marciniak, M. Szwast, *Znaczenie informacji publicznej dla ochrony praw jednostki w orzecznictwie sądów administracyjnych*, ZNSA 2021/1–2, *passim*.

wiązanych do udzielenia informacji publicznej, niezależnie od tego, czy dotyczy on spraw pewnej zbiorowości, grupy osób, czy też pojedynczych podmiotów, stanowi informację publiczną. Natomiast granice ujawnienia informacji publicznej zakreśla art. 5 u.d.i.p., który zawiera ograniczenia co do możliwości udostępnienia informacji z uwagi na przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, a także art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., stanowiący, iż informację przetworzoną można uzyskać w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Definicja przedmiotowa zaś odwołuje się do art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Kluczowe znaczenie ma tutaj pojęcie sprawy publicznej. Tym samym, jeśli informacja dotyczy sfery prywatnej, niezwiązanej z działalnością państwa, nie podlega ona udostępnieniu. W sytuacji, w której występuje aktywność organów publicznych, mamy natomiast do czynienia z informacją publiczną³⁶. Z informacją publiczną nie mamy więc do czynienia wtedy, gdy dana informacja nie dotyczy sprawy publicznej, ale co do zasady obejmuje sprawy prywatne, niepubliczne, osobiste, intymne (dane osobowe, życie prywatne, rodzinne), a także informacje, które naruszałby godność, cześć (dobre imię), a więc dobra osobiste³⁷. Orzecznictwo w zasadzie opowiada się za szeroką definicją, ale nie posługuje się nią w sposób konsekwentny. Granica między podmiotowym a przedmiotowym rozumieniem informacji publicznej nie jest prosto wytyczona w orzecznictwie. Zdarza się bowiem, że skład orzekający powołuje się najpierw na szeroką podmiotowo-przedmiotową definicję, natomiast później stosuje *de facto* podejście przedmiotowe. Z tego względu zdecydowano się nie czynić tego podziału elementem konstrukcyjnym przy komentowaniu art. 1 u.d.i.p. Jednocześnie trzeba zaznaczyć za M. Jaśkowską, że podejście przedmiotowe coraz częściej jest przyjmowane w orzecznictwie³⁸.

6. Definiowanie sprawy publicznej i zadania publicznego w orzecznictwie sądów administracyjnych

8. Definiowanie sprawy publicznej ma istotne znaczenie w definicjach o charakterze przedmiotowym, ale nie tylko. Czasami składy orzekające opowiadają się za szeroką definicją informacji publicznej, potem jednak odwołują się do tego pojęcia niedookreślonego, stosując taką jego wykładnię, która powoduje zawężenie zakresu przedmiotowego stosowania ustawy. Z tego względu granica pomiędzy sprawą publiczną a sprawą prywatną jest jednocześnie jedną z granic pomiędzy informacją publiczną

³⁶ Wyrok NSA z 30.09.2015 r., I OSK 2093/14, LEX nr 1839074.

³⁷ Wyrok NSA z 30.09.2015 r., I OSK 2093/14.

³⁸ M. Jaśkowska, *Rola orzecznictwa sądowoadministracyjnego w kształtowaniu prawa do informacji publicznej* [w:] *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Warszawa 2022, s. 23.

a informacją niepubliczną. Jest to granica nieostra, stąd jej ustalenie w konkretnych sprawach może być problematyczne³⁹.

Sprawą publiczną jest działalność zarówno organów władzy publicznej, jak i organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym. Sprawy publiczne są to sprawy związane z funkcjonowaniem określonej wspólnoty publicznoprawnej. A więc określenie sprawy jako publicznej oznacza, że jest to sprawa ogółu. Pojęcie to koresponduje z pojęciem dobra wspólnego (dobra ogółu)⁴⁰. Określenia istoty pojęcia sprawy publicznej powinno się dokonywać na podstawie kryterium interesu ogólnego i jednostkowego⁴¹. Jego interpretacja powinna być dokonywana przy uwzględnieniu wykładni prokonstytucyjnej. A więc należy wziąć pod uwagę treść art. 61 Konstytucji RP. Orzecznictwo sądów administracyjnych z pojęcia informacji publicznej z wykorzystaniem sprawy publicznej wyłącza sferę życia prywatnego. Sprawa publiczna oznacza przejaw działalności podmiotów wskazanych w ustawie zasadniczej w jej rozumieniu wynikającym z unormowań Konstytucji RP, tj. takiej aktywności tych podmiotów, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych, co nie jest tożsame z każdym przejawem aktywności tych podmiotów, w tym aktywnością, która będąc związana ze sferą życia prywatnego, jednocześnie nie pozostaje w jakimkolwiek związku z działaniami ukierunkowanymi na wypełnianie zadań publicznych⁴². Orzecznictwo na zasadzie dychotomii w opozycji do spraw publicznych stawia sprawy prywatne⁴³. Przeciwnieństwem sprawy publicznej jest sprawa prywatna, czyli niepubliczna, osobista, indywidualna, dotycząca sfery prywatnej człowieka, w tym również jego interesu prawnego. Skoro ustawodawca przyjmuje, że informacją publiczną jest w szczególności stanowisko organu w sprawie publicznej, to *a contrario* takiego walurowi nie może mieć stanowisko organu w sprawie prywatnej dotyczącej innego podmiotu i naruszenia jego interesu prawnego⁴⁴. Sprawami publicznymi nie będą zatem konkretne i indywidualne sprawy określonej osoby lub podmiotu. Nie można bowiem, wnioskując na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, starać się o uzyskanie informacji w swojej własnej sprawie⁴⁵. Z żądania udostępnienia informacji pub-

³⁹ W. Jakimowicz, *O niektórych kryteriach kwalifikowania informacji jako informacji publicznej*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2022/20.

⁴⁰ Wyrok NSA z 19.12.2017 r., I OSK 1003/17, LEX nr 2424529; wyrok NSA z 3.10.2017 r., I OSK 3357/15, LEX nr 2400179; wyrok NSA z 29.11.2019 r., I OSK 1561/18, LEX nr 2866240.

⁴¹ Wyrok NSA z 20.09.2018 r., I OSK 1359/18, LEX nr 2554828.

⁴² Wyrok NSA z 21.04.2017 r., I OSK 1953/15, LEX nr 2301454.

⁴³ Zob. również I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2016, komentarz do art. 1, pkt 4.

⁴⁴ Wyrok NSA z 22.11.2016 r., I OSK 827/15, LEX nr 2347223; wyrok NSA z 27.05.2020 r., I OSK 1601/19, LEX nr 3008344.

⁴⁵ Wyrok NSA z 29.04.2020 r., I OSK 1561/19, LEX nr 2982166.

licznej musi wynikać interes obiektywny, a nie subiektywny⁴⁶. Sprawami publicznymi nie będą zatem konkretne i indywidualne sprawy określonej osoby lub podmiotu⁴⁷. Z tego względu w orzecznictwie sądów administracyjnych, utrwała się pogląd, że pisma składane w indywidualnych sprawach przez podmioty, których interesów sprawy te dotyczą, nie mają waloru informacji publicznej. Ich przedmiotem nie jest problem czy kwestia, które mają znaczenie dla większej liczby osób czy grup obywateli lub jest ważna dla funkcjonowania organów państwa. Przedmiotem wniosku skarżącego jest realizacja lub ochrona jego indywidualnych interesów. Wobec tego pismo takie nie dotyczy sprawy publicznej, a żądane w nim informacje nie powinny być udostępniane w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. W ocenie składów orzekających, jeśli celem wniosku jest realizacja subiektywnego indywidualnego interesu podmiotu, który go złożył, to wniosek ten nie dotyczy z tego właśnie powodu sprawy publicznej.

9. Pojawia się w orzecznictwie inne stanowisko krytycznie odnoszące się do stosowania kryterium sprawy własnej, rozumianej w sposób określony powyżej. Jego zwolennicy uznają je za nieczytelne i w istocie dyskryminujące wnioskodawcę w stosunku do innych osób⁴⁸. Podają w tym zakresie następujące argumenty. Po pierwsze, jego przyjęcie prowadzi do konkluzji, zgodnie z którą wbrew normatywnie określonej zakresowi podmiotowemu publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej prawo to nie służy każdemu, a kwalifikacja określonej informacji jako informacji publicznej będącej przedmiotem tego prawa zależy od tego, kto występuje z wnioskiem o tę informację, co z kolei oznacza, że ta sama informacja raz może mieć charakter informacji publicznej (gdy o jej udostępnienie wystąpi podmiot spoza sprawy własnej), a innym razem nie (gdy o jej udostępnienie wystąpi podmiot w sprawie własnej). Pogląd, zgodnie z którym nie można przy pomocy ustawy o dostępie do informacji publicznej starać się o uzyskanie informacji w swojej własnej sprawie, prowadziłby do absurdu wniosku, że informacja o podejmowanej w takiej sprawie działalności bezpośrednio ukierunkowanej na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych byłaby dostępna dla każdego, z wyjątkiem osoby, której ta działalność dotyczy. Po drugie, zgodnie z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Na tle tego unormowania zarysował się problem, w jakim stopniu akta dotyczące indywidualnych, często bardzo osobistych spraw obywatela (spraw cywilnych, karnych, administracyjnych) są informacją publiczną i jaka powinna być możliwość dostępu do nich – w trybie określonym przez ustawę o dostępie do informacji publicznej – dla osób innych niż strona, których akta te nie dotyczą. W orzecznictwie wypracowany

⁴⁶ Wyrok NSA z 20.09.2018 r., I OSK 1359/18.

⁴⁷ Wyrok NSA z 28.04.2020 r., I OSK 2794/19, LEX nr 2982145.

