

UDOSTĘPNIANIE INFORMACJI PUBLICZNEJ PRZEZ PODMIOTY PRYWATNE

Mariusz Rypina



Wolters Kluwer

UDOSTĘPNIANIE INFORMACJI PUBLICZNEJ PRZEZ PODMIOTY PRYWATNE

Mariusz Rypina

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 7 września 2022 r.

Recenzent

Dr hab. Przemysław Szustakiewicz, prof. UŁa

Wydawca

Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący

Dorota Lebedzińska

Opracowanie redakcyjne

Violet Design

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni[♥]

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-716-9

ISSN 1897-4392

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	9
Wprowadzenie.....	15
Rozdział 1	
Informacja publiczna i jej udostępnianie	21
1.1. Informacja publiczna.....	21
1.1.1. Informacje o sprawach publicznych	21
1.1.2. Forma zapisu informacji (nośnik informacji)	33
1.1.3. Dokument urzędowy a innego rodzaju dokument	38
1.1.4. Materiały o charakterze technicznym, opracowania robocze, korespondencja e-mailowa (tzw. informacje wewnętrzne).....	43
1.1.5. Informacje przetworzone	47
1.2. Forma i tryb udostępnienia informacji publicznej.....	52
1.2.1. Uwagi wstępne	52
1.2.2. Norma kolizyjna (art. 1 ust. 2 u.d.i.p.)	54
1.2.3. Udostępnianie informacji w BIP	60
1.2.4. Udostępnianie informacji na wniosek	65
1.3. Termin realizacji wniosku o udostępnienie informacji publicznej	76
1.4. Zasada bezpłatnego udostępnienia informacji publicznej a możliwość pobrania opłaty.....	81

Rozdział 2

Podmioty prywatne obowiązane do udostępniania

informacji publicznej	89
2.1. Podmioty obowiązane do udostępniania informacji publicznej	89
2.2. Przesłanka generalna wykonywania zadań publicznych i prywatyzacja wykonywania zadań publicznych	94
2.3. Dysponowanie majątkiem publicznym	106
2.4. Pojęcie podmiotu prywatnego	116
2.5. Zakres informacji publicznej podlegającej udostępnieniu przez podmioty prywatne	118

Rozdział 3

Typy podmiotów prywatnych obowiązanych

do udostępniania informacji publicznej	121
3.1. Podmioty prywatne świadczące usługi w interesie ogólnym (usługi użyteczności publicznej)	121
3.2. Przedsiębiorstwa energetyczne	136
3.3. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni	140
3.4. Operatorzy pocztowi	152
3.5. Operatorzy publicznego transportu zbiorowego	155
3.6. Przedsiębiorcy prowadzący inną działalność w zakresie gospodarki komunalnej	160
3.7. Podmioty prowadzące szkoły i placówki oświaty	167
3.8. Uczelnie niepubliczne	171
3.9. Podmioty udzielające świadczeń z zakresu powszechnej opieki zdrowotnej	177
3.10. Organizacje pozarządowe (NGOs) i inne podmioty prywatne prowadzące działalność pożytku publicznego	184
3.11. Spółki z udziałem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych albo z udziałem jednostek samorządu terytorialnego lub samorządowych osób prawnych	201
3.12. Organy samorządów zawodowych lub gospodarczych	203
3.13. Reprezentatywne organizacje związkowe i reprezentatywne organizacje pracodawców	217

3.14. Partie polityczne.....	219
3.15. Inne podmioty prywatne, które wykonują zadania publiczne (w tym dysponują majątkiem publicznym).....	221

Rozdział 4

Brak udostępnienia żądanych informacji	223
4.1. Przypadki braku udostępnienia żądanych informacji bez wydania decyzji administracyjnej	223
4.1.1. Brak przymiotu informacji publicznej	223
4.1.2. Skierowanie żądania do podmiotu niebędącego podmiotem obowiązany	225
4.1.3. Brak posiadania informacji przez adresata wniosku	226
4.1.4. Dostęp do informacji w trybie ustawy szczególnej...	228
4.1.5. Uprzednie udostępnienie w BIP	229
4.2. Ograniczenie dostępu do informacji publicznej	230
4.2.1. Wprowadzenie	230
4.2.2. Ochrona informacji niejawnych oraz innych tajemnic ustawowo chronionych.....	233
4.2.3. Prywatność osoby fizycznej	239
4.2.4. Tajemnica przedsiębiorcy.....	245
4.2.5. Brak szczególnie istotnego interesu publicznego w udostępnieniu informacji przetworzonej	254
4.3. Odmowa udostępnienia informacji publicznej i umorzenie postępowania o udostępnienie informacji	254
4.3.1. Wprowadzenie	254
4.3.2. Odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego	256
4.3.3. Termin na wydanie decyzji	264
4.3.4. Składniki decyzji administracyjnej	265
4.3.5. Postępowanie z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy	268
4.4. Kontrola sądowa	270
4.4.1. Skarga do sądu administracyjnego na podmiot prywatny	270
4.4.2. Skarga na decyzję	274
4.4.3. Skarga na bezczynność	276

4.4.4. Możliwość uwzględnienia skargi w całości w trybie autokontroli	285
4.4.5. Przekazanie do WSA odpowiedzi na skargę wraz ze skargą i aktami postępowania	287
4.4.6. Postępowanie przed WSA (sądem pierwszej instancji) i jego wynik.....	292
4.4.7. Brak możliwości dochodzenia od skarżącego kosztów postępowania i kosztów zastępstwa procesowego przed sądem pierwszej instancji.....	310
4.4.8. Skarga kasacyjna do NSA i postępowanie kasacyjne.....	315
4.5. Nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej	324
4.6. Odpowiedzialność karna za nieudostępnienie informacji publicznej.....	335
4.6.1. Występek z art. 23 u.d.i.p.	335
4.6.2. Podmioty przestępstwa	346
4.6.3. Przesłanki wyłączające odpowiedzialność karną.....	357
Zakończenie	367
Bibliografia	371
Wykaz orzecznictwa	379
Wykaz aktów prawnych	389

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- | | | |
|---------------------|---|---|
| CADA | – | francuska ustawa nr 78-753 z 17.07.1978 r. o usprawnieniu stosunków między administracją a społeczeństwem oraz zawierająca regulacje o charakterze administracyjnym, socjalnym i podatkowym (Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal) |
| dyrektywa usługowa | – | dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.12.2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.Urz. UE L 367, s. 36) |
| dyrektywa 2016/943 | – | dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/943 z 8.06.2016 r. w sprawie ochrony niejawnego know-how i niejawnych informacji handlowych (tajemnic przedsiębiorstwa) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem (Dz.Urz. UE L 157, s. 1) |
| dyrektywa 2018/1972 | – | dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z 11.12.2018 r. ustanawiająca Europejski kodeks łączności elektronicznej (Dz.Urz. UE L 321, s. 36, ze zm.) |
| dyrektywa 2019/1024 | – | dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z 20.06.2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 172, s. 56) |

EKPC	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
FOIA UK	– brytyjska ustawa o ujawnianiu informacji posiadanych przez władze publiczne i osoby świadczące usługi na ich rzecz (An Act to make provision for the disclosure of information held by public authorities or by persons providing services for them and to amend the Data Protection Act 1998 and the Public Records Act 1958; and for connected purposes) (30th November 2000) – zwana „Freedom of Information Act 2000”
Karta Praw Podstawowych UE	– Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 389)
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.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 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 2021 r. poz. 735 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
k.s.h.	– ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1467 ze zm.)
megaustawa	– ustawa z 7.05.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 884 ze zm.)
MPPOiP	– Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)
pr.energ.	– ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.)

