

# 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**

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

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](http://www.profinfo.pl)

# 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»<sup>1</sup>. 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-

<sup>1</sup> 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 (...)”<sup>2</sup>. 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 prawa<sup>3</sup>. Nie jest to stan, który należy uznać za pożądany<sup>4</sup>.

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 państwa<sup>5</sup>. 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 ustanawiania<sup>6</sup>. Potem brak było wystarczającej woli politycznej dla wprowadzenia stosownych zmian w tym zakresie. Jednocześnie istniała dalej potrzeba

<sup>2</sup> 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.

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

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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 uzasadnieniu<sup>7</sup>.

Po drugie, duża liczba orzeczeń jest również następstwem tego, że większość spraw przed sądem administracyjnym dotyczy bezczynności organu. A co za tym idzie – rolą 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 doktryny<sup>8</sup>. Zarzuca się jej błąd logiczny popełniany przy definiowaniu, określane jako *ignotum per ignotum*, gdzie *definiendum* (informacja publiczna) jest wyjaśniane przez *definiens* – każdą informację o sprawach publicznych, a co za tym idzie – pojęcie nieznanne jest definiowane przez inne pojęcie nieznanne. 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

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 70; M.I. Ułasiewicz, *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).

publicznej<sup>9</sup>. 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”<sup>10</sup>. 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 udostępniona<sup>11</sup>.

Pojęcie informacji publicznej jest definiowane przy uwzględnieniu art. 61 Konstytucji RP<sup>12</sup>. 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 podmiotu<sup>13</sup>. 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 publicznym<sup>14</sup>. 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 formalnym<sup>15</sup>. 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.

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

<sup>10</sup> 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.

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

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

<sup>13</sup> E. Jarzęcka-Siwik, *Dostęp do informacji publicznej...*, s. 28.

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

<sup>15</sup> 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)<sup>16</sup>. Autorka przez pojęcie informacji publicznej rozumie wszelkiego rodzaju dokumenty odnoszące się do władz publicznych, związane z nimi lub w jakikolwiek sposób ich dotyczące<sup>17</sup>. 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”<sup>18</sup>. 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”<sup>19</sup>. 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 publicznego<sup>20</sup>.

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

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

<sup>17</sup> 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.

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

<sup>19</sup> A. Piskorz-Ryń, *Dostęp do informacji...*, s. 190.

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



## 5. Rola klauzul generalnych i zwrotów niedookreślonych w definiowaniu podmiotów zobowiązanych

14. Posłużenie się przez ustawodawcę klauzulami generalnymi oraz zwrotami niedookreślonymi zawsze wywołuje wiele wątpliwości. Konstytucyjna zasada zaufania obywatela do państwa nie pozwala bowiem obciążać jednostki (podmiotów prawa prywatnego) skutkami błędnej wykładni i stosowania prawa przez organy administracji publicznej najczęściej wynikającej ze stosowania pojęć nieostrych. Na tę okoliczność w dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny<sup>433</sup>. Trybunał podnosił m.in., że „niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków, oceniać należy jako naruszenie wymagań konstytucyjnych. Powoduje to bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może, przez niejasne formułowanie tekstu przepisów, pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu, w praktyce, zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Kierując się tą zasadą, Trybunał Konstytucyjny reprezentuje stanowisko, iż przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności<sup>434</sup>. Ostatecznie ocena ewentualnej niezgodności wymaga przeprowadzenia przez organ stosujący prawo testu, którego celem staje się stwierdzenie tego, czy istniejąca niejasność przepisu „jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności powinno być traktowane jako środek ostateczny stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające<sup>435</sup>”.
15. Odwoływanie się do klauzul generalnych i zwrotów niedookreślonych nie zawsze musi być oceniane jako nieprawidłowe, a w konsekwencji niekonstytucyjne. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału dostarcza wielu przykładów pozytywnej oceny zastosowanych przez ustawodawcę pojęć nieostrych. Jej uzasadnieniem jest przyjęcie założenia,

<sup>433</sup> Wyrok TK z 3.04.2001 r., K 32/99, LEX nr 46867. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że: „wszelkie dolegliwości, w tym i w postaci sankcji administracyjnych, powinny wynikać z literalnej wykładni niebudzących wątpliwości przepisów prawa. Tym bardziej sankcje te nie powinny wynikać z przeciwstawionej literalnej wykładni jasnych i precyzyjnych przepisów, wykładni celowościowej tych przepisów” – zob. wyrok WSA z 16.06.2015 r., VI SA/Wa 133/15, LEX nr 1768561.

<sup>434</sup> Wyrok TK z 20.06.2005 r., K 4/04, LEX nr 155534.