⁴⁸ Wyrok NSA z 26.11.2021 r., III OSK 4568/21, LEX nr 3331768; wyrok NSA z 17.05.2022 r., III OSK 1205/21, LEX nr 3407065; wyrok NSA z 12.10.2022 r., III OSK 1517/21, LEX nr 3420044.

został pogląd, zgodnie z którym strony mają dostęp do wszelkich informacji prawnie dostępnych, w tym również do informacji publicznych, w oparciu o unormowania poszczególnych procedur. Inne osoby niż uczestnicy spraw własnych mają dostęp do informacji publicznych w sprawach własnych innych osób na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Poglądy te dodatkowo ugruntowują w przekonaniu, że kategoria sprawy własnej nie jest wyznacznikiem kwalifikowania określonych informacji jako informacji publicznych⁴⁹. Jeśli zatem w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, czy określona sprawa ma charakter sprawy publicznej (bo o takiej kategorii stanowi art. 1 ust. 1 u.d.i.p.), nawiązuje się do kategorii sprawy własnej i to sprawy własnej osoby wnioskującej o udostępnienie informacji publicznej, jako do argumentu mającego podważać publiczny charakter sprawy, to nawiązanie to znajduje racjonalne uzasadnienie jedynie w razie przyjęcia, że chodzi o ustalenie zakresu sprawy, który dotyczy wyłącznie wnioskodawcy i jako taki nie jest publiczny. To z kolei prowadzi do wniosku, że w tego rodzaju sytuacjach określony zakres sprawy może być własny z punktu widzenia wnioskodawcy, jeśli przyjmie się rozumienie słowa „własny” jako synonimu słowa „prywatny”. Wówczas te zakresy określonej sprawy, które związane są wyłącznie ze sferą prywatną wnioskodawcy, tj. taką, która w demokratycznym państwie prawnym jest sferą spoza instytucjonalnych relacji pomiędzy jednostką a wspólnotą publicznoprawną, bo dotyczącą kwestii osobistych, można traktować jako obszar własny rozpatrywanej sprawy⁵⁰.

Zwrócić należy uwagę na praktyczny aspekt stosowania kryterium sprawy własnej w celu wyeliminowania stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej dla realizacji indywidualnych, prywatnych spraw. Jak bowiem podmiot zobowiązany ma na zasadzie równości stosować to kryterium w sytuacji, gdy wnioskodawca może być anonimowy i nie musi uzasadniać wniosku? *De facto* więc, jeżeli wnioskodawca poprzez treść wniosku nie wskaże na własny interes, trudno będzie zastosować wspomniane kryterium. Nie należy zapomnieć również, że wnioskodawca dla realizacji własnych interesów może zwrócić się do osoby trzeciej, by zamiast niego skierowała wnioski. To zaś spowoduje nierówne traktowanie wnioskodawców. Jednocześnie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w odniesieniu do osób niepełniących funkcji publicznych (lub pełniących te funkcje w tym zakresie, w jakim nie dotyczy to pełnienia tej funkcji) jest stosowany jedynie incydentalnie, jako podstawa ograniczenia prawa do informacji publicznej⁵¹.

10. W analogiczny sposób w oparciu o kryterium sprawy publicznej orzecznictwo wyodrębnia z pojęcia informacji publicznej sferę wewnętrzną w funkcjonowaniu podmiotów, o których mowa w art. 61 Konstytucji RP. Rezultaty wykładni językowej, ce-

⁴⁹ Wyrok NSA z 17.05.2022 r., III OSK 1205/21; wyrok NSA z 26.11.2021 r., III OSK 4568/21.

⁵⁰ Wyrok NSA z 17.05.2022 r., III OSK 1205/21; wyrok NSA z 26.11.2021 r., III OSK 4568/21.

⁵¹ M. Jabłoński, I. Małobęcka-Szwast, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, G. Sibiga, S. Szczepaniak, K. Wygoda, *Ekspertyza prawna wykonana na zlecenie Prezesa Urzędu Ochrony Danych...*, s. 120.

lowościowej i systemowej art. 61 i 2 Konstytucji RP prowadzą do wniosku, że prawo do informacji publicznej to prawo do informacji o działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP, tj. o takiej aktywności tych podmiotów, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych, co nie jest tożsame z każdym przejawem aktywności tych organów, w tym aktywnością związaną z wewnętrzną organizacją funkcjonowania tych podmiotów⁵². Skoro ustawowe pojęcie sprawy publicznej, rozumianej jako sprawa wspólnoty publicznej, wyznaczające ustawowy zakres prawa do informacji publicznej nie może być wykładane w sposób prowadzący do rozszerzenia konstytucyjnych granic tego prawa, to przyjęć należy, że sprawa publiczna oznacza przejaw działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP w jej rozumieniu wynikającym z unormowań Konstytucji RP, tj. takiej aktywności tych podmiotów, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych, co nie jest tożsame z każdym przejawem aktywności tych podmiotów, w tym aktywnością związaną z wewnętrzną organizacją ich funkcjonowania⁵³.

Na zakończenie zwrócić należy uwagę, że kwestie związane ze sprawą publiczną wiążą się z pojęciem dokumentu prywatnego, jako kategorii informacji niekwalifikowanej jako informacja publiczna, oraz dokumentu wewnętrznego. Zagadnienia te zostaną omówione w pkt 8–9.

11. W interpretacji definicji informacji publicznej pomocne jest również pojęcie zadania publicznego. Termin „zadania publiczne” (art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.) jest pojęciem szerszym od terminu „zadania władzy publicznej”, o którym mowa w art. 61 Konstytucji RP⁵⁴. Pojęcie zadań publicznych, użyte w art. 4 u.d.i.p., zamiast pojęcia zadań władzy publicznej, użytego w art. 61 Konstytucji RP, ignoruje element podmiotowy i oznacza, że zadania publiczne mogą być wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy publicznej. Tak rozumiane zadanie publiczne cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu, a także sprzyjanie osiągnięciu celów określonych w Konstytucji RP lub ustawie. Wykonywanie zadań publicznych zawsze wiąże się z realizacją podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli⁵⁵. Wykonywanie zadań publicznych nie można uzależniać od przekazywania środków publicznych na ich realizację. Istnieją bowiem sytuacje, w których nakłada się na określone podmioty obowiązek realizacji zadań publicznych, obligując je do ich finansowania z własnych środków, czego przykładem jest m.in. realizacja przez spółki komunal-

⁵² Wyrok NSA z 3.03.2017 r., I OSK 1163/15, LEX nr 2260512; wyrok NSA z 17.03.2017 r., I OSK 1416/15, LEX nr 2282006; wyrok NSA z 23.02.2018 r., I OSK 1514/16, LEX nr 2469823.

⁵³ Wyrok NSA z 23.02.2018 r., I OSK 1514/16.

⁵⁴ Wyrok NSA z 13.03.2019 r., I OSK 666/17.

⁵⁵ Wyrok NSA z 18.08.2010 r., I OSK 851/10, LEX nr 737513; wyrok NSA z 4.11.2016 r., I OSK 900/15, LEX nr 2169837.

ne ze środków własnych powierzonych przez gminę ustawowych zadań związanych z rozwojem lokalnej infrastruktury technicznej przy wyłącznym początkowym dokapitalizowaniu takiej spółki podczas jej tworzenia⁵⁶. Dla uznania danej informacji za informację publiczną konieczne jest istnienie bezpośredniego związku z wykonywaniem zadań publicznych.

7. Kryterium rzeczowe i podmiot wytwarzający informację publiczną

12. O charakterze informacji publicznej decyduje kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter informacji⁵⁷. Pojęcie informacji publicznej nie pozostaje w związku treściowym z władztwem administracyjnym. Inaczej mówiąc, pojęcie informacji publicznej nie zostało zbudowane w oparciu o teoretycznoprawną kategorię władztwa administracyjnego, co oznacza, że informacji publicznej nie można ograniczyć do informacji o zadaniach wykonywanych z zastosowaniem środków władczych⁵⁸.
13. Dla uznania danej informacji za publiczną nie ma również znaczenia wytwarzający ją podmiot. Jako informacje publiczne będą więc kwalifikowane wiadomości niewytworzone przez podmioty publiczne, lecz odnoszące się do tych podmiotów⁵⁹. Informację publiczną stanowić będą więc dokumenty bezpośrednio wytworzone przez organ oraz nie pochodzące wprost od organu, wykorzystywane przy realizacji przewidzianych prawem zadań⁶⁰. Pojęcie informacji publicznej odnosi się zatem do wszelkich faktów dotyczących spraw publicznych i tych, które odnoszą się do publicznej sfery działalności⁶¹. Decyduje więc wspomniane kryterium rzeczowe. Ważne natomiast jest to, by dokumenty służyły realizowaniu zadań publicznych przez organ i odnosiły się do niego bezpośrednio. Tym samym każdy dokument służący realizacji zadań publicznych przez podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej podlega udostępnieniu na zasadach przewidzianych w ustawie o dostępie do informacji publicznej⁶². Przymiot informacji publicznej mają wszelkiego rodzaju dokumenty urzędowe organu (będące dowodem tego, co w nich urzędowo stwierdzono, zaświadczone bądź podano), wytworzone w ramach realizacji powierzonych mu zadań, a więc dokumenty

⁵⁶ Wyrok NSA z 17.01.2014 r., I OSK 2029/13, LEX nr 1501750; wyrok NSA z 17.01.2014 r., I OSK 2032/13, LEX nr 1501752.

⁵⁷ Wyrok NSA z 29.02.2012 r., I OSK 2215/11; wyrok NSA z 24.05.2013 r., I OSK 260/13; wyrok NSA z 21.04.2022 r., III OSK 3032/21.

⁵⁸ Wyrok NSA z 2.09.2022 r., III OSK 1529/21.

⁵⁹ Wyrok NSA z 7.12.2010 r., I OSK 1774/10; wyrok NSA z 21.06.2022 r., III OSK 4743/21, LEX nr 3358084.

⁶⁰ Wyrok NSA z 21.06.2022 r., III OSK 4743/21.

⁶¹ Wyrok NSA z 21.06.2022 r., III OSK 4743/21; wyrok NSA z 2.09.2022 r., III OSK 1529/21.

⁶² Wyrok NSA z 27.03.2012 r., I OSK 155/12, LEX nr 1218840; wyrok NSA z 14.06.2012 r., I OSK 638/12, LEX nr 1264886.

powstałe w związku z prowadzeniem konkretnych spraw⁶³. Nie można jednak stawiać znaku równości między dokumentem urzędowym a informacją publiczną. Kategoria informacji publicznej jest bardziej pojemna. Przy ocenie dokumentów pod kątem ich zakwalifikowania jako informacji publicznej duże znaczenie ma to, czy zawierają one informację publiczną, a nie to, czy zostały sporządzone przez funkcjonariusza publicznego w znaczeniu przepisów Kodeksu karnego⁶⁴. Jednocześnie zaznaczyć należy, że określone fakty czy dane nie tracą waloru informacji publicznej przez to tylko, że są lub będą przedmiotem innych spraw czy dowodem w nich. Nie można wszak przymiotu np. dokumentu urzędowego oceniać wedle jego sposobu wykorzystania. Jego charakter jest zdeterminowany sposobem wytworzenia, jego pochodzeniem, czy wreszcie treścią, a nie potrzebą, jaka jest źródłem udostępnienia⁶⁵.