pr.ośw.	– ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.)
pr.pocz.	– ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 896 ze zm.)
p.s.w.n.	– ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2022 r. poz. 574 ze zm.)
pr.telekom.	– ustawa z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1648)
p.z.p.	– ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.)
RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. 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 z 2016 r. Nr 119, s. 1, ze zm.)
rozporządzenie 1370/2007	– rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz.Urz. UE L 315, s. 1, ze zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 47)
TRIPS	– Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej zawarte 15.04.1994 r. w Marrakeszu (Dz.Urz. UE L 336 z 1994 r., s. 214)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
u.d.l.	– ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2022 r. poz. 633 ze zm.)
u.d.p.p.w.	– ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.)
u.d.u.r.	– ustawa z 11.09.2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1130 ze zm.)
u.f.	– ustawa z 6.04.1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2167)

u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.)
u.g.k.	– ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.)
u.i.g.	– ustawa z 30.05.1989 r. o izbach gospodarczych (Dz.U. z 2019 r. poz. 579)
u.i.r.	– ustawa z 14.12.1995 r. o izbach rolniczych (Dz.U. z 2022 r. poz. 183)
u.o.d.	– ustawa z 11.08.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu 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 2019 r. poz. 742 ze zm.)
u.o.p.z.	– ustawa z 28.10.2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zagrożone pod groźbą kary (Dz.U. z 2020 r. poz. 358 ze zm.)
u.p.polit.	– ustawa z 27.06.1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 372 ze zm.)
u.p.t.z.	– ustawa z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1343)
u.rz.	– ustawa z 22.03.1989 r. o rzemiośle (Dz.U. z 2020 r. poz. 2159 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)
u.ś.o.z.	– ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1285 ze zm.)
u.z.z.m.p.	– ustawa z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1933 ze zm.)

Czasopisma i publikatory

CzPKNP	– Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych
EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
KPPubl	– Kwartalnik Prawa Publicznego

ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSPika	–	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A
PiP	–	Państwo i Prawo
PPP	–	Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.	–	Prokuratura i Prawo
ST	–	Samorząd Terytorialny
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne skróty

BIP	–	Biuletyn Informacji Publicznej
CBOSA	–	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl
ETPC	–	Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu
IRiESD	–	Instrukcja Ruchu i Eksploatacji Sieci Dystrybucyjnej
IRiESDe	–	Instrukcja Ruchu i Eksploatacji Sieci Dystrybucyjnej Elektroenergetycznej
IRiESPe	–	Instrukcja Ruchu i Eksploatacji Sieci Przesyłowej Elektroenergetycznej
IRiESPg	–	Instrukcja Ruchu i Eksploatacji Sieci Przesyłowej Gazowej
KRS	–	Krajowy Rejestr Sądowy
NGO	–	organizacja pozarządowa
NGOs	–	organizacje pozarządowe (ang. Non-Governmental Organizations)
NSA	–	Naczelnny Sąd Administracyjny
OPP	–	organizacja pożytku publicznego
OSD	–	operator systemu dystrybucyjnego
OSGZ	–	operator systemu skraplania gazu ziemnego
OSM	–	operator systemu magazynowego
OSP	–	operator systemu przesyłowego
OSPe	–	operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego
OSPg	–	operator systemu przesyłowego gazowego
OZE	–	odnawialne źródło energii
PIT	–	podatek dochodowy od osób fizycznych
Prezes URE	–	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
Prezes UKE	–	Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej
PSO	–	obowiązki świadczenia usługi publicznej (Public Service Obligations)
RE	–	Rada Europy

SA	– Sąd Apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	– Unia Europejska
USO	– obowiązek świadczenia usługi powszechnej (Universal Service Obligation)
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

WPROWADZENIE

Celem dostępu do informacji publicznej jest realizacja zasady transparentności (przejrzystości) działalności państwa szeroko pojętego, rozumianego jako publicznoprawna wspólnota funkcjonująca w ramach ustroju danego państwa¹. Zasada transparentności (która łączy się z koniecznością ujawniania szeregu informacji znajdujących się w obszarze publicznego zainteresowania) ma olbrzymie znaczenie dla funkcjonowania demokracji jako ustroju rzeczywistej – a nie tylko formalnej – partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy². Uprawnienie do pozyskiwania informacji o działalności szeroko pojętego państwa należy zatem do kluczowych praw politycznych, które świadczą o jakości demokracji w danym państwie³. Jedynie zapewniając społeczeństwu wiedzę o działalności państwa i mechanizmach sprawowania władzy publicznej, można w pełni demokratycznie ją sprawować⁴. Poziom jaw-

¹ W warunkach ustroju Rzeczypospolitej Polskiej jest to zatem samo państwo, ale także samorząd terytorialny, względnie również ustawowo tworzone samorządy zawodowe zawodów zaufania publicznego, przy czym nie mają one charakteru powszechnego i ich udział w wykonywaniu funkcji państwa jest ograniczony tylko do sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

² Por. P. Szustakiewicz, *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego z lat 2015–2018 w sprawach dotyczących informacji publicznej*, PPP 2019/7–8, s. 10.

³ Por. R. Stefanicki, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Wybrane zagadnienia w świetle orzecznictwa sądowego*, PiP 2004/2, s. 94.

⁴ Por. A. Surówka, *Prawo dostępu do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013/3 (15), s. 148.

ności życia publicznego bywa zatem charakteryzowany jako swoisty miernik poziomu demokracji w danym państwie⁵.

We współczesnych demokratycznych państwach prawnych (określanych niekiedy mianem demokracji liberalnych) podmioty prywatne partycypują w wykonywaniu zadań władzy publicznej lub wykonują, powierzone im przez władze publiczne, zadania finansowane ze środków publicznych. Taka działalność podmiotów prywatnych, będąca pochodną działań wspólnoty publicznoprawnej (szeroko pojętego państwa), również powinna cechować się transparentnością, a więc dużym poziomem jawności. W przeciwnym wypadku instytucja dostępu do informacji publicznej nie byłaby w pełni skutecznym narzędziem kontroli nad całą działalnością państwa. Możliwość dokonywania społecznej kontroli powinna zatem obejmować również te obszary działań wspólnoty publicznoprawnej, które podlegają procesom prywatyzacji, rozumianej jako powierzanie podmiotom prywatnym do wykonywania pewnych zadań publicznoprawnej wspólnoty.

Zarówno Konstytucja RP, jak i ustawa o dostępie do informacji publicznej przewidują możliwość ubiegania się o dostęp do informacji publicznej od podmiotów niebędących organami władzy, w tym od podmiotów prywatnych, jakkolwiek przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej są tu w wielu aspektach niejasne i wprowadzają dodatkowe wątpliwości. Coraz częściej zresztą adresatami wniosków o udostępnienie informacji publicznej są podmioty prywatne, które realizują działania nie władcze, np. w sferze usług publicznych, oświaty, sportu czy kultury, a realizowane dla dobra wspólnego, ogólnospołecznego. Takie działania podmiotów prywatnych stanowią realizację celów publicznych i polegają także na wykorzystywaniu środków publicznych, co uzasadnia społeczne zainteresowanie w zakresie nie tylko efektów tych działań, ale również ich przygotowania, organizacji i finansowania.

Niniejsza praca dotyczy udostępniania informacji publicznej właśnie przez podmioty prywatne. Choć sama problematyka udostępniania

⁵ Por. A. Piskorz-Ryń, *Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy*, KPPubl 2002/4, s. 185.

informacji publicznej jest przedmiotem wielu opracowań o charakterze zarówno naukowym, jak i bardziej publicystycznym (praktycznym, poradnikowym), to jednak kwestia udostępniania informacji publicznej przez podmioty prywatne nie doczekała się do chwili obecnej kompleksowego opracowania. Doktryna nie pomija oczywiście kwestii udostępniania informacji publicznej przez podmioty prywatne, jednak zajmuje się tym zagadnieniem niejako przy okazji szerszego badania samej instytucji dostępu do informacji publicznej lub wyłącznie fragmentarycznie. Orzecznictwo także porusza przedmiotowe zagadnienie, niemniej poszczególne orzeczenia sądów siłą rzeczy odnoszą się do konkretnych stanów faktycznych i same w sobie nie stanowią opracowań pełnych, o charakterze generalnym, odnoszących się do wszelkich aspektów udostępniania informacji publicznej przez podmioty prywatne. Choć podmioty prywatne partycypują w działalności szeroko pojętego państwa, to jednak ich rola nigdy nie będzie tożsama z rolą odgrywaną w tym zakresie przez organy władzy, a nawet inne podmioty publiczne. Zakres kontroli społecznej nad działaniami podmiotów prywatnych nie może być zatem taki sam jak zakres takiej kontroli sprawowanej nad działaniami władz i podmiotów publicznych. Kwestia udostępniania informacji publicznej przez podmioty prywatne w praktyce stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej musi być postrzegana inaczej niż kwestia pozyskiwania informacji publicznej od podmiotów publicznych, a w szczególności od organów władzy. W niniejszej pracy omawiane są także różnice pomiędzy poszczególnymi grupami podmiotów prywatnych obowiązanych do udostępniania informacji publicznej.