<sup>435</sup> Wyrok TK z 3.12.2002 r., P 13/02, LEX nr 57099.

zgodnie z którym „jeżeli tylko zachowane są gwarancje proceduralne dotyczące wypełniania tych zwrotów realną treścią”<sup>436</sup>, w praktyce stosowania prawa przez organy rozstrzygające, w tym przede wszystkim sądy, to nie mamy do czynienia z przekroczeniem zakresu konstytucyjnej swobody regulacyjnej ustawodawcy<sup>437</sup>.

## 6. Mieszany model identyfikacji zobowiązanego (koncepcja oparta na kryterium podmiotowo-przedmiotowym)

16. Mając powyższe na względzie, należy stwierdzić, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie stanowi przykład odwołania się do koncepcji mieszanego modelu identyfikacji zobowiązanego w oparciu o kryterium systemowe. Jego zastosowanie wymaga wzięcia pod uwagę charakteru zobowiązanego (chodzi tu o aspekt podmiotowy pozwalający w oczywisty sposób na stwierdzenie, iż mamy do czynienia z:
- 1) organem władzy publicznej;
  - 2) organem samorządu zawodowego i gospodarczego;
  - 3) podmiotem reprezentującym Skarb Państwa;
  - 4) państwową osobą prawną albo osobą prawną samorządu terytorialnego;
  - 5) podmiotem reprezentującym inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego;
  - 6) partią polityczną;
  - 7) reprezentatywną organizacją związkową i pracodawców).

Kryterium przedmiotowe odwołuje się natomiast do faktu uczestniczenia określonego podmiotu (ale też osoby fizycznej) czy jednostki organizacyjnej w procesie realizacji zadania publicznego i/lub wykonywania władztwa publicznoprawnego (bądź współ-

<sup>436</sup> Wyrok TK z 8.05.2006 r., P 18/05, LEX nr 189627.

<sup>437</sup> Wyrok TK z 8.05.2006 r., P 18/05; w wyroku z 16.01.2006 r., SK 30/05, LEX nr 182438, Trybunał stwierdził, że: „Znaczenie zwrotów niedookreślonych w konkretnej sytuacji nie może być jednak – jak to podkreśla TK – ustalone arbitralnie. Dlatego użycie zwrotu nieostrego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ decydujący o tym wypełnieniu. Inaczej mówiąc – jeśli odrzucić pogląd, że samo posłużenie się przez legislatora zwrotem nieostrym jest już naruszeniem wymagania jasności, ostrości i przewidywalności treści przepisów prawnych (czego wymaga art. 2 Konstytucji) – należy jednak zaaprobować argument, iż wykorzystanie przez ustawodawcę tej właśnie techniki legislacyjnej z punktu widzenia oceny konstytucyjności będzie wymagało zaostrzonych kryteriów dotyczących procedury posługiwania się zwrotami niedookreślonymi, jak np. dostępność przeprowadzonego rozumowania dla zainteresowanych dzięki jawności postępowania lub ujawnianiu motywów rozstrzygnięcia. Z tego więc punktu widzenia, skoro ustalanie treści zwrotu niedookreślonego następuje w procesie stosowania prawa, procedurze tego stosowania należy stawiać jakieś wymogi. Uzyskanie informacji, danych umożliwiających ocenę, że praktyka w tym zakresie jest prawidłowa, jest możliwe zwłaszcza na podstawie analizy orzecznictwa sądowego, które autorytatywnie usuwa istniejące obiektywnie wątpliwości co do treści zwrotu niedookreślonego. Nie ulega wątpliwości, że ustalanie treści zwrotu «oczywista bezzasadność» może być dokonane w sensowny sposób tylko na podstawie analizy uzasadnień orzeczeń sądu kasacyjnego przyjmującego *in concreto* istnienie oczywistej bezzasadności”.

uczestnictwa w jego wykonywaniu). Przy czym należy podkreślić, że oba kryteria nie muszą być zrealizowane kumulatywnie, co – jak wskazywano w kontekście zasady jawności działania władz (w związku z prywatyzowaniem jej zadań) i transparentności gospodarowania majątkiem publicznym – pozwala na pełniejszą realizację prawa dostępu do informacji publicznej. Ustawodawca przyjął w tym zakresie model identyfikacji konkretnej powiązanej z faktem posiadania informacji, która dotyczy informacji publicznej nawet, jeżeli dotyczy ona wiedzy (danych) związanych wyłącznie z realizacją zadania publicznego albo korzystania z majątku publicznego (art. 4 ust. 1 pkt 5 w zw. z ust. 3 u.d.i.p.)<sup>438</sup>. Nie może w związku z tym dziwić, że za zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej może być zostać uznany bardzo szeroki krąg podmiotów<sup>439</sup>, również przedsiębiorca prywatny (czy stowarzyszenie lub fundacja), jeżeli wykonuje (wykonywał) zadanie publiczne lub dysponuje (dysponował) majątkiem publicznym. Nie ma jednocześnie znaczenia, czy np. podmiot prywatny już zadania tego nie wykonuje. Jeżeli informację taką – dotyczącą okresu wcześniejszego – w dalszym ciągu posiada, to należy go traktować jako zobowiązanego. Ustawodawca nie wprowadził w tym zakresie odpowiednich wyłączeń, także o charakterze temporalnym.