8. Informacja publiczna – kwestie szczegółowe

14. W oparciu o orzecznictwo można sformułować kilka uwag dotyczących pojęcia informacji publicznej, które mogą być pomocne w procesie kwalifikowania informacji:

- 1) **powoływanie się na ustawę o dostępie do informacji publicznej**: o tym, czy daną informację można zakwalifikować jako informację publiczną, decyduje treść. Nie dyskwalifikuje wniosku o udostępnienie informacji publicznej okoliczność niewskazania przez wnoszącego, że został on skierowany w trybie i na zasadach przewidzianych w ustawie o dostępie do informacji publicznej⁶⁶;
- 2) **obowiązek utrwalenia**: informacja publiczna może być utrwalona na nośniku w formie pisemnej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej⁶⁷. Nośnikiem, na którym taka informacja jest utrwalona, może być papier lub środki elektroniczne przechowujące dokonane na nich zapisy⁶⁸;
- 3) **wniosek powinien dotyczyć informacji, a nie stanowić polemikę, żądanie wykładni prawa**: wniosek na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej powinien dotyczyć informacji. Wedle definicji językowej informacja to powiadomienie o czymś, zakomunikowanie czegoś, wiadomość, wskazówka, pouczenie. Informacja oznacza pewien logiczny, istniejący komunikat. Informacją nie będą zatem poglądy na dany temat oraz, jak słusznie podniesiono w orzecznictwie, wykładnia przepisów prawa⁶⁹. Nie stanowi informacji publicznej polemika

⁶³ Wyrok NSA z 1.03.2022 r., III OSK 1166/21.

⁶⁴ Wyrok NSA z 29.02.2012 r., I OSK 2215/11; wyrok NSA z 19.12.2017 r., I OSK 1003/17; wyrok NSA z 1.03.2019 r., I OSK 769/17, LEX nr 2689880.

⁶⁵ Wyrok NSA z 24.02.2022 r., III OSK 4236/21, LEX nr 3338329.

⁶⁶ Wyrok NSA z 4.11.2016 r., I OSK 1621/16, LEX nr 2169780.

⁶⁷ Wyrok NSA z 14.10.2021 r., III OSK 3713/21, LEX nr 3361405; wyrok NSA z 16.04.2021 r., III OSK 114/21, LEX nr 3190413.

⁶⁸ Wyrok NSA z 7.08.2014 r., I OSK 2799/13, LEX nr 1587402.

⁶⁹ Wyrok NSA z 31.03.2022 r., III OSK 1717/21, LEX nr 3328730.

z zapadłym rozstrzygnięciem, żądanie dokonania przez organ wykładni prawa⁷⁰ czy wnioski w sprawie indywidualnej, tj. żądanie wyjaśnienia treści aktów⁷¹;

- 4) **informacja publiczna to informacja o faktach:** prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje prawo żądania informacji publicznej o określonych faktach i stanach istniejących w chwili jej udzielania, nie zaś o nie zmaterializowanych w jakiejkolwiek postaci zamierzeniach podejmowania określonych działań⁷². Informacja publiczna dotyczy więc sfery faktów, tj. zdarzeń już zaistniałych⁷³. W jednym z wyroków sąd zauważył, że informacja publiczna odnosi się do faktów. Bliższa analiza art. 6 u.d.i.p. wskazuje, że wnioskiem w świetle tej ustawy może być objęte jedynie pytanie o określone fakty, o stan określonych zjawisk na dzień udzielenia odpowiedzi. Wniosek taki nie może być więc postulatem wszczęcia postępowania w jakiejś innej sprawie, np. cywilnej czy karnej, ani też nie może dotyczyć przyszłych działań organu w sprawach indywidualnych. Informacje publiczne odnoszą się bowiem do pewnych danych, a nie są środkiem ich kwestionowania⁷⁴. Aby konkretna informacja miała walor informacji publicznej, musi odnosić się do sfery faktów (czyli do istniejącego już stanu rzeczy oraz do czynności dokonanych już przez organ władzy publicznej), a nie do sfery przypuszczeń bądź informacji, których organ nie wytworzył, nie jest w ich posiadaniu, lub zdarzeń przyszłych⁷⁵;
- 5) **wniosek niejasny i nieokreślający zakresu żądania nie stanowi informacji publicznej:** wskazanie wnioskowanych informacji musi być na tyle precyzyjne i jasne, by przedmiot i zakres wniosku nie budziły wątpliwości. Jeżeli wniosek nie spełnia tego standardu i zakres żądania nie zostanie sprecyzowany przez wnioskodawcę w sposób pozwalający odczytać jego wolę, wówczas nie może być traktowany jako wniosek o informację publiczną⁷⁶. Takie stanowisko wyrażone w orzecznictwie było podyktowane tym, że do udzielenia informacji nie ma zastosowania Kodeks postępowania administracyjnego, a co za tym idzie – nie można domagać się uzupełnienia wniosku. Nie można również uznać, że prawidłowy jest wniosek o udostępnienie informacji publicznej, jeżeli wnioskodawca nie wskazuje konkretnie określonej informacji, lecz czyni to bardzo ogólnie (np. o stanie spraw, zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, stanie państwa). Wnioski tak sformułowane nie są żądaniem udostępnienia informacji publicznej i nie mogą być prawidłowo rozpoznane, nie jest bowiem określony zakres żądania⁷⁷. W innym wyroku sąd zauważył, że Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla, iż celem

⁷⁰ Postanowienie NSA z 24.01.2006 r., I OSK 928/05, LEX nr 167166.

⁷¹ Postanowienie NSA z 19.01.2011 r., I OSK 8/11, LEX nr 741678.

⁷² Wyrok NSA z 20.06.2002 r., II SAB 70/02, „Wokanda” 2002/11 poz. 31.

⁷³ Wyrok NSA z 5.11.2015 r., I OSK 2143/14.

⁷⁴ Wyrok NSA z 25.03.2003 r., II SA 4059/02, LEX nr 78063.

⁷⁵ Wyrok NSA z 24.03.2022 r., III OSK 1187/21, LEX nr 3339547.

⁷⁶ Wyrok NSA z 28.04.2020 r., I OSK 1939/19, LEX nr 3091752.

⁷⁷ Wyrok NSA z 19.02.2014 r., I OSK 903/13, LEX nr 1449922; uchwała NSA (7) z 9.12.2013 r., I OPS 7/13, ONSAiWSA 2014/3, poz. 37.

ustawy o dostępie do informacji publicznej jest zapewnienie dostępu do informacji w sprawach publicznych, nie zaś zobowiązanie organów do rozpatrywania w trybie tej ustawy każdego pisma, w tym jedynie formalnie i subiektywnie w ocenie wnioskodawcy stanowiącego wniosek o informację publiczną. Niesprecyzowane wnioski o informacje, zawierające sformułowania chaotyczne, nielogiczne, wadliwe językowo itp. – obiektywnie niepozwalające ustalić treści żądania wnioskodawcy – nie stanowią wniosków o informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 u.d.i.p., a w rezultacie nie podlegają rozpatrzeniu w jej trybie⁷⁸;

6) **informacje o majątku publicznym:** informację publiczną stanowią informacje o gospodarowaniu majątkiem publicznym. Problematyka ta łączy się z materią finansów publicznych. Gospodarka środkami publicznymi jest jawna⁷⁹. Zasada jawności gospodarki środkami publicznymi jest zatem zasadą, która musi być bezwzględnie przestrzegana przez każdą jednostkę dysponującą publicznymi środkami finansowymi. Wydatkujący środki publiczne podlegają kontroli odpowiednich urzędów oraz kontroli ze strony samych obywateli⁸⁰. Do zakresu przedmiotowego informacji publicznej w art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. ustawodawca zalicza informacje o majątku publicznym. Katalog zawarty w tym przepisie nie może być traktowany jako zamknięty i nie ma na celu zawężenia zakresu stosowania ustawy. Informacje o działaniach marketingowych i promocyjnych spółki, w której jednostka samorządu terytorialnego ma pozycję dominującą oraz wykonującej zadania publiczne, stanowią informację publiczną. Skoro całość działalności spółki koncentruje się na wykonywaniu zadań użyteczności publicznej to wszelkie działania marketingowe i promocyjne są z nimi ściśle związane, a zatem stanowią informacje o sprawach publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.⁸¹ Informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., związaną z majątkiem publicznym, są informacje dotyczące delegacji służbowych wójta⁸². Do kategorii informacji publicznej zaliczyć należy raporty z realizacji zamówienia publicznego⁸³. Raport ten nie ogranicza się bowiem tylko do sfery wewnętrznej podmiotu publicznego, lecz stanowi świadectwo i podstawę kontroli prawidłowości oraz efektywności gospodarowania mieniem publicznym. Pozwala zatem każdemu zainteresowanemu na weryfikację praktyki gospodarowania środkami publicznymi przez dany podmiot, którą to sferę ustawodawca obejmuje szczególną jawnością⁸⁴;

⁷⁸ Wyrok NSA z 25.08.2016 r., I OSK 219/15, LEX nr 2142145.

⁷⁹ Art. 33 ust. 1 u.f.p.

⁸⁰ Wyrok NSA z 16.11.2017 r., I OSK 124/16, LEX nr 2434955.

⁸¹ Wyrok NSA z 16.03.2018 r., I OSK 1932/16, LEX nr 2480749.

⁸² Wyrok NSA z 16.11.2017 r., I OSK 124/16.

⁸³ Wyrok NSA z 7.10.2015 r., I OSK 1883/14, LEX nr 1985787.

⁸⁴ Wyrok NSA z 7.10.2015 r., I OSK 1883/14.