Celem niniejszej pracy jest kompleksowe omówienie problematyki udostępniania informacji publicznej przez podmioty prywatne, a zwłaszcza analiza praktycznych aspektów stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej. Praca została podzielona na cztery rozdziały. Rozdział I omawia znaczenie pojęcia informacji publicznej i sposób jej udostępniania. Wyjaśnia, w jaki sposób oceniać, czy w danej sytuacji mamy do czynienia z informacją publiczną, oraz jak udostępniać taką informację. Rozdział II omawia przesłanki udostępniania informacji publicznej przez podmioty prywatne i zakres takiego obowiązku, a także definiuje pojęcie podmiotu prywatnego. Wskazuje, że tylko te podmioty prywatne, które wykonują zadania publiczne, mogą być obowiązane do

udostępniania informacji publicznej i tylko w takim zakresie swojej działalności. Rozdział III wymienia główne typy podmiotów prywatnych, które obowiązane są do udostępniania informacji publicznej z racji wykonywanych zadań publicznych (m.in. przedsiębiorstwa energetyczne, przedsiębiorcy telekomunikacyjni, operatorzy publicznego transportu zbiorowego, przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie gospodarki komunalnej, podmioty prowadzące szkoły i placówki oświaty, uczelnie niepubliczne, podmioty udzielające świadczeń z zakresu powszechnej opieki zdrowotnej, organizacje pozarządowe), z jednoczesnym wskazaniem na występowanie szeregu innych prywatnych podmiotów obowiązanych. Z kolei rozdział IV omawia każdy przypadek odmowy udostępnienia informacji żądanych (w tym niestanowiących informacji publicznej) od podmiotu prywatnego. Szczegółowo przedstawia kwestie proceduralne związane z brakiem udostępnienia żądanych informacji, w tym wydawanie przez podmioty prywatne decyzji administracyjnych i zaskarżanie decyzji lub bezczynności podmiotów prywatnych do sądu administracyjnego. Z treści tego rozdziału wynika, że skarga na bezczynność przysługuje w zasadzie w każdej sytuacji, w której podmiot prywatny nie udostępni żądanych od niego informacji i ostatecznie to dopiero sąd administracyjny oceni, czy dana informacja faktycznie podlegała udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Rozdział ten porusza także kwestię nadużywania prawa dostępu do informacji oraz aspekty odpowiedzialności karnej za nieudostępnienie informacji publicznej.

W niniejszej pracy nie jest analizowana kwestia udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania, uregulowana aktualnie na gruncie polskiego prawa krajowego przepisami ustawy z 11.08.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego⁶. Jakkolwiek ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego jest tematycznie

⁶ Ustawa ta stanowi implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z 20.06.2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 172, s. 56).

zbliżone do regulacji udostępniania informacji publicznej⁷, to jednak stanowi odrębną instytucję prawną⁸. Regulacje dotyczące ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego są wynikiem implementacji do polskiego porządku prawnego przepisów unijnych dyrektyw, zaś instytucja dostępu do informacji publicznej jest instytucją autonomiczną, mającą swoje źródło w Konstytucji RP (choć regulowaną na dużym poziomie ogólności także przepisami aktów prawa międzynarodowego i unijnego). W tym kontekście wypada jedynie zaznaczyć, że niektóre podmioty obowiązane do udostępniania informacji publicznej, a na gruncie niniejszej pracy zaliczane do podmiotów prywatnych, mogą być także podmiotami zobowiązanymi do udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania zgodnie z art. 3 u.o.d.⁹ Zakres podmiotowy obowiązku udostępniania informacji publicznej na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej jest szerszy od zakresu podmiotowego obowiązku udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania. Nie wszystkie podmioty prywatne obowiązane na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej będą podmiotami zobowiązanymi na gruncie ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego.

*

Praca obejmuje stan prawny na dzień 7.09.2022 r., z uwzględnieniem zmian wchodzących w życie po tym terminie.

⁷ A w okresie między 29.12.2011 r. a 16.06.2016 r. obie te instytucje były uregulowane w tej samej ustawie – ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego było wówczas uregulowane w rozdziale 2a u.d.i.p.

⁸ Co potwierdza orzecznictwo także z okresu, gdy instytucja ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego była uregulowana w rozdziale 2a u.d.i.p. (art. 23a–23i) – zob. wyrok NSA z 26.06.2013 r., I OSK 604/13, LEX nr 1604876.

⁹ Chodzi tu o podmioty wskazane w art. 3 pkt 3 u.o.d.

Rozdział 1

INFORMACJA PUBLICZNA I JEJ UDOSTĘPNIANIE

1.1. Informacja publiczna

1.1.1. Informacje o sprawach publicznych

Udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej podlega tylko taka informacja, która jest informacją publiczną. Problematyczne jest jednak to, że **ustawa o dostępie do informacji publicznej nie definiuje pojęcia informacji publicznej**. Co prawda, zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną, jednak definicja ta obarczona jest błędem logicznym *idem per idem* (to samo przez to samo). W rezultacie ustawowa definicja nie wyjaśnia tak naprawdę znaczenia analizowanego pojęcia i, jak wskazuje się w doktrynie, wymaga doprecyzowania¹. Doprecyzowanie takie nie mogłoby jednak w żadnym wypadku wpływać na zawężenie pojęcia informacji podlegającej udostępnieniu zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

¹ Por. B. Baran, K. Południak-Gierz, *Aspekt podmiotowy udostępniania informacji publicznej na przykładzie regulacji polskich i szwedzkich*, PPP 2017/10, s. 35; A. Błaszczczyńska, *Dostęp do informacji publicznej a ochrona danych osobowych*, PPP 2011/12, s. 21–22.

Określenie sprawy jako „publicznej” wskazuje, że jest to sprawa ogółu i koresponduje w znacznym stopniu z pojęciem dobra wspólnego (dobra ogółu). Z tego względu jego interpretacja powinna być dokonywana w nawiązaniu do art. 61 Konstytucji RP. Sprawa publiczna oznacza przejaw takiej aktywności podmiotów wskazanych w art. 61 Konstytucji RP, 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 działalnością, która będąc związana ze sferą życia prywatnego, jednocześnie nie pozostaje w jakimkolwiek związku z działaniami ukierunkowanymi na wypełnianie zadań publicznych². Nie każda informacja związana nawet z zatrudnieniem w administracji publicznej jest informacją publiczną. Musi bowiem dotyczyć osób pełniących funkcje publiczne, a ponadto konieczne jest istnienie powiązania wnioskowanej informacji z pełnieniem owych funkcji publicznych. Brak takiego związku – co do zasady – powoduje, że dana informacja nie ma charakteru publicznej, a tym samym nie podlega udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej³.