7) **umowy**: treść umów cywilnoprawnych dotyczących majątku publicznego, w tym umów na obsługę prawną podmiotu, jest informacją publiczną⁸⁵. Informacja o majątku, którym dysponują zarówno władze publiczne, jak i podmioty realizujące zadania publiczne, podlega udostępnieniu stronie zainteresowanej, zaś kontrahenci zawieranych przez te podmioty umów muszą liczyć się z tym, że korzystanie ze środków publicznych w ramach tychże umów (w jakikolwiek sposób lub w jakiegokolwiek formie) podlegać może także społecznej kontroli, wykonywanej w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, i że dane tych kontrahentów nie będą korzystały z ochrony⁸⁶. Organ musi ujawniać treść podpisanych z osobami pełniącymi funkcje publiczne umów, których przedmiotem jest ich szkolenie. Prawo do informacji o środkach publicznych zainwestowanych w rozwój kadr administracji ma pierwszeństwo przed ochroną prywatności urzędników⁸⁷. Takie umowy nie są udostępniane w pełnym zakresie. Mogą istnieć ich fragmenty chronione przez tajemnicę przedsiębiorstwa lub przedsiębiorcy. Podstawą odmowy udostępnienia informacji może być także tajemnica bankowa, w odniesieniu do numeru konta przedsiębiorcy. Informację publiczną stanowią również umowy o pracę jako związane z wydatkowaniem majątku publicznego w tym zakresie, w którym dotyczą osób pełniących funkcje publiczne i nie zawierają danych dotyczących prywatności lub innych prawem chronionych⁸⁸. Kwestia zawierania umów przez osoby pełniące funkcje publiczne podniesiona będzie przy komentowaniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p.;

8) **faktury i rachunki jako informacje publiczne**: sądy administracyjne uznają również faktury VAT za informację publiczną. Jak zauważył NSA w wyroku z 3.01.2012 r., I OSK 2157/11, faktury VAT oraz rachunki stanowią podstawę do wydania dyspozycji wypłaty ze środków podmiotu zobowiązanego określonych kwot na rzecz podmiotów świadczących na jego rzecz usługi. A zatem domaganie się dostępu do tego rodzaju dokumentu jest w pełni uprawnione na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej⁸⁹. Faktury i rachunki te, chociaż nie zostały wytworzone przez organ zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, to jednak się do niego bezpośrednio odnoszą, stanowiąc podstawę do zmniejszania jego aktywów, a zatem podlegają udostępnianiu⁹⁰;

⁸⁵ Wyrok NSA z 11.09.2012 r., I OSK 916/12, LEX nr 1394107; wyrok NSA z 11.12.2014 r., I OSK 213/14, LEX nr 1622184; wyrok NSA z 4.02.2015 r., I OSK 531/14, LEX nr 1658122; wyrok NSA z 6.02.2015 r., I OSK 650/14, LEX nr 1991840; wyrok NSA z 12.02.2015 r., I OSK 759/14, LEX nr 1753618; wyrok NSA z 13.05.2015 r., I OSK 634/15, LEX nr 1794942.

⁸⁶ Wyrok SN z 8.12.2012 r., I CSK 190/12, OSNC 2013/5, poz. 67; wyrok NSA z 4.02.2015 r., I OSK 531/14.

⁸⁷ Wyrok NSA z 11.12.2014 r., I OSK 213/14.

⁸⁸ Wyrok NSA z 13.11.2020 r., I OSK 2198/19, LEX nr 3081008.

⁸⁹ Wyrok NSA z 3.01.2012 r., I OSK 2157/11, LEX nr 1107474.

⁹⁰ Wyrok NSA z 16.04.2014 r., I OSK 2339/13, LEX nr 1574629; wyrok NSA z 23.04.2015 r., I OSK 601/14, LEX nr 1994935.

9) informacje o wydatkach związanych z użytkowaniem telefonów służbowych:

dane o wydatkach związanych z użytkowaniem telefonów służbowych przez pracowników jednostki samorządu terytorialnego stanowią informację publiczną. Bez znaczenia dla zakwalifikowania żądanej informacji jako informacji publicznej pozostaje okoliczność, że skarżący nie domaga się podania całłościowych kosztów wydatkowanych na eksploatację telefonów służbowych, a jedynie kosztów poniesionych w związku z określonym rodzajem aktywności. Jest to bowiem w dalszym ciągu informacja odnosząca się do gospodarowania środkami publicznymi, którą należy zakwalifikować jako informację publiczną⁹¹. Informację publiczną stanowią dane o wydatkach państwowej osoby prawnej związanych z użytkowaniem telefonów komórkowych przez pracowników tejże osoby prawnej⁹². Sam numer telefonu komórkowego nie jest informacją publiczną⁹³.

W tym miejscu zwrócić należy uwagę na grupę orzeczeń uznających informację o numerze telefonu za informację techniczną. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 10.01.2014 r. zauważył, że znajomość numeru telefonu służbowego funkcjonariusza publicznego jest jedynie środkiem umożliwiającym uzyskanie z daną osobą kontaktu głosowego (za pośrednictwem telefonu). Informacja o numerze telefonu sama w sobie zaś nie stanowi informacji o sprawach publicznych. Oczywiście, nawiązanie kontaktu telefonicznego z konkretną osobą publiczną może w dalszej kolejności prowadzić do uzyskania od niej wielu informacji publicznych, ale jest to już odrębne zagadnienie⁹⁴;

10) decyzja administracyjna: decyzja administracyjna stanowi informację publiczną.

Treść aktu administracyjnego, a zatem decyzji administracyjnej, nie tylko stanowi – zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. – informację publiczną o sprawach publicznych, ale stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p., będąc rodzajem informacji dotyczących treści i postaci dokumentu urzędowego, podlega udostępnieniu w trybie i na zasadach określonych w tej ustawie, zarówno co do treści, jak i postaci. Decyzje rozstrzygające sprawy administracyjne jako akty administracyjne o charakterze indywidualnym są dokumentami urzędowymi w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p.⁹⁵ Decyzja o pozwoleniu na budowę, decyzja o zmianie pozwolenia na budowę oraz decyzja o przeniesieniu decyzji o pozwoleniu na budowę są to akty administracyjne, będące dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p.⁹⁶;

⁹¹ Wyrok NSA z 22.11.2017 r., I OSK 1653/17, LEX nr 2422858.

⁹² Wyrok NSA z 19.12.2011 r., I OSK 1637/11, LEX nr 1149208.

⁹³ Wyrok NSA z 14.10.2015 r., I OSK 2056/14, LEX nr 1985804.

⁹⁴ Wyrok NSA z 10.01.2014 r., I OSK 2254/13, LEX nr 1456983.

⁹⁵ Wyrok NSA z 5.09.2013 r., I OSK 894/13, LEX nr 1375590; wyrok NSA z 9.12.2016 r., I OSK 522/15, LEX nr 2205756; wyrok NSA z 29.04.2020 r., I OSK 3280/19, LEX nr 3025712.

⁹⁶ Wyrok NSA z 12.04.2017 r., I OSK 1856/15, LEX nr 2316094.

- 11) **projekt budowlany**⁹⁷: orzecznictwo traktowanie projektu budowlanego jako informacji publicznej wiąże z tym, że zgodnie z art. 34 ust. 4 ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane⁹⁸ projekt budowlany podlega zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę, będąc przedmiotem sprawdzenia przez organ administracji architektoniczno-budowlanej przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego (art. 35 ust. 1), jego treść kształtuje zatem treść dokumentu urzędowego, jakim jest decyzja administracyjna, stanowiąc integralną część decyzji administracyjnej. Projekty budowlane, które są poddawane analizie i zatwierdzaniu w toku postępowania administracyjnego, a następnie podlegają zatwierdzeniu w decyzjach administracyjnych organów architektoniczno-budowlanych i stanowią część decyzji administracyjnej, są dokumentami zawierającymi informację publiczną⁹⁹. Projekt architektoniczno-budowlany stanowi integralną część decyzji o pozwoleniu na budowę. Jest to zatem akt administracyjny, a art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p. wprost wskazuje, że udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć¹⁰⁰;
- 12) **prawa autorskie**: informacją publiczną są nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i wytworzone przez organ administracji publicznej, ale przymiot taki mieć będą także te, których organ używa do zrealizowania powierzonych prawem zadań, nawet gdy prawa autorskie należą do innego podmiotu¹⁰¹. Okoliczność obejmowania ochroną praw autorskich nie zmienia charakteru żądanej informacji, która – jak wykazano – stanowi informację publiczną¹⁰². Jednocześnie zauważyć należy, że nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego akty normatywne, projekty aktów normatywnych, urzędowe dokumenty, materiały, znaki i symbole (art. 4 pkt 1 i 2 ustawy z 4.02.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych¹⁰³). Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego m.in. opinie i ekspertyzy sporządzone na zlecenie Kancelarii Prezydenta RP są materiałami urzędowymi w rozumieniu art. 4 pkt 2 wyżej wymienionej ustawy. Pełnią one funkcję służebną w procesie podejmowania decyzji przez najwyższy organ władzy wykonawczej i nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego¹⁰⁴;

⁹⁷ Wyrok NSA z 18.09.2008 r., I OSK 315/08, LEX nr 516806; wyrok NSA z 6.03.2013 r., I OSK 3073/12, LEX nr 2019642; wyrok NSA z 5.09.2013 r., I OSK 865/13, LEX nr 1557439; wyrok NSA z 21.11.2013 r., I OSK 1566/13, LEX nr 1616157; wyrok NSA z 29.04.2015 r., I OSK 2588/14, LEX nr 1984421; wyrok NSA z 12.04.2017 r., I OSK 1856/15; wyrok NSA z 19.12.2017 r., I OSK 1003/17.

⁹⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.

⁹⁹ Wyrok NSA z 19.12.2017 r., I OSK 1003/17.

¹⁰⁰ Wyrok NSA z 12.04.2017 r., I OSK 1856/15.

¹⁰¹ Wyrok NSA z 18.09.2008 r., I OSK 315/08; wyrok NSA z 6.03.2013 r., I OSK 3073/12; wyrok NSA z 19.12.2017 r., I OSK 1003/17.

¹⁰² Wyrok NSA z 18.02.2015 r., I OSK 752/14, LEX nr 1771979.

¹⁰³ Dz.U. z 2022 r. poz. 2509.

¹⁰⁴ Wyrok NSA z 27.01.2012 r., I OSK 2130/11, LEX nr 1126276.

- 13) **pisma procesowe (pozew, odpowiedź na pozew, skarga)**: pismo procesowe organu, który jest stroną takiego postępowania, wyraża oficjalne stanowisko tego organu w zakresie ewentualnych wad rozstrzygnięcia sądowego. Pismo takie zatem nie należy do kategorii informacji o sprawach publicznych wymienionych w art. 6 ust. 1 u.d.i.p., a w szczególności nie stanowi stanowiska w sprawie publicznej, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. b u.d.i.p.¹⁰⁵ Pozew stanowi żądanie podjęcia określonych działań, ma charakter wyłącznie procesowy i poza procesem sądowym nie funkcjonuje. Nie jest więc dokumentem dotyczącym spraw publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Za taką informację mógłby zostać uznany jedynie fakt wniesienia danego pozwu do sądu, natomiast sam pozew nie jest dokumentem urzędowym czy dokumentem z przebiegu i efektów kontroli albo wystąpieniem, wnioskiem czy też opinią. „Udostępnieniu podlegać może wyłącznie informacja publiczna, a więc informacja mająca walor danych publicznych, w tym także takich, które przyjęły kształt dokumentów urzędowych, czego nie można stwierdzić w przypadku pozwu będącego dokumentem ściśle procesowym”¹⁰⁶. Nie są kwalifikowane jako informacja publiczna skargi obywatela na uchwałę organu gminy w zakresie naruszenia jego interesu prawnego¹⁰⁷, pozwy i skargi, z którymi wystąpiła Prokuratoria Generalna¹⁰⁸, pismo procesowe w postępowaniu karnym¹⁰⁹. W jednym z wyroków Naczelny Sąd Administracyjny uznał odmiennie – że odpowiedź na pozew sporządzona przez organ administracji publicznej w sprawie cywilnej dotyczącej jednostki samorządu terytorialnego stanowi zarówno informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., jak i dokument urzędowy w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. Sformalizowana odpowiedź organu władzy publicznej na żądania i zarzuty kierowane pod adresem jednostki, którą organ ów reprezentuje, z natury rzeczy winna zawierać informacje o sprawach publicznych, a dla stwierdzenia, czy tak jest w rzeczywistości, decydujące znaczenie winna mieć analiza treści konkretnej odpowiedzi na pozew. Stąd niemożliwe jest zaakceptowanie stanowiska, które *a priori* wyklucza ów dokument jako informację o sprawach publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Specyfika treści odpowiedzi na pozew, poprzez ujawnienie w tym dokumencie preliminowanych zachowań pozwanego w konkretnej sprawie sądowej, których ujawnienie w toku postępowania mogłoby prowadzić co najmniej do naruszenia jego uprawnień procesowych w sporze z równorzędnym podmiotem, nakazuje stosowanie identycznej formy i sposobu dostępu do tego dokumentu, jakie przewidziane są powszechnie w toku postępowania sądowego wobec dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy¹¹⁰.

¹⁰⁵ Wyrok NSA z 8.02.2018 r., I OSK 2160/16, LEX nr 2461103.

¹⁰⁶ Wyrok NSA z 23.07.2012 r., I OSK 896/12, LEX nr 1222996.

¹⁰⁷ Wyrok NSA z 22.11.2016 r., I OSK 827/15.

¹⁰⁸ Wyrok NSA z 23.07.2012 r., I OSK 896/12.

¹⁰⁹ Wyrok NSA z 8.02.2018 r., I OSK 2160/16.

¹¹⁰ Wyrok NSA z 1.12.2017 r., I OSK 250/16, LEX nr 2447175.

9. Dokument wewnętrzny z perspektywy wartości chronionej

15. Kolejną kategorią informacji, które zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych nie są kwalifikowane jako informacje publiczne, są dokumenty wewnętrzne. Ma to silne uzasadnienie teleologiczne. Na potrzebę ochrony sfery wewnętrznej, w szczególności dla ochrony procesu decyzyjnego, wskazują zarówno nauka prawa, jak i orzecznictwo. I. Kamińska i M. Rozbicka-Ostrowska zauważają, że organ w procesie podejmowania swoich rozstrzygnięć musi mieć zagwarantowaną pewną sferę swobody i dyskrecji, w ramach której może gromadzić informacje, rozważać różne, często odmienne rozwiązania, sporządzać projekty dokumentów czy też w sposób całkowicie nieoficjalny utrwaląć przebieg spotkań i dyskusji nad wyborem najlepszego z rozwiązań¹¹¹. P. Fajgielski, A. Młynarska-Sobaczewska, A. Piskorz-Ryń, G. Sibiga zauważają trzy zagrożenia dla interesu publicznego spowodowane pełnym dostępem do dokumentów wewnętrznych:

- 1) dokumenty wewnętrzne (np. opinie, analizy, rady itp.) mają przedstawiać rzeczywiste stanowiska osób je sporządzających. Jeżeli osoby takie będą świadome ich upublicznienia, mogą formułować treść dokumentu pod kątem jego późniejszego ujawnienia, a nie oddania swojego rzeczywistego stanowiska (*the „candour” argument*);
- 2) dyskusja wewnętrzna powinna mieć swobodny charakter, m.in. umożliwiać zajmowanie wstępnych stanowisk, podlegających ewolucji podczas procesu wypracowywania końcowego stanowiska. Gdyby biorący udział w takiej dyskusji wiedzieli, że później ich rozstrzygnięcia zostaną upublicznione, to od początku mogliby zajmować stanowiska niepodlegające zmianie, obawiając się krytycznej oceny zmienności własnych poglądów¹¹²;
- 3) przyjęte w oparciu o dokumenty wewnętrzne stanowisko uległoby w niektórych sytuacjach osłabieniu, gdyby do powszechnej wiadomości podane zostały informacje, że rozważano w ramach prac wewnętrznych różne warianty i analizowano różne przesłanki rozstrzygnięcia, z których część później uznano za nietrafne¹¹³. Przykładem są sprawy sądowe, których stroną jest podmiot publiczny, gdyż znajomość przez przeciwnika procesowego informacji z wewnętrznych przygotowań do procesu podmiotu publicznego mogłaby znacząco osłabiać pozycję tegoż podmiotu w postępowaniu¹¹⁴.

Na potrzebę ochrony sfery wewnętrznej wskazywano również, podając zbliżone, choć nie tożsame z powyższymi argumenty. Podnoszono, że pełna jawność hamuje debatę, zwiększa kulturę nadmiernej ostrożności, powoduje defensywne zachowania urzędników.

¹¹¹ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie...*, komentarz do art. 1, pkt 5.

¹¹² N. Marsch, *Public Access to Government-Held Information*, London, 1987, s. 11; E. Derclay, *Does the Directive on the Re-use of Public Sector Information affect the State's database sui generis right? [w:] Knowledge rights – legal, societal and related technological aspects*, red. J. Gaster, E. Schweighofer, P. Sint, „Austrian Computer Society” 2008, <https://ssrn.com/abstract=1316115> (dostęp: 27.04.2023 r.), s. 9.

¹¹³ N. Marsch, *Public Access...*, s. 12.

¹¹⁴ P. Fajgielski P., A. Młynarska-Sobaczewska, A. Piskorz-Ryń, G. Sibiga, *Ekspertyza prawna...*, s. 28.

ków, a także zniechęca do samokrytyki czy krytyki wewnątrz organizacji¹¹⁵. Zauważono także, że niewprowadzenie przesłanki ograniczającej może spowodować powstanie tzw. kultury bez nagrywania, gdzie z obawy przed upublicznieniem nie nagrywa się dyskusji lub protokoły nie odzwierciedlają rzeczywistego przebiegu obrad¹¹⁶. Powoduje to również zmianę kultury organizacji i przeniesienie miejsca rzeczywistych uzgodnień do szarej strefy. Pełna jawność może więc skutkować realnym utrudnieniem kontrolowania władzy publicznej i umiejscowieniem odpowiedzialności, a co za tym idzie utrudniać walkę z korupcją¹¹⁷. Dlatego widoczna jest potrzeba ochrony w tym zakresie. Aktem prawnym, który odnosi się do „sfery do przemysłów”, jest konwencja z Tromsø¹¹⁸. Zakłada ona możliwość odmowy dostępu do dokumentów urzędowych ze względu na ochronę narad wewnętrznych lub między władzami publicznymi, dotyczących badania sprawy¹¹⁹. W raporcie wyjaśniającym czytamy, że powinna występować pewna przestrzeń do przemysłów (*space to think*), wolna od oddziaływania czynników zewnętrznych, która wpływa na jakość procesu podejmowania decyzji¹²⁰. Ochronę w tym zakresie przewidują również ustawodawstwa innych państw¹²¹. Jak wynika z powyższego, celem ochrony nie jest sam proces decyzyjny, ale jego jakość w administracji publicznej. Ochronę tej wartości łączyć należy z prawem do dobrej administracji, w tym przede wszystkim z zapewnieniem jej efektywności i sprawności.

16. Po zaprezentowaniu stanowiska nauki przejść należy do przedstawienia omawianego wyżej zagadnienia z perspektywy orzecznictwa sądów administracyjnych. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zawiera ograniczeń prawa do informacji mających na celu ochronę procesu decyzyjnego przed zakłóceniami mogącymi powstać wskutek ujawnienia jego przebiegu¹²². Tę lukę wypełnia orzecznictwo. Organ w procesie podejmowania swoich rozstrzygnięć musi mieć zagwarantowaną pewną sferę swobody i dyskrecji, w ramach której może gromadzić informacje, rozważać różne, często odmienne rozwiązania, sporządzać projekty dokumentów czy też w sposób całkowicie nieoficjalny

¹¹⁵ F. Bannister, R. Connolly, *The Trouble with Transparency: A Critical Review of Openness in e-Government*, „Policy and Internet” 2011/3(1), s. 15; O. O’Neill, *A Question of Trust: The BBC Reith Lectures 2002*, Cambridge University Press 2002, s. 62 i n.

¹¹⁶ F. Bannister, R. Connolly, *The Trouble with Transparency...*, s. 17.

¹¹⁷ A. Piskorz-Ryń, *Propozycje rozwiązań prawnych...*, s. 283.

¹¹⁸ Art. 3 ust. 1 lit. k konwencji z Tromsø.

¹¹⁹ Art. 3 ust. 1 lit. k konwencji z Tromsø.

¹²⁰ *Council of Europe Convention on Access to Official Documents, Explanatory Report*, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/205.htm> (dostęp: 24.02.2023 r.), uwagi do art. 3 § 1, pkt 34. Na ten temat zob. A. Piskorz-Ryń, *Weryfikacja zgodności polskich ograniczeń jawności z konwencją z Tromsø* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. 6, *Struktura tajemnic*, red. A. Gryszczyńska, Warszawa 2016, s. 60 i n.

¹²¹ G. Sibiga, *Prawne ograniczenia dostępności informacji* [w:] *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, red. G. Sibiga, Warszawa 2014, s. 122–138.

¹²² Wyrok NSA z 21.06.2012 r., I OSK 666/12, LEX nr 1264898; wyrok NSA z 14.09.2012 r., I OSK 1203/12, LEX nr 1242950.

utrwać przebieg spotkań i dyskusji nad wyborem najlepszego z rozwiązań. Uznanie, że absolutnie wszystkie tego rodzaju dokumenty i działania podlegają udostępnieniu, spowodowałoby jedynie większe jeszcze niż dotychczas próby ukrycia i utajnienia materiałów niezbędnych w istocie do podjęcia prawidłowej decyzji¹²³. W orzecznictwie jest wyrażany pogląd, że organom władzy publicznej niezbędna jest możliwość podejmowania decyzji dopiero po zebraniu zasobu niezbędnych informacji, uzgodnieniu stanowisk i przeanalizowaniu kilku możliwych wariantów danego rozstrzygnięcia¹²⁴.