W art. 6 ust. 1 u.d.i.p. doprecyzowano zakres przedmiotowy informacji publicznej, niemniej katalog ten – choć dość szczegółowy – ma charakter otwarty⁴. Oznacza to, że także inne informacje, tj. niewymienione w art. 6 ust. 1 u.d.i.p., podlegają udostępnieniu w trybie tej ustawy, o ile rzeczywiście stanowią informację o sprawach publicznych (informację publiczną). **Kwestia znaczenia pojęcia informacji publicznej pozostaje więc niedookreślona i pozostawia pewien zakres uznania w zależności od konkretnego stanu faktycznego.** Treść art. 6 ust. 1 u.d.i.p. nie pozostaje jednak bez znaczenia dla ustalenia, czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia z informacją publiczną⁵.

² Por. A. Piskorz-Ryń [w:] *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, red. J. Wyporska-Frankiewicz, LEX 2019, rozdz. I, pkt 1.

³ Por. R. Cybulska, *Dostęp do informacji publicznej w zakresie spraw związanych ze stosunkiem pracy w samorządzie terytorialnym*, ST 2015/4, s. 57.

⁴ O czym świadczy użycie sformułowania „w szczególności”.

⁵ Por. wyrok NSA z 22.11.2016 r., I OSK 827/15, LEX nr 2347223.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.d.i.p. udostępnieniu podlega informacja publiczna, w **szczegółności** o:

- 1) polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o:
 - a) zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej,
 - b) projektowaniu aktów normatywnych,
 - c) programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań;
- 2) podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., w tym o:
 - a) statusie prawnym lub formie prawnej,
 - b) organizacji,
 - c) przedmiocie działalności i kompetencjach,
 - d) organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach,
 - e) strukturze własnościowej podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3–5 u.d.i.p.,
 - f) majątku, którym dysponują;
- 3) zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., w tym o:
 - a) trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych,
 - b) trybie działania państwowych osób prawnych i osób prawnych samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej,
 - c) sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych,
 - d) sposobach przyjmowania i załatwiania spraw,
 - e) stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania,
 - f) prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych,
 - g) naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska, w zakresie określonym w przepisach odrębnych;
- 4) danych publicznych, w tym:
 - a) treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności:
 - treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć,

- dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających,
 - treść orzeczeń sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów wojskowych, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu,
- b) stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego,
- c) treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej,
- d) informacja o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych;
- 5) majątku publicznym, w tym o:
- a) majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych,
 - b) innych prawach majątkowych przysługujących państwu i jego długach,
 - c) majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego, a także kas chorych⁶,
 - d) majątku podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p., pochodzącym z zadysponowania majątkiem, o którym mowa w lit. a–c, oraz pożytkach z tego majątku i jego obciążeniach,
 - e) dochodach i stratach spółek handlowych, w których podmioty, o których mowa w lit. a–c, mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów Kodeksu spółek handlowych, oraz dysponowaniu tymi dochodami i sposobie pokrywania strat,
 - f) długu publicznym,
 - g) pomocy publicznej,
 - h) ciężarach publicznych.

⁶ Z tym zastrzeżeniem, że w obecnym porządku prawnym nie ma kas chorych; ustawa z 6.02.1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. Nr 28, poz. 153 ze zm.) – regulująca działalność kas chorych, utraciła moc na podstawie art. 222 także nieobowiązującej już ustawy z 23.01.2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz.U. Nr 45, poz. 391), która weszła w życie z dniem 1.04.2003 r., a została uchylona wraz z wejściem w życie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Jakakolwiek próba zdefiniowania informacji publicznej musi uwzględnić treść nie tylko przepisów art. 1 i 6 u.d.i.p., ale także art. 4 tej ustawy oraz – a właściwie przede wszystkim – art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Pojęcie informacji publicznej należy zatem zdefiniować nie tylko za pomocą kryterium przedmiotowego (informacja o sprawach *stricto* publicznych), ale także kryterium podmiotowego (informacja o działalności określonych podmiotów, z tego względu stająca się informacją o sprawach publicznych), tak jak zostało to uregulowane w Konstytucji RP. Jak się zatem wskazuje, **dana informacja może zostać uznana za informację publiczną ze względu na kryterium podmiotowe bądź przedmiotowe, bądź też ze względu na spełnienie obydwu tych kryteriów**⁷.

Należy zauważyć, że **zakres pojęcia informacji publicznej wynikający z ustawy o dostępie do informacji publicznej został określony szerszej niż zakres informacji podlegających udostępnieniu w myśl regulacji z art. 61 Konstytucji RP**⁸. Taki zabieg legislacyjny, zmierzający do rozszerzenia prawa konstytucyjnego, jest jednak dopuszczalny, o ile jednocześnie nie koliduje z konstytucyjnymi wolnościami i prawami podmiotów prywatnych, które na skutek takiego rozszerzenia miałyby wypełniać dodatkowe obowiązki informacyjne. Niedopuszczalne w każdym wypadku byłoby natomiast ustawowe zawężenie pojęcia informacji publicznej w stosunku do zakresu informacji podlegających udostępnieniu na gruncie Konstytucji RP. Nawet zawarta w art. 61 ust. 4 Konstytucji RP delegacja do ustanowienia trybu udzielania informacji w ramach ustawy zwykłej nie daje podstaw do zredukowania zakresu prawa do informacji poniżej poziomu wynikającego z Konstytucji RP⁹.

⁷ Por. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 28.

⁸ W szczególności chodzi o wskazanie w art. 1 ust. 1 u.d.i.p., że każda informacja o sprawach publicznych jest informacją publiczną, nie zaś „tylko” informacją o działalności podmiotów wskazanych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, a także o wskazanie w art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p. szerszego katalogu podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, niżby to wynikało z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

⁹ Por. K. Karsznicki, *Kryteria dostępu do informacji publicznej*, Prok. i Pr. 2015/11, s. 113.

W doktrynie i orzecznictwie powszechnie przyjmuje się ogólne rozumienie informacji publicznej na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz Konstytucji RP jako informacji dotyczącej każdej wiadomości wytworzonej lub odnoszonej do władz publicznych, a także wytworzonej lub odnoszonej do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem publicznym¹⁰. Należy zatem przyjąć, że w przypadku organów władzy publicznej, zasadniczo¹¹ każda informacja o ich działalności będzie informacją publiczną (nie każda jednak informacja znajdująca się w ich posiadaniu musi być jednocześnie informacją publiczną). Natomiast w przypadku podmiotów innych niż organy władzy publicznej, informacją publiczną będzie już tylko taka informacja, która odnosi się do ich publicznych (pełnionych w interesie publicznym, ogólnospołecznym) funkcji (zadań), w tym gospodarowania majątkiem publicznym.

Mając na uwadze treść art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, należałoby uznać, że w przypadku podmiotów innych niż organy władzy publicznej informacją publiczną będzie informacja o ich działalności w zakresie, w jakim wykonują zadania władzy publicznej oraz w zakresie, w jakim gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa; zaś mając na uwadze treść art. 4 ust. 1 u.d.i.p., należy przyjąć, że w przypadku podmiotów innych niż organy władzy publicznej informacją publiczną

¹⁰ Por. wyrok NSA z 26.01.2018 r., I OSK 814/16, LEX nr 2445117; wyrok NSA z 4.02.2016 r., I OSK 2223/14, LEX nr 2036020; wyrok NSA z 12.12.2006 r., I OSK 123/06, LEX nr 291357; wyrok NSA z 25.03.2003 r., II SA 4059/02, LEX nr 78063; także M. Kłaczyński, S. Szuster, *Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, LEX 2003, komentarz do art. 1; T.R. Aleksandrowicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, LEX 2008, komentarz do art. 1; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, LEX 2016, komentarz do art. 1; M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Legalis 2018, komentarz do art. 1.

¹¹ Z zastrzeżeniem np. informacji *stricto* prywatnych dotyczących m.in. osób zatrudnionych przez urząd – aparat pomocniczy organu administracji publicznej i w żaden sposób nieodnoszących się do zadań realizowanych przez ten organ (choć w tym przypadku wydaje się, że wystarczającą ochronę przed ujawnianiem takich informacji zapewnia art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w zw. z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP) oraz z zastrzeżeniem tzw. informacji wewnętrznych (jak materiały o charakterze technicznym, opracowania robocze, korespondencja e-mailowa).

będzie informacja o ich działalności w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne (co należy rozumieć szerzej niż tylko zadania władzy publicznej), w tym dysponują majątkiem publicznym. Ustawa o dostępie do informacji publicznej niewątpliwie rozszerza konstytucyjny zakres informacji publicznej w odniesieniu do podmiotów innych niż władze publiczne. Ponadto, w myśl ustawy o dostępie do informacji publicznej, informacją publiczną będzie informacja o działalności organizacji związkowych i organizacji pracodawców reprezentatywnych w rozumieniu ustawy z 24.07.2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego oraz o działalności partii politycznych, przy czym również w takim przypadku informacja taka musi odnosić się do spraw publicznych, a więc musi posiadać walor publiczny¹².

Należy jednak zauważyć, że **nie wszystkie działania podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP lub art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p. będą związane z powstaniem informacji publicznej¹³. Jeżeli informacja dotyczy sfery prywatnej, niezwiązanej z działalnością państwa (czy szerzej – wspólnoty publicznoprawnej), nie podlega udostępnieniu, nawet jeżeli znajduje się w aktach sprawy prowadzonej przez organ. Status informacji publicznej uzyskuje taka informacja, która związana jest z funkcjonowaniem wspólnoty publicznoprawnej (państwa, jednostki samorządu terytorialnego). Informacją publiczną są informacje dotyczące wykonywania zadań publicznych, w tym gospodarowania mieniem publicznym, gdzie istotny jest związek takiej informacji z dynamiczną działalnością państwa jako organizatora życia społeczno-gospodarczego z jednoczesnym zastrzeżeniem, że w demokratycznym państwie prawnym jak najszerszy katalog informacji musi być przedmiotem kontroli społecznej¹⁴. Związek przedmiotu informacji ze sprawowaniem funkcji publicznej powinien być jednak wyraźny i rzeczywisty¹⁵, zwłaszcza**

¹² Por. wyrok NSA z 18.12.2014 r., I OSK 687/14, LEX nr 1650433; wyrok NSA z 18.12.2014 r., I OSK 611/14, LEX nr 1650432; wyrok NSA z 3.10.2014 r., I OSK 429/14, LEX nr 1683187.

¹³ Por. wyrok NSA z 23.02.2018 r., I OSK 1514/16, LEX nr 2469823.

¹⁴ Por. wyrok NSA z 12.04.2019 r., I OSK 1648/17, LEX nr 2705704 i przywołane tam orzecznictwo.

¹⁵ Por. K. Karsznicki, *Kryteria dostępu do informacji...*, s. 113.

w przypadku podmiotów prywatnych, które miałyby być adresatami wniosków o udostępnienie określonej informacji.

Przykładowo wyrok arbitrażowy wydany w ramach arbitrażu handlowego podmiotów prywatnych co do zasady nie odnosi się do sprawy publicznej, o której informacja stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Nie podlega zatem udostępnieniu w trybie tej ustawy. Na taką kwalifikację nie będzie mieć wpływu okoliczność, że wyrok arbitrażowy znalazł się w posiadaniu podmiotu wykonującego zadania publiczne (np. sądu w związku z wniesioną na podstawie art. 1205 § 1 k.p.c. skargą o uchylenie wyroku sądu polubownego), o ile odnosi się on do sprawy w całości prywatnej. Dopiero wyrok sądu powszechnego lub Sądu Najwyższego wydany w postępowaniu „postarbitrażowym” będzie mieć walor informacji publicznej zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret trzecie u.d.i.p.¹⁶

W kontekście podmiotów prywatnych (zarówno osób fizycznych, jak i podmiotów przez osoby fizyczne „jedynie” tworzonych na zasadzie korporacyjnej – choć w tym drugim przypadku z zastrzeżeniem odpowiedniego stosowania przepisów Konstytucji RP), które miałyby być obowiązane do udostępnienia informacji na temat swojej działalności, **należy także mieć na uwadze generalny zakaz ingerencji w sferę prywatności gwarantowany w art. 47 Konstytucji RP**. Gwarancji tych dopełnia art. 51 Konstytucji RP, wyrażający tzw. autonomię informacyjną. Ochrona prywatności i autonomii informacyjnej jest konsekwencją ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP) i wynikającej z niej wolności (autonomii), czyli swobody decydowania o swym postępowaniu, zgodnie z własną wolą (art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Jednoznacznie dano temu wyraz we wstępie do Konstytucji RP, gdyż wszyscy stosujący jej postanowienia mają czynić to, właśnie dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka i jego prawa do wolności, a poszanowanie tych zasad mieć za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej. Zachowanie przez człowieka godności wymaga poszanowania jego czysto osobistej sfery, w której nie jest

¹⁶ Por. A. Orzeł-Jakubowska, *Dostęp do informacji publicznej zawartej w wyrokach arbitrażowych*, PiP 2018/2, s. 25–26.

narażony na konieczność „bycia z innymi” czy „dzielenia się z innymi” swoimi przeżyciami, doznaniem¹⁷ czy przemyśleniami.

Pomimo że w Konstytucji RP brak jest wyraźnego postanowienia, które – oczywiście w zakresie, w jakim to jest możliwe – nakazywałoby odpowiednie stosowanie konstytucyjnych gwarancji podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela także w odniesieniu do podmiotów prawa niebędących osobami fizycznymi (jednostki organizacyjne), to tylko taka właśnie interpretacja przepisów Konstytucji RP jest zgodna z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego¹⁸. Dążenie do intensyfikacji ochrony wolności i praw jednostek, które bądź to tworzą osobę prawną (w wypadku osób prawnych typu korporacyjnego), bądź to korzystają z jej działalności (w wypadku osób prawnych typu zakładowego), nakazuje odnosić konstytucyjne prawa i wolności także do osób prawnych (czy też szerzej – jednostek organizacyjnych)¹⁹. Pewne prawa i wolności, np. prawo własności lub swoboda prowadzenia działalności gospodarczej, muszą – z istoty systemu gospodarczego – obejmować nie tylko osoby fizyczne, ale też podmioty gospodarcze niebędące osobami fizycznymi²⁰.

Także zatem konstytucyjną zasadę ochrony prywatności należy w sposób odpowiedni odnosić do prywatnych podmiotów zbiorowych, mając na uwadze nie tylko, że osoby takie są pierwotnie tworzone przez osoby fizyczne, ale również, iż działają przez swoje organy²¹, w skład których wchodzi osoby fizyczne.

Za informacje publiczne należy zatem uznać informacje na temat działalności organów władzy publicznej oraz informacje na temat działalności innych podmiotów w zakresie, w jakim pełnią one funk-

¹⁷ Por. wyrok TK z 30.07.2014 r., K 23/11, OTK-A 2014/7, poz. 80; wyrok TK z 12.12.2005 r., K 32/04, LEX nr 181611; wyrok TK z 23.06.2009 r., K 54/07, LEX nr 501345.

¹⁸ Por. wyrok SN z 5.04.2002 r., III RN 133/01, LEX nr 52959.

¹⁹ Por. wyrok TK z 8.06.1999 r., SK 12/98, LEX nr 37391; postanowienie TK z 14.09.2004 r., Ts 74/04, LEX nr 147006; postanowienie TK z 6.04.2011 r., SK 21/07, LEX nr 824264.

²⁰ Por. wyrok TK z 8.06.1999 r., SK 12/98, LEX nr 37391.