Podjęcie w procesie tworzenia projektu ustawy decyzji właściwej co do jego treści wymaga wyeliminowania, w atmosferze rozważań i spokoju, rozwiązań nietrafnych, zagrażających chronionym konstytucyjnie dobrom czy też niefunkcjonalnych. Nietrafny jest przy tym zarzut, że wyklucza to społeczny nadzór nad tworzeniem projektu aktu prawnego. W momencie kiedy projekt taki zyskuje walor oficjalności, zostaje przedstawiony opinii publicznej przez organ, który go stworzył, podlega społecznym konsultacjom i społeczeństwo może mieć wpływ na jego treść¹²⁵. Procesowi podejmowania decyzji nie musi towarzyszyć społeczna kontrola na każdym jego etapie. Zasadne wręcz jest twierdzenie, że kontrola taka mogłaby zakłócić jego przebieg, ponieważ każda ze zgłoszonych propozycji podlegałaby społecznemu i przedwczesnemu osądowi¹²⁶. Funkcją wyróżnienia dokumentu wewnętrznego jest także zapewnienie pewnej sfery swobody i dyskrekcji organowi (jego pracownikom), aby nie skłaniać do ucieczki od utrwalania informacji, jak również aby pracownicy organu mogli komunikować się i wypracowywać właściwe rozwiązania w sprawach bez skrępowania¹²⁷.

10. Dokument wewnętrzny w nauce prawa i orzecznictwie sądów administracyjnych

17. Definicja dokumentu wewnętrznego została po raz pierwszy sformułowana już w 2002 r. przez E. Jarzęcką-Siwik. Autorka uznała, że jest to dokument wytworzony w zakresie działania danego podmiotu i wyrażający opinie w sprawach szczegółowych, poglądy przedstawiane w toku narad albo dyskusji, a także porady udzielane w ramach konsultacji. Autorka zauważyła, że tego typu dokumenty nie podlegają udostępnianiu, o ile nie zostały włączone do akt sprawy albo nie zostały wyekspediowane do innego podmiotu¹²⁸. P. Szustakiewicz przyjmuje zaś, że dokument wewnętrzny charakteryzuje się następującymi cechami:

- 1) jest dokumentem urzędowym, czyli ma elementy, o których mowa w art. 6 ust. 2 u.d.i.p.;

¹²³ Wyrok NSA z 20.09.2016 r., I OSK 2649/15, LEX nr 2178725.

¹²⁴ Wyrok NSA z 14.09.2012 r., I OSK 1203/12; wyrok NSA z 21.06.2012 r., I OSK 666/12.

¹²⁵ Wyrok NSA z 14.09.2012 r., I OSK 1203/12; wyrok NSA z 21.06.2012 r., I OSK 666/12.

¹²⁶ Wyrok NSA z 20.09.2016 r., I OSK 2649/15.

¹²⁷ Wyrok NSA z 8.12.2017 r., I OSK 2957/15, LEX nr 2440727.

¹²⁸ E. Jarzęcka-Siwik, *Dostęp do informacji...*, s. 27.

2) jest wytworzony tylko na potrzeby działalności podmiotu, który go wytworzył, i nie przedstawia jego stanowiska na zewnątrz¹²⁹.

18. Dokument wewnętrzny w orzecznictwie sądów administracyjnych traktowany jest jako kategoria informacji niestanowiących informacji publicznej. Jest to pojęcie pozaustawowe, brak bowiem podstaw normatywnych dla jego ustanowienia¹³⁰. Pomimo uzasadnienia dla wprowadzenia tej koncepcji w sferze teleologicznej, o czym mowa była w punkcie poprzednim, powinno odbywać się to nie na poziomie klasyfikacji informacji jako publicznej/niepublicznej, lecz poprzez wyraźne wprowadzenie do ustawy o dostępie do informacji publicznej nowej tajemnicy, która nie miałaby charakteru bezwzględniego. Powinna być oparta na teście szkody, gdzie wartością chronioną byłby niezakłócony przebieg procesu decyzyjnego, a potem uzupełniona o test ważenia interesów¹³¹. Pojęcie dokumentu wewnętrznego stanowi ograniczenie dostępu do informacji.
19. U podstaw koncepcji dokumentu wewnętrznego leży wyrok TK z 13.11.2013 r., P 25/12¹³². Orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie opiera się na dokonanych przez Trybunał Konstytucyjny ustaleniach. Stąd wyrok ten ma charakter nie tylko inicjujący, lecz także kreacyjny – wpływa na orzecznictwo sądowo-administracyjne. Sąd konstytucyjny za dokument wewnętrzny w wyroku tym uznaje informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W przypadku tych dokumentów można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Od dokumentów urzędowych w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. dokumenty wewnętrzne odróżnia to, że służą realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzają o kierunkach działania organu. Dokumenty wewnętrzne mają na celu wymianę informacji, gromadzenie niezbędnych materiałów, uzgadnianie poglądów i stanowisk. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej¹³³. Podjęte w tym orzeczeniu wątki są w orzecznictwie sądów administracyjnych powtarzane¹³⁴ i obudowywane dodatkową argumentacją.
20. Dokumenty wewnętrzne w orzecznictwie sądów administracyjnych są rozumiane wąsko lub szeroko. W wąskim ujęciu, głównie bazującym na wspomnianym orzeczeniu Try-

¹²⁹ P. Szustakiewicz, *Problemy dostępu...*, s. 62.

¹³⁰ M. Bernaczyk, „Dokument wewnętrzny” jako ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji. Rozstrzygnięcie kolizji w teorii i praktyce prawa, Warszawa 2017, *passim*.

¹³¹ A. Piskorz-Ryń, *Propozycje rozwiązań prawnych...*, s. 282.

¹³² OTK-A 2013/ 8, poz. 122.

¹³³ Wyrok TK z 13.11.2013 r., P 25/12.

¹³⁴ Podobnie wyrok NSA z 21.07.2015 r., I OSK 1607/14, LEX nr 1783332; wyrok NSA z 4.02.2016 r., I OSK 2223/14, LEX nr 2036020; wyrok NSA z 15.12.2016 r., I OSK 1017/15, LEX nr 2258649; wyrok NSA z 3.03.2017 r., I OSK 1163/15.

bunału Konstytucyjnego, sądy dokumenty wewnętrzne przeciwstawiają dokumentom urzędowym. Dokumentem wewnętrznym nie może być więc dokument spełniający ustawowe wymogi przewidziane dla dokumentu urzędowego; jest bowiem jego przeciwieństwem¹³⁵. Dokumentom wewnętrznym brak przymiotu oficjalności w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. Mają charakter jedynie pomocniczy¹³⁶. Można więc w ten sposób wykorzystać, jedyną zawartą w ustawie o dostępie do informacji publicznej definicję legalną. Jeżeli więc podmiot zamierza lub chciałby zakwalifikować dokument jako wewnętrzny, należy w pierwszej kolejności ocenić, czy nie spełnia on warunków przewidzianych w art. 6 ust. 2 u.d.i.p. dla dokumentu urzędowego. Dopiero w przypadku odpowiedzi odmownej przejść należy do oceny, czy może być zakwalifikowany jako dokument wewnętrzny.

Zgodnie z orzecznictwem dokumenty te mają następujące cechy:

- 1) służą realizacji zadania publicznego, ale nie przesadzają o kierunkach działania organu;
- 2) stanowią stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej;
- 3) mają charakter pomocniczy;
- 4) nie są skierowane do podmiotów zewnętrznych.

Zaznaczyć należy, że dokumenty wewnętrzne służą wprawdzie do realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesadzają o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk¹³⁷.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dominuje pogląd, że terminu „dokument wewnętrzny” **używa się dla określenia dokumentu, który nie jest skierowany do podmiotów zewnętrznych**. Choć są i takie orzeczenia, w których tego kryterium nie uznano za decydujące¹³⁸. Materiały szkoleniowe i informacyjne wykorzystywane przez konsultantów Krajowej Informacji Podatkowej nie przesadzają o kierunkach działania organu w konkretnej sprawie, służą jedynie wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk¹³⁹.

21. Do kategorii dokumentów wewnętrznych sądy kwalifikują:

- 1) **korespondencję**: jest to zarówno korespondencja papierowa, jak i elektroniczna. Najczęściej dotyczy to korespondencji między osobą wykonującą zadania publiczne a jej współpracownikami, nawet jeżeli w jakiejś części dotyczy wykonywanych przez tę osobę zadań publicznych. Korespondencja taka nie ma jakiegokolwiek

¹³⁵ Wyrok NSA z 15.12.2016 r., I OSK 1017/15.

¹³⁶ Wyrok NSA z 8.12.2017 r., I OSK 2957/15.

¹³⁷ Wyrok NSA z 14.09.2012 r., I OSK 1203/12; wyrok NSA z 25.03.2014 r., I OSK 2320/13, LEX nr 1487793.

¹³⁸ Wyrok NSA z 31.07.2014 r., I OSK 2770/13, LEX nr 1518021.