²¹ Zob. art. 38 w zw. z art. 33¹ § 1 k.c.

cje publiczne lub wykonują zadania publiczne (w tym dysponują majątkiem publicznym w celu realizacji takich zadań), w tym zwłaszcza informacje wskazane w art. 6 u.d.i.p. **Informacją publiczną nie będą natomiast żadne informacje dotyczące działalności podmiotów prywatnych w zakresie, w jakim nie wykonują one zadań publicznych.** Choćby informacje takie odnosiły się do publicznie wykonywanej działalności (np. publicznie oferowanych i świadczonych usług²²) i mogły być przedmiotem ogólnospołecznego zainteresowania, to jednak tak długo jak nie dotyczą bezpośrednio wykonywania zadań publicznych powierzonych ustawą, decyzją administracyjną lub umową zawartą z podmiotem publicznym (zlecającym podmiotowi prywatnemu wykonywanie zadań publicznych), nie stanowią informacji publicznej podlegającej udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

O ile w przypadku podmiotów publicznych (państwowych, samorządowych) można przyjąć ogólne domniemanie (z zastrzeżeniem informacji o *stricte* prywatnym charakterze w odniesieniu do osób działających w imieniu i na rzecz takich podmiotów), że wszelkie informacje na temat ich działalności stanowią informację o sprawach publicznych, o tyle **w przypadku podmiotów prywatnych należy przyjąć domniemanie odmienne, tj. że wszelkie informacje na temat ich działalności stanowią informację prywatną (a właściwie, że nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej), jeśli nie jest wykazane, że dotyczą one wykonywania przez ten podmiot zadań publicznych.** Wykonywanie przez podmiot prywatny zadań publicznych musi wynikać wprost bądź to z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, bądź z decyzji administracyjnej wydanej w stosunku do takiego podmiotu prywatnego albo też umowy zawartej przez ten podmiot z podmiotem publicznym.

Nie sposób przy tym nie zauważyć, że względy ochrony prywatności wpływają na stosowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej w dwojaki sposób. Z jednej strony w ogóle wyznaczają gra-

²² Konsumentki prawo do informacji na temat produktów i usług oraz podmiotów oferujących je na rynku nie jest prawem do informacji publicznej – por. E. Czarny-Drożdziejko, *Karna ochrona prawa do informacji publicznej*, CzPKNP 2005/2, s. 147 i n.

nicę pojęcia informacji publicznej. Informacją publiczną nie jest bowiem informacja prywatna. Z drugiej zaś pozwalają na ograniczenie dostępu do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej. Takie ograniczenie dotyczy jednak informacji uznanej wcześniej za publiczną. Ma to ogromne znaczenie praktyczne, bowiem w przypadku uznania, że dana informacja nie stanowi informacji publicznej (ponieważ stanowi informację prywatną), wystarczające jest poinformowanie o tym podmiotu wnioskującego o jej udostępnienie w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jeśli jednak żądana informacja stanowi informację publiczną, ale udostępnienie jej nie jest możliwe ze względu na prywatność osoby fizycznej, konieczne jest wydanie decyzji administracyjnej odmawiającej udostępnienia informacji publicznej.

Informacja publiczna musi się odnosić do faktów. **Wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej może być objęte jedynie pytanie o określone fakty, o stan określonych zjawisk na dzień udzielenia odpowiedzi.** Wniosek taki nie może być więc postulatem podjęcia jakichś działań (np. wszczęcia postępowania w jakiejś sprawie), ani też nie może dotyczyć przyszłych działań w sprawach indywidualnych. Informacje publiczne odnoszą się bowiem do pewnych danych, a nie są środkiem ich kwestionowania. Nie mają charakteru informacji publicznej wnioski w sprawie indywidualnej, jak żądanie wyjaśnienia treści aktów czy polemika z dokonanymi ustaleniami²³.

Powołując się na wcześniejsze orzecznictwo sądów administracyjnych oraz piśmiennictwo, NSA w wyroku z 12.04.2019 r.²⁴ wskazał, że wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. jest wniosek, który jednocześnie dotyczy: 1) informacji rozumianej jako powiadomienie, zakomunikowanie czegoś, wiadomość, pouczenie czyli oświadczenia wiedzy, które dotyczy określonych faktów, tj. czynności i zachowań podmiotu wykonującego zadania publiczne podejmowanych w zakresie wykonywania takiego zadania; 2) informacji

²³ Por. wyrok NSA z 30.11.2018 r., I OSK 142/17, LEX nr 2608714; wyrok NSA z 25.03.2003 r., II SA 4059/02, LEX nr 78063; wyrok NSA z 27.09.2002 r., II SAB 180/02, LEX nr 1405529.

²⁴ I OSK 1648/17, LEX nr 2705704.

istniejącej i znajdującej się w posiadaniu podmiotu obowiązanego; 3) informacji w zakresie spraw publicznych rozumianych jako 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 funkcjonowania. **Choć ustawa o dostępie do informacji publicznej daje prawo do uzyskania informacji o sprawach publicznych, to jednak nie przyznaje uprawnień do otrzymania każdej informacji będącej w posiadaniu adresata wniosku.**

Zgodne z art. 3 ust. 2 u.d.i.p., **informacja publiczna musi stanowić (zawierać) aktualną wiedzę o sprawach publicznych.** Walorem aktualności obdarzone są wszystkie bieżące sprawy publiczne, których dotyczy działalność podmiotu obowiązanego w chwili złożenia wniosku. Mogą to być również istotne z punktu widzenia interesu społecznego plany czy projekty, których jeszcze nie zrealizowano, ale podejmowane są działania mające na celu ich realizację. Aktualne w omawianym znaczeniu są również fakty czy zdarzenia, które wprawdzie miały miejsce w przeszłości, ale wywołane przez nie skutki w sferze publicznej trwają w dalszym ciągu²⁵. Przepis art. 3 ust. 2 u.d.i.p. nie wyłącza zatem spod reżimu tej ustawy danych historycznych czy też archiwalnych²⁶ z tym zastrzeżeniem, że niektóre dane archiwalne mogą podlegać pod przepisy innych ustaw. Za podlegające odrębnym, wyłączającym zastosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej przepisom mogą zostać uznane materiały archiwalne wchodzące do narodowego zasobu archiwalnego²⁷.

²⁵ Por I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, LEX 2016, komentarz do art. 3.

²⁶ Por. M. Kłaczyński, S. Szuster, *Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, LEX 2003, komentarz do art. 3; M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, Legalis 2018, komentarz do art. 3.

²⁷ Por. wyrok NSA z 24.04.2015 r., I OSK 3059/14, LEX nr 1773713; wyrok NSA z 31.01.2018 r., I OSK 1258/16, LEX nr 2612025 i przywołane tam orzecznictwo.

Ze względu na wprowadzenie do ustawy o dostępie do informacji publicznej odmiennej regulacji w zakresie udostępnienia informacji przetworzonej, ale braku jej zdefiniowania (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.), w literaturze i orzecznictwie sądów administracyjnych **dokonano podziału informacji publicznej na informację prostą i przetworzoną. Za informację prostą uznano taką informację, której zasadnicza treść nie ulega zmianie przed jej udostępnieniem.** Może być ona pozbawiona danych wrażliwych, podlegających ochronie (np. danych osobowych), nie staje się jednak przez to informacją przetworzoną²⁸. Zasadniczo informacja prosta nie zmienia się w informację przetworzoną przez proces anonimizacji, bo czynność ta polega jedynie na jej przekształceniu, a nie przetworzeniu²⁹. Również wtedy, gdy organ administracji publicznej posiada w swoich zbiorach dane objęte wnioskiem, wykonanie prostych czynności technicznych polegających na zliczeniu decyzji nie może być uznane za przetworzenie informacji publicznej³⁰. O informacji przetworzonej będzie mowa w pkt 1.1.5.

1.1.2. Forma zapisu informacji (nośnik informacji)

Aby móc udostępnić jakąś informację, musi ona istnieć (i znajdować się w posiadaniu podmiotu obowiązanego). Na podmiocie obowiązany spoczywa obowiązek udzielenia precyzyjnej informacji publicznej³¹. W związku z tym **o informacji podlegającej udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie możemy mówić w oderwaniu od istnienia jakiegokolwiek nośnika, na którym informacja ta jest zapisana (utrwalona).**

²⁸ Por. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, LEX 2016, komentarz do art. 3.

²⁹ Por. wyrok NSA z 9.08.2011 r., I OSK 792/11, LEX nr 1094536, z tym zastrzeżeniem, że konieczność weryfikacji pod tym kątem i anonimizacji wielu dokumentów, połączona ze znacznym nakładem środków i pracy, może być uznana za przygotowanie informacji przetworzonej – por. wyrok NSA z 2.10.2014 r., I OSK 140/14, LEX nr 1769184.

³⁰ Por. wyrok NSA z 9.12.2010 r., I OSK 1798/10, LEX nr 745167.

³¹ Por. P. Szustakiewicz, *Problemy dostępu do informacji publicznej na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, ST 2015/4, s. 60.

Jak wynika z art. 10 ust. 2 u.d.i.p., informacja publiczna może być udostępniona w formie ustnej³². Nie jest to jednak równoznaczne ze wskazaniem przez ustawodawcę, że sama informacja publiczna może istnieć na skutek jej przekazywania wyłącznie werbalnie, bez jednoczesnego utrwalenia jej treści na jakimkolwiek nośniku (wiadomość podawana z ust do ust). Takiej informacji (niezapisanej na jakimkolwiek nośniku) nie sposób uznać za konkretną i precyzyjną. Poprzez dokonywanie przekazu wyłącznie w formie ustnej, treść informacji może być przekształcana w sposób niemożliwy do zweryfikowania tożsamości treści informacji posiadanej przez jej odbiorcę z treścią pierwotnie zakomunikowaną przez jej nadawcę. Taka informacja może być postrzegana jedynie w kategorii pogłoski czy plotki. Jak się przy tym wskazuje w doktrynie, istnieje zagrożenie, że niepełna lub niewłaściwa informacja przyniesie więcej szkody niż brak informacji. Informacja powinna być precyzyjna, a ryzyko przedstawienia niejednoznacznych informacji byłoby tutaj zbyt duże³³.

Informacja, która podlega reżimowi ustawy o dostępie do informacji publicznej, musi być w jakimkolwiek sposób utrwalona, a więc zapisana na jakimkolwiek nośniku informacji. Dla wytworzenia informacji o charakterze informacji publicznej nie jest wystarczające wyłącznie ustne zakomunikowanie oświadczenia woli lub wiedzy, jeśli taki komunikat nie przybierze następnie żadnej innej formy (jak notatka służbowa, protokół, pisemne polecenie, nagranie audialne lub wizualne itp.).

Od pojęcia informacji należy odróżnić jej nośnik, czyli formę, w jakiej ta informacja występuje (np. protokół, decyzja, list). Precyzując pojęcie

³² Przy czym wskazuje się w doktrynie, że także w przypadku ustnego udzielenia informacji, podmiot udzielający takiej informacji powinien w drodze notatki służbowej lub zapisku urzędowego odnotować fakt ustnego, niezwłocznego udzielenia informacji, aby uchronić się przed ewentualnym zarzutem beczynności lub przekroczenia terminu załatwienia sprawy o udzielenie informacji publicznej – por. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, LEX 2016, komentarz do art. 10, czy też M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, Legalis 2018, komentarz do art. 10.

³³ Por. B. Kudrycka, S. Iwanowski, *Prawo obywateli do informacji o działaniach organów administracji publicznej*, PiP 1999/8, s. 77.

informacji publicznej pod względem przedmiotowym, należy jednak uznać, że termin „informacja”, jakim posłużył się ustawodawca, oznacza, że chodzi o opis rzeczywistości, **utrwalony w dowolny sposób** komunikat, wiedzę, świadomość o jakimś fakcie, czyli określony stan istniejący na dzień udzielenia odpowiedzi³⁴. Informacje podlegające udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej **muszą być utwalone na nośniku w formie pisemnej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej i nie jest możliwe uznanie za wniosek o udostępnienie informacji publicznej wniosku dotyczącego informacji, która nie została ujęta (zapisana) na żadnym nośniku**³⁵. Jeśli bowiem określona informacja nie została w żaden sposób utwalona (na papierze, w formie pliku komputerowego, wiadomości e-mail, nagrania filmowego lub fonograficznego itd.), trudno wymagać, aby możliwe było jej udostępnienie komukolwiek.

Informacja publiczna może istnieć w formie jakiegokolwiek zapisu. Nie jest konieczna forma pisemna, czy w ogóle zapis na papierze. Istnienie informacji publicznej nie jest także ograniczone do treści i postaci dokumentu urzędowego, o którym mowa w art. 6 u.d.i.p., ani też do pojęcia dokumentu jako takiego. W grę wchodzić tu mogą wszelkiego typu nośniki magnetyczne, optyczne, elektroniczne, jak płyta CD/DVD, dysk twardy komputera, tzw. dysk zewnętrzny, karta pamięci, pendrive itd. Co więcej, trudno wymagać, aby jakiekolwiek przepisy wprost wskazywały każdy możliwy nośnik informacji. Wraz z postępem technicznym i społecznym pojawiać się będą coraz to nowsze i bardziej zaawansowane nośniki informacji, a także sposoby zapisywania i odtwarzania informacji. Niewątpliwie jednak informacja publiczna musi zostać zapisana na takim nośniku informacji i w takiej formie, która umożliwia jej odtworzenie.

³⁴ Por. wyrok NSA z 19.03.2019 r., I OSK 868/17, LEX nr 2639673 oraz przywołane tam orzecznictwo i literatura.

³⁵ Por. wyrok NSA z 17.03.2017 r., I OSK 1504/15, LEX nr 2281001; wyrok NSA z 12.04.2019 r., I OSK 1648/17, LEX nr 2705704; wyrok NSA z 12.04.2019 r., I OSK 1482/17, LEX nr 2652984.

Możliwość odczytu ma przy tym istnieć w sposób obiektywny, tj. informacja powinna być możliwa do odtworzenia przez jakiegokolwiek podmiot, nie zaś przez podmiot wnioskujący bądź obowiązany. Sytuacja, w której podmiot obowiązany dysponuje określonym nośnikiem, na którym informacja ta jest zapisana, jednak nie posiada odpowiednich środków technicznych do jej odtworzenia (np. z powodu braku odpowiedniego odtwarzacza bądź też braku odpowiedniego oprogramowania), nie oznacza, że nie posiada on tej informacji publicznej. W takiej sytuacji podmiot ten będzie obowiązany do udostępnienia informacji, przy czym przy rozpoznawaniu wniosku w grę wchodzić mogą jeszcze przepisy art. 14 ust. 2 lub art. 15 u.d.i.p.

Warto zauważyć, że również przepisy unijne (zwłaszcza dyrektywa 2019/1024) – odwołując się do bardzo szerokiej definicji dokumentu – kwestię istnienia informacji publicznej (nazywanej też informacją sektora publicznego) utożsamiają z jej zapisem na nośniku informacji, niezależnie od charakteru tego nośnika³⁶.

Nie można zatem zgodzić się z poglądem zaprezentowanym w jednym z orzeczeń NSA, że do kategorii informacji podlegających udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej należy zaliczyć także informacje, których nie utrwalono na dostępnym nośniku informacji, mające charakter wiążących ustaleń bądź zamierzeń, wyrażonych jedynie w sposób werbalny i przyjętych do stosowania w formie ustnej³⁷. Nie sposób bowiem uznać, aby wszelkie przejawy spostrzeżeń, przemyśleń, czy zapatrywań przedstawicieli podmiotów obowiązanych – choćby dotyczyły spraw publicznych – mogły stanowić informacje publiczne, jeśli nie zostały nigdzie zapisane (utrwalone)³⁸. Także orzecznictwo NSA potwierdza, że dopóki określona informacja istnieje tylko w pamięci przedstawiciela podmiotu obowiązanego i nie została utrwalona w jakiegokolwiek formie, tak aby można było w sposób niebudzący

³⁶ Zob. art. 2 pkt 6 dyrektywy 2019/1024.