¹³⁹ Wyrok NSA z 4.02.2015 r., I OSK 502/14, LEX nr 1723894.

waloru oficjalności, a nawet jeśli zawiera propozycje dotyczące sposobu załatwienia określonej sprawy publicznej, to mieści się w zakresie swobody niezbędnej dla podjęcia prawidłowej decyzji po rozważeniu wszystkich racji przemawiających za różnorodnymi możliwościami jej załatwienia¹⁴⁰. Waler dokumentu wewnętrznego może mieć także korespondencja między komórkami i oddziałami jednego urzędu, która służy jedynie wymianie informacji, poglądów lub sugestii co do podejmowanych czynności¹⁴¹. Dokumentem wewnętrznym może być także korespondencja między różnymi organami administracji w ramach wykonywania ich zadań publicznych. Ograniczenie dostępu do tzw. korespondencji wewnętrznej podmiotów zobowiązanych wynika również z tego, że dokumenty takie zazwyczaj mają charakter roboczy i często podlegają zmianie. O ile więc nie odnoszą się do spraw publicznych, a jedynie do spraw organizacyjnych i porządkowych i nie są umieszczone w aktach sprawy, o tyle nie podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej¹⁴²;

- 2) **opinie i ekspertyzy**: dokumentami wewnętrznymi, służącymi gromadzeniu informacji, które w przyszłości mogą zostać wykorzystane w procesie decyzyjnym, są opinie i ekspertyzy. Zwrócić jednak należy uwagę, że w ramach tej kategorii orzecznictwo sądów administracyjnych przewiduje takie ekspertyzy, które nie stanowią informacji publicznej. Nie można w tym zakresie działać automatycznie. O zakwalifikowaniu opinii prawnej do dokumentów podlegających udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej decyduje cel, w jakim została opracowana. Opinia prawna sporządzona na użytek organu administracji publicznej w przedmiocie zasadności wszczęcia w przyszłości postępowania w konkretnej sprawie cywilnej nie stanowi informacji publicznej¹⁴³. Opinie i ekspertyzy mające jedynie charakter poznawczy nie odnoszą się wprost do przyszłych działań i zamierzeń podmiotu zobowiązanego, mają jedynie poszerzyć zakres wiedzy i informacji posiadanych przez ten podmiot. Dlatego poddanie tego procesu ścisłej kontroli społecznej byłoby niecelowe i utrudniłoby wewnętrzny proces kształtowania się stanowisk uzgadniania i ścierania się opinii dotyczących istniejącego stanu rzeczy, jego oceny oraz ewentualnej potrzeby zmian¹⁴⁴. W jednym z wyroków sąd zauważył, że ekspertyzy zewnętrzne obejmujące swym zakresem analizy, poglądy czy wnioski ich twórców, stanowiące pewien proces lub etap przydatny do przyjęcia przez organ stanowiska w sprawie, nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wnioskowane ekspertyzy

¹⁴⁰ Wyrok NSA z 14.09.2012 r., I OSK 1203/12; wyrok NSA z 21.06.2012 r., I OSK 666/12; wyrok NSA z 31.07.2014 r., I OSK 2770/13; wyrok NSA z 18.09.2014 r., I OSK 3073/13, LEX nr 1569520.

¹⁴¹ Wyrok NSA z 27.05.2020 r., I OSK 1632/19, LEX nr 3008369.

¹⁴² Wyrok NSA z 15.07.2010 r., I OSK 707/10, LEX nr 672928.

¹⁴³ Wyrok NSA z 16.06.2009 r., I OSK 89/09, LEX nr 590773; wyrok NSA z 15.03.2017 r., I OSK 1130/15, LEX nr 2436235.

¹⁴⁴ Wyrok NSA z 7.01.2012 r., I OSK 2130/11.

nie są wyrazem stanowiska organu, a tym samym są pozbawione jakiegokolwiek waloru oficjalności¹⁴⁵. Inaczej sąd kwalifikuje opinię prawną sporządzoną przez radcę prawnego będącego jednocześnie pracownikiem organu. W sprawie dotyczącej wyłączenia oraz wynikającego z tego faktu obowiązku wypłaty stosownego odszkodowania opinia ta uznana została za informację publiczną¹⁴⁶.

Odmienne ocenić należy ekspertyzy i opinie dotyczące konkretnego projektu aktu prawnego, co do którego trwa proces legislacyjny. Akty te dotyczą faktów, bo do takich należy projekt aktu prawnego przedłożony Sejmowi. Prezydent podejmuje decyzje w procesie legislacyjnym samodzielnie i niezależnie od stanowiska innych podmiotów biorących w tym procesie udział. Decyzje te mogą być zgodne z przedstawionymi na tę okoliczność opiniami ekspertów bądź też nie. Jednak w państwie prawa, gdzie zakłada się kontrolowanie władzy przez społeczeństwo obywatelskie, obywatel w ramach konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej ma prawo dowiedzieć się, jakimi przesłankami kierował się Prezydent RP, wykonując swoje uprawnienia określone w art. 122 Konstytucji RP, a tym samym zapoznać się z wnioskami opinii i ekspertyz dotyczących określonego projektu aktu prawnego. Proces legislacyjny na etapie jego trwania przed Sejmem i Senatem jest jawny dla opinii publicznej, a opinie i ekspertyzy są dla niej dostępne¹⁴⁷. Jeszcze inny charakter mają **opinie techniczne**. Odnoszą się one do sfery faktów, ponieważ dotyczą stanu technicznego mienia¹⁴⁸. Wynika z nich np., czy zrealizowane w trybie zamówienia publicznego (a więc z funduszy publicznych) wykonanie dokumentacji projektowej fragmentu autostrady zostało sporządzone w sposób właściwy. Tym samym odnoszą się do istniejącego już stanu rzeczy oraz do czynności dokonanych przez organ i nie stanowią sfery zamierzeń organu¹⁴⁹. Ekspertyzy wytworzone w ramach sfery działalności podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, na jego zlecenie, za publiczne pieniądze zawierają informacje o sposobie prowadzenia inwestycji celu publicznego oraz odnoszą się do faktów, gdyż stwierdzają (dokumentują) istniejący stan faktyczny określonej inwestycji, a więc zawierają informację o sprawach publicznych¹⁵⁰. Opinia techniczna sporządzona na zlecenie organu administracji publicznej nie jest tożsama z opinią prawną, a tym samym podlega udostępnieniu w drodze informacji publicznej¹⁵¹;

3) **kalendarz organu władzy publicznej, księga (rejestr) wejść, nagrania z monitoringu obiektu publicznego:** część składów orzekających opowiada się za szerokim rozumieniem dokumentu wewnętrznego. W orzeczeniach tych sąd traktuje jako doku-

¹⁴⁵ Wyrok NSA z 24.09.2015 r., I OSK 1681/14, LEX nr 1926061.

¹⁴⁶ Wyrok NSA z 21.07.2015 r., I OSK 1607/14.

¹⁴⁷ Wyrok NSA z 27.01.2012 r., I OSK 2130/11.

¹⁴⁸ Wyrok NSA z 21.04.2022 r., III OSK 3032/21.

¹⁴⁹ Wyrok NSA z 21.04.2022 r., III OSK 3032/21.

¹⁵⁰ Wyrok NSA z 1.03.2019 r., I OSK 769/17.

¹⁵¹ Wyrok NSA z 8.06.2011 r., I OSK 285/11, LEX nr 1082716.

menty wewnętrzne pisma niemające przymiotu oficjalności, dokumenty (informacje) organizacyjne, porządkowe, takie jak kalendarz spotkań, księga wejść czy numery służbowych telefonów komórkowych, jeżeli nie są oficjalnie udostępniane przez podmiot zobowiązany¹⁵². M. Jaśkowska uznaje, że dokumenty takie jak księga wejść czy informacja o numerach telefonów powinny być kwalifikowane jako informacje techniczne i z tego względu nie stanowiące informacji publicznych. Odnoszą się bowiem do narzędzia, jakim posługuje się organ, stanowią techniczne rozwiązanie w zakresie bezpośredniej komunikacji między osobami wykonującymi obowiązki służbowe¹⁵³. Kalendarz ministra nie jest dokumentem urzędowym, nie stanowi bowiem ani oświadczenia woli, ani oświadczenia wiedzy, nie jest też kierowany do innego podmiotu bądź składany do akt sprawy¹⁵⁴. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego ma on charakter roboczy. Służy wprowadzić realizacji zadań publicznych przez ministra, lecz nie przesądza o kierunkach jego działania¹⁵⁵. Terminarze spotkań ani inne dokumenty usprawniające działalność wewnętrzną podmiotów, systematyzujące działalność podmiotu, związane z planowaniem przedsięwzięć nie poświadczają faktycznej aktywności publicznej podmiotu, nie dowodzą faktów, zatem bez wątpienia waloru dokumentu zawierającego informacje publiczne nie mają¹⁵⁶.

Za dokument wewnętrzny sądy uznają rejestr wejść do ministerstwa. Zwykle księgi wejść i wyjść tworzone są w celu zapewnienia bezpieczeństwa w określonym miejscu lub obiekcie. Do wypełnienia tego obowiązku niezbędne jest sprawdzenie tożsamości osób wchodzących do budynku, a więc ich legitymowanie, a co za tym idzie przetwarzanie ich danych osobowych¹⁵⁷. Bez wątpienia księga wejść i wyjść czy inne dokumenty związane z wewnętrzną organizacją funkcjonowania urzędu administracyjnego nie stanowią dokumentu urzędowego, nie są bowiem ani oświadczeniami woli, ani oświadczeniami wiedzy, nie są też kierowane do innego podmiotu bądź składane do akt sprawy¹⁵⁸. W ocenie sądów administracyjnych stanowią one nośnik informacji o charakterze wewnętrznym, porządkowym, ewidencyjnym, który ma służyć zapewnieniu porządku i bezpieczeństwa¹⁵⁹.

Podobnie „treść nagrań monitoringu budynku organu władzy publicznej – zarówno zewnętrznego, jak i wewnętrznego – nie stanowi informacji publicznej, nie jest nośnikiem informacji o sprawach publicznych, lecz zawiera informacje wytwarzane dla potrzeb organizacyjnych, zachowania bezpieczeństwa w budynku, ma charakter wewnętrzny, czysto techniczny, nie jest przy tym tworzona w związku z ustawową

¹⁵² M. Jaśkowska, *Wybrane problemy dostępu do informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, ZNSA 2016/6, s. 10.

¹⁵³ M. Jaśkowska, *Wybrane...*, s. 10.

¹⁵⁴ Wyrok NSA z 13.06.2014 r., I OSK 2914/13, LEX nr 1518046.

¹⁵⁵ Wyrok NSA z 13.06.2014 r., I OSK 2914/13; wyrok NSA z 17.03.2017 r., I OSK 1504/15, LEX nr 2281001.

¹⁵⁶ Wyrok NSA z 3.03.2017 r., I OSK 1158/15, LEX nr 2260511.

¹⁵⁷ Wyrok NSA z 2.12.2015 r., I OSK 2337/15, LEX nr 1999914.

¹⁵⁸ Wyrok NSA z 3.03.2017 r., I OSK 1163/15.

¹⁵⁹ Wyrok NSA z 2.12.2015 r., I OSK 2337/15; wyrok NSA z 3.03.2017 r., I OSK 1163/15.

działalnością organu ani nie obrazuje działalności ustawowej organu. W istocie nagrania monitoringu budynku organu władzy publicznej nie przesądzają kierunków działania organu¹⁶⁰. Treść nagrań z kamery sytemu telewizji dozorowej znajdującej się w Sali Kolumnowej Sejmu nie stanowi informacji publicznej, o której mowa w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Treść tych nagrań zawiera jedynie informacje wytwarzane dla potrzeb wewnętrznych, związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa w budynku Sejmu. Nagrania te nie są powiązane z ustawową działalnością Sejmu¹⁶¹. Dokumentami wewnętrznymi są protokoły z posiedzeń kolegium Prezydenta.

Jest ono wyłącznie wewnętrznym gremium działającym w ramach urzędu miasta o charakterze opiniodawczo-doradczym. Nie stanowi ono organu administracji publicznej, a jego status prawny wynika z aktu podstawowego o charakterze wewnętrznym¹⁶². Dokumentami wewnętrznymi są również karty drogowe pojazdu, ponieważ dotyczą wyłącznie kwestii organizacji pracy w zakresie rozliczania czasu pracy pracowników uprawnionych do używania pojazdów służbowych przy wykonywaniu obowiązków pracowniczych związanych z wyjazdami służbowymi i delegowaniem do pracy poza siedzibę urzędu. Mają w ocenie sądu wyłącznie walor organizacyjny i porządkowy, nie są załączane do akt sprawy, a są wyłącznie narzędziem pracodawcy w zakresie kierowania wykonywaniem pracy przez pracownika, ściśle skorelowanym z poleceniem służbowym (poleceniem wyjazdu służbowego)¹⁶³.

11. Dokumenty prywatne

22. Pojęcie dokumentu prywatnego to kolejna kategoria informacji niekwalifikowanych przez orzecznictwo sądów administracyjnych jako informacje publiczne¹⁶⁴. Pojęcie to odnosi się do sposobu rozumienia przez sądy administracyjne sprawy publicznej i istnienia poza sprawami publicznymi spraw prywatnych (niepublicznych), o czym już była mowa. Wyodrębnienie kategorii dokumentu prywatnego było związane m.in. z dostępem do akt postępowania administracyjnego lub akt sądowych, o czym szerzej będzie mowa w komentarzu do art. 1 ust. 2 u.d.i.p. W aktach tych obok dokumentów o charakterze publicznym znajdują się dokumenty prywatne. Do kategorii dokumentów prywatnych zalicza się również dokumenty składane w postępowaniach związanych z rozdziałem środków publicznych w trybie konkursowym.

¹⁶⁰ Wyrok NSA z 23.02.2018 r., I OSK 1514/16.

¹⁶¹ Wyrok NSA z 19.09.2019 r., I OSK 678/18, LEX nr 2734901.

¹⁶² Wyrok NSA z 17.03.2017 r., I OSK 1416/15.

¹⁶³ Wyrok NSA z 21.08.2013 r., I OSK 681/13, LEX nr 1609599; wyrok NSA z 16.01.2018 r., I OSK 1066/16, LEX nr 2449109.

¹⁶⁴ Wyrok NSA z 11.05.2006 r., II OSK 812/05, LEX nr 236465; wyrok NSA z 14.09.2010 r., I OSK 1035/10, LEX nr 744914.

Ustawa nie zawiera definicji dokumentu prywatnego. Do tej kategorii sądy administracyjne zaliczają dokumenty:

- 1) które są kierowane przez podmioty prywatne do podmiotu zobowiązanego;
- 2) które nie dotyczą sfery życia publicznego, nie mają znaczenia dla większej liczby osób czy grup obywateli, nie są również ważne dla funkcjonowania organów państwa; dotyczą zaś spraw indywidualnych¹⁶⁵;
- 3) które dotyczą spraw bardzo osobistych, np. życia rodzinnego, stanu zamożności czy też stanu zdrowia¹⁶⁶, lub spraw gospodarczych przedsiębiorcy¹⁶⁷;
- 4) których celem jest realizacja lub ochrona indywidualnych interesów podmiotu składającego pismo w indywidualnej sprawie¹⁶⁸.

23. W orzecznictwie utrwalił się pogląd, że pisma składane w indywidualnych sprawach przez podmioty, których interesów sprawy te dotyczą, nie mają waloru informacji publicznej. Ich przedmiotem nie jest kwestia, która ma znaczenie dla większej liczby osób czy grup obywateli lub jest ważna dla funkcjonowania organów państwa. Przedmiotem takiego pisma jest realizacja lub ochrona indywidualnych interesów podmiotu, który pismo to składa. Wobec tego pismo takie nie dotyczy sprawy publicznej i nie powinno być udostępniane w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podobnie nie można przy pomocy ustawy o dostępie do informacji publicznej starać się o uzyskanie informacji w swojej własnej sprawie¹⁶⁹. Dokument prywatny, skierowany do organu administracji publicznej, nie staje się dokumentem urzędowym tylko dlatego, że został do niego zaadresowany i znajduje się w jego posiadaniu. Wniosek w sprawie indywidualnej stanowi dowód na okoliczność, że podmiot ten ubiega się np. o wydanie decyzji administracyjnej, a więc składa oświadczenie woli. Oświadczenie to nie stanowi informacji publicznej¹⁷⁰. **Opinie biegłego** sporządzone na potrzeby danego postępowania sądowego, o których udostępnienie wnioskował skarżący, co do zasady nie są dokumentami publicznymi, lecz prywatnymi. Opinia jest szczególnym dokumentem mogącym wywołać określone skutki w sferze faktów pomiędzy stronami postępowania sądowego. Jest to dokument wytworzony dla potrzeb indywidualnej sprawy sądowej, czyli dokument, który ma walor prawnie istotny w ramach określonej procedury sądowej i tylko na użytek tej procedury jest sporządzony, co oznacza, że poza danym postępowaniem sądowym nie ma racji bytu. Taką informacją publiczną jest jedynie sam fakt sporządzenia opinii biegłego w danym postępowaniu¹⁷¹.

¹⁶⁵ Wyrok NSA z 30.10.2012 r., I OSK 1696/12.

¹⁶⁶ Wyrok NSA z 30.10.2012 r., I OSK 1696/12.

¹⁶⁷ Wyrok NSA z 30.10.2012 r., I OSK 1696/12.

¹⁶⁸ Wyrok NSA z 27.09.2002 r., II SAB 180/02, LEX nr 1405529; postanowienie NSA z 29.11.2011 r., I OSK 2154/11, LEX nr 1149313; wyrok NSA z 22.03.2012 r., I OSK 2487/11, LEX nr 1218864; wyrok NSA z 26.01.2018 r., I OSK 814/16, LEX nr 2445117.

¹⁶⁹ Wyrok NSA z 30.10.2012 r., I OSK 1696/12.

¹⁷⁰ Wyrok NSA z 26.01.2018 r., I OSK 814/16.

¹⁷¹ Wyrok NSA z 1.07.2021 r., III OSK 3104/21, LEX nr 3350267; wyrok NSA z 22.04.2020 r., I OSK 967/19, LEX nr 3030563.

Dokumentami prywatnymi są także **wnioski o dofinansowanie projektu ze środków publicznych**¹⁷². W istocie są to autorskie projekty dotyczące badań naukowych lub prac rozwojowych, które zawierają określony cel realizacji, sposób i źródła jego finansowania. Wniosek podpisany przez podmiot występujący o dotację może stanowić dowód na okoliczność, że podmiot ten ubiega się o dofinansowanie i złożył stosowne oświadczenie w tym zakresie. Same wnioski podmiotów aplikujących o dofinansowanie nie stanowią informacji publicznej, są dokumentami prywatnymi¹⁷³. Dotyczy to również biznesplanu konkretnego przedsiębiorcy starającego się o dofinansowanie unijne. Dokumenty prywatne dotyczą wyłącznie wnioskodawcy, jego pomysłów biznesowych, sytuacji finansowej czy też ponoszonych z różnych tytułów kosztów¹⁷⁴. Zwrócić należy również uwagę, że brak jest rozróżnienia dokumentacji podmiotów publicznych i podmiotów prywatnych, które aplikują w danym postępowaniu. Zgodnie z dyrektywą wykładni literalnej *lege non distinguente nec nostrum est distinguere* nie ma podstaw, by różnicować sytuację podmiotów aplikujących i udostępniać w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej dokumentację złożoną przez podmiot prawa publicznego¹⁷⁵.

24. W przypadku dokumentów urzędowych podmiot zobowiązany jest udostępnić ich treść i postać, w jakiej zostały utrwalone. W aspekcie nośników informacji publicznej innych rodzajów niż dokument urzędowy podmiot, na którym spoczywa obowiązek udostępnienia informacji, nie musi udostępniać samego nośnika, a jedynie zawartą w nim informację publiczną¹⁷⁶. Należy więc wyraźnie oddzielić treść informacji od jej nośnika. Dokument prywatny może bowiem zawierać w sobie zarówno dane mające charakter publiczny, jak i informację pozbawioną tego waloru. Udostępnieniu będzie podlegała zatem jedynie treść informacji publicznej w nim zawartej, nie zaś sama postać takiego dokumentu¹⁷⁷. Udostępnieniu nie podlega natomiast cały dokument prywatny, będący nośnikiem tej informacji¹⁷⁸. Organ jest bowiem zobowiązany do udzielenia informacji publicznej, ale niekoniecznie na nośniku, na którym jest ona zawarta¹⁷⁹. Należy więc inaczej traktować wniosek dotyczący udostępnienia informacji o charakterze publicznym, które mogłyby być zawarte w dokumencie prywatnym, a inaczej żądanie udostępnienia dokumentu prywatnego w postaci przedstawionej organowi przez stronę postępowania ubiegającą się o wydanie decyzji legalizacyjnej¹⁸⁰.

¹⁷² Wyrok NSA z 11.05.2011 r., I OSK 189/11, LEX nr 1080971; wyrok NSA z 13.06.2014 r., I OSK 3070/13, LEX nr 1521345; wyrok NSA z 7.08.2014 r., I OSK 2799/13; wyrok NSA z 14.07.2021 r., III OSK 3201/21, LEX nr 3224512.

¹⁷³ Wyrok NSA z 23.08.2017 r., I OSK 2919/15, LEX nr 2364557.

¹⁷⁴ Wyrok NSA z 7.08.2014 r., I OSK 2799/13.

¹⁷⁵ Wyrok NSA z 11.01.2018 r., I OSK 212/16, LEX nr 2468115.

¹⁷⁶ Wyrok NSA z 15.03.2019 r., I OSK 1464/17, LEX nr 2705201.

¹⁷⁷ Wyrok NSA z 22.11.2019 r., I OSK 1520/18, LEX nr 2866178; wyrok NSA z 27.06.2017 r., I OSK 2807/15, LEX nr 2345681.

¹⁷⁸ Wyrok NSA z 26.01.2018 r., I OSK 814/16.

¹⁷⁹ Wyrok NSA z 2.06.2011 r., I OSK 281/11, LEX nr 990241.

¹⁸⁰ Wyrok NSA z 26.01.2018 r., I OSK 814/16; wyrok NSA z 18.02.2015 r., I OSK 752/14.