³⁷ Por. wyrok NSA z 17.03.2017 r., I OSK 1504/15, LEX nr 2281001.

³⁸ Por. M. Rypina, *Bez zapisu na nośniku nie ma informacji publicznej*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 13.02.2013, nr 31 (3421).

wątpliwości odczytać jej treść, dopóty informacja taka nie ma waloru informacji publicznej³⁹.

Skoro pojęcie informacji publicznej jest bardzo pojemne i tak naprawdę niezdefiniowane, muszą istnieć pewne funkcjonalne wymogi odnośnie do formy takiej informacji. Informacją publiczną podlegającą udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej może być zatem wyłącznie treść zapisana na jakimkolwiek nośniku informacji (niezależnie od formy tego zapisu), przy czym żadna osoba fizyczna nie może być traktowana jako swoisty nośnik informacji. Udostępnianie informacji publicznej nie może sprowadzać się do składania zeznań przez jakiejkolwiek osoby w celu ich spisania i przekazania na wniossek podmiotu żądającego dostępu do informacji publicznej⁴⁰. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie może także zmierzać do inicjowania działań w zakresie preparowania informacji nowej „pod wniosek”. Informacja ma charakter informacji publicznej, jeśli jest to informacja już istniejąca i będąca w posiadaniu podmiotu obowiązanego⁴¹.

Informacją publiczną są informacje dotyczące wykonywania zadań publicznych (w tym dysponowania majątkiem publicznym), utrwalone na nośniku, np. w formie pisemnej lub elektronicznej, w tym dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej. Nie będzie zatem uprawnione skierowanie do podmiotu obowiązanego żądania przekazania informacji na temat treści rozmów jego przedstawicieli, czy to przeprowadzanych wewnętrznie (wewnątrz struktury organizacyjnej podmiotu obowiązanego), czy też z osobami trzecimi, jeśli przebiegu tych rozmów w żaden sposób nie zarejestrowano (np. w formie protokołu, stenogramu lub nagrania), jak też nie sporządzono żadnej notatki odnoszącej się do treści tych rozmów⁴².

³⁹ Por. wyrok NSA z 14.09.2012 r., I OSK 1177/12, LEX nr 1265660; wyrok NSA z 14.04.2017 r., I OSK 811/15, LEX nr 2302472; wyrok NSA z 30.11.2018 r., I OSK 142/17, LEX nr 2608714.

⁴⁰ Por. M. Rypina, *Bez zapisu na nośniku...*

⁴¹ Por. wyrok NSA z 14.09.2012 r., I OSK 1177/12, LEX nr 1265660.

⁴² Por. M. Rypina, *Bez zapisu na nośniku...*

1.1.3. Dokument urzędowy a innego rodzaju dokument

Dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy⁴³. Zgodnie z art. 115 § 13 k.k., funkcjonariuszem publicznym jest: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej; poseł, senator, radny; poseł do Parlamentu Europejskiego; sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy; osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych; osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe; osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej; funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej; osoba pełniąca czynną służbę wojskową, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie; pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe.

Treść i postać wszelkich dokumentów urzędowych podlega udostępnieniu jako informacja publiczna, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p. Ustawodawca wyraźnie tu zastrzegł, że nie tylko treść dokumentu urzędowego podlega udostępnieniu jako informacja publiczna, ale także **postać tego dokumentu**, a więc nośnik, na którym został utrwalony i podpisany (w dowolnej formie – w tym elektronicznej), forma, wygląd i wszelkie inne jego cechy. Dokument urzędowy sam

⁴³ Zob. art. 6 ust. 2 u.d.i.p.

w sobie (i w pełnej swojej postaci) stanowi zatem informację publiczną podlegającą udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Na skutek zdefiniowania dokumentu urzędowego jako dokumentu utrwalonego i podpisanego przez funkcjonariusza publicznego ustawodawca wyraźnie wskazał, że jakiegokolwiek dokumenty utrwalone i podpisane przez osoby niebędące funkcjonariuszami publicznymi nie są dokumentami urzędowymi w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. **Nie oznacza to jednak, że dokumenty niebędące dokumentami urzędowymi w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej nie podlegają reżimowi tej ustawy.** Jeśli informacje zawarte w takich dokumentach (niebędących dokumentami urzędowymi w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej) stanowią informacje publiczne (informacje o sprawach publicznych), to podlegają one (informacje) udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie ma tu już jednak bezwzględnego wymogu udostępniania zarówno treści, jak i postaci takiego dokumentu. W przypadku innych rodzajów nośników informacji publicznej niż dokument urzędowy, podmiot obowiązany nie ma obowiązku udostępniać samego nośnika, a jedynie zawartą w nim informację publiczną⁴⁴. Należy zatem uznać, że o ile nie wypaczy to istoty informacji publicznej zawartej w dokumencie niebędącym jednak dokumentem urzędowym, to możliwe jest udostępnienie samej treści takiej informacji, bez konieczności udostępniania postaci tego dokumentu, a więc bez zachowania formy dokumentu, w którym informacja ta pierwotnie została umieszczona.

Należy niewątpliwie odróżnić dokumenty urzędowe w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej od innych dokumentów. Przymiot informacji publicznej mają dokumenty urzędowe organu (będące dowodem tego, co w nich urzędowo stwierdzono, zatwierdzono lub podano), wytworzone w ramach realizacji powierzonych mu zadań, a więc dokumenty powstałe w związku z prowadzeniem konkretnych spraw. Natomiast przymiotu informacji publicznej nie posiadają (same w so-

⁴⁴ Por. wyrok NSA z 26.01.2018 r., I OSK 814/16, LEX nr 2445117; wyrok NSA z 13.06.2014 r., I OSK 3070/13, LEX nr 1521345.

bie) dokumenty prywatne, które podmiot prywatny kieruje do organu administracji publicznej. Dokumenty prywatne, jako takie, nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dokument prywatny skierowany do organu administracji publicznej przez podmiot prywatny nie staje się także dokumentem urzędowym tylko dlatego, że został do niego zaadresowany i znajduje się w jego posiadaniu⁴⁵.

Dostęp bezpośrednio do dokumentów prywatnych w postaci np. wniosków spółdzielni, wspólnot mieszkaniowych, zarządców nieruchomości wielolokalowych, czy też wniosków podmiotów aplikujących o dofinansowanie na podstawie ustawy z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁴⁶ jest ograniczony, gdyż nie stanowią one dokumentów urzędowych w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. Z uwagi na ten charakter, w świetle art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tej ustawy, organ nie jest zobowiązany do udostępnienia ich w postaci, w jakiej są ujęte. Nie oznacza to jednak, że nie jest zobowiązany do udostępnienia określonej wynikającej z nich treści, jeżeli jest na niej oparta żądana informacja publiczna. Zakres przedmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej wytycza i obejmuje dostęp tylko do informacji publicznej, a nie publiczny dostęp do wszelkich informacji, a dokładniej – nośników tych informacji. Należy zatem wyraźnie odróżnić samą informację publiczną od nośnika ją zawierającego. Nie jest wykluczone np. udostępnienie informacji o charakterze publicznym, zawartych w złożonych wnioskach i załącznikach do nich czy zawartych umowach, mimo że same wnioski i załączniki będą stanowić niepodlegający uznaniu za informację publiczną dokument prywatny⁴⁷.

Dokument to zapisana na nośniku informacja, spełniająca pewne minimalne wymagania dotyczące zarówno struktury i wzajemnych relacji

⁴⁵ Por. wyrok NSA z 26.01.2018 r., I OSK 814/16, LEX nr 2445117; wyrok NSA z 9.06.2011 r., I OSK 431/11, LEX nr 990250; wyrok NSA z 11.05.2006 r., II OSK 812/05, LEX nr 236465.

⁴⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 1057 ze zm.

⁴⁷ Por. 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 15.03.2017 r., I OSK 1531/15, LEX nr 2270529.