17. Dobłą egzemplifikacją przedstawionego powyżej podejścia jest stanowisko ujawnione w wyroku NSA z 21.10.2022 r., III OSK 4468/21, w którym wobec uznania, że „wykonywanie zadań publicznych stanowi wystarczającą przesłankę uznania podmiotu za zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej”, co w konsekwencji oznaczało, że kwestia publiczności środków służących do realizacji tego zadania nie miała *de facto* znaczenia<sup>440</sup>. Na szczególną uwagę zasługuje systemowa argumentacja sądu, który zauważa, że „jedną z form decentralizacji administracji publicznej, a także wyrazem zasady subsydiarności i wymaganego przez tę zasadę zbliżenia administracji do obywatela, jest prywatyzacja zadań publicznych, która polega m.in. na tym, że zadania te, zachowując swój publiczny charakter, wykonywane są przez inne podmioty

<sup>438</sup> Podobne rozwiązania przyjęły organy sądowe w zakresie uznania Polskiego Związku Działkowców za podmiot dysponujący majątkiem publicznym, ze względu na fakt ustawowego uznania ogródków działkowych za urządzenia użyteczności publicznej. Ten fakt wystarczył już do stwierdzenia, że Związek należy do kręgów podmiotów objętych przepisem art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p., a tym samym jest obowiązany do udostępnienia na żądanie zainteresowanego informacji publicznej znajdującej się w jego posiadaniu (wyrok NSA z 26.11.2002 r., II SAB/Kr 69/02, CBOSA); por. też uzasadnienie dotyczące uznania za zobowiązanego stowarzyszenia w wyroku NSA z 12.09.2003 r., II SAB 91/03, LEX nr 1685511, i wyrok WSA w Warszawie z 4.08.2005 r., II SAB/Wa 80/05, LEX nr 188308, w którym za zobowiązanego uznane zostało Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym w Warszawie, a za przesłankę takiego rozstrzygnięcia posłużył fakt dysponowania środkami publicznymi.

<sup>439</sup> Por. np. M. Bidziński [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, komentarz do art. 4, s. 52–55; M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej...*, s. 291–304; K. Kędzierska, *Zakres podmiotowy udostępniania informacji...*, s. 108–112.

<sup>440</sup> Świadczy o tym wprost wskazanie, że „nie jest istotne, czy dysponuje ona [fundacja – przyp. aut.] majątkiem publicznym, czy też środkami publicznymi. Wystarczy zatem, że dany podmiot wykonuje zadania publiczne, by uznać, że zobowiązany jest do udostępnienia informacji publicznych” – wyrok WSA w Warszawie z 13.11.2020 r., II SAB/Wa 121/20; LEX nr 3110078.

niż podmioty władzy publicznej. Nie jest zatem trafne stanowisko strony skarżącej kasacyjnie, że podmiotami wykonującymi zadania publiczne, są wyłącznie «państwo oraz szeroko rozumiane podmioty władzy publicznej» skoro w procesie prywatyzacji zadań publicznych mogą być one przekazywane do wykonania nawet podmiotom prywatnym<sup>441</sup>. Należy przy tym podkreślić, że zadania władzy publicznej są również zadaniami publicznymi. Posłużenie się przez ustawodawcę w konstrukcji art. 4 ust. 1 pkt 1–5 u.d.i.p. pojęciem «zadań publicznych» uzasadnia tezę ugruntowaną już w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, zgodnie z którą wykonywanie zadań publicznych jako wyznacznik katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej nie jest wyłącznym atrybutem władzy publicznej. Zadania takie mogą być wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy, a cechuje je powszechność i użyteczność dla ogółu, a także sprzyjanie osiągnięciu celów określonych w Konstytucji lub ustawie<sup>442</sup>. Z czego wynika, że „wykonywanie zadań publicznych jako wyznacznik katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej nie jest wyłącznym atrybutem władzy publicznej. Zadania takie mogą być wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy, a cechuje je powszechność i użyteczność dla ogółu, a także sprzyjanie osiągnięciu celów określonych w Konstytucji lub ustawie (Wyrok NSA z 23.09.2022 r., III OSK 1972/21, LEX nr 3417952)<sup>443</sup>. Reasumując, można wskazać, że chodzi o takie zadania, które:

- 1) mają charakter powszechny, a nie służą wyłącznie zaspokajaniu potrzeb ograniczonej liczby osób<sup>444</sup>;
- 2) służą dobru ogółu;
- 3) są lub były realizowane w sposób ciągły;
- 4) efekty ich realizacji są dostępne publicznie<sup>445</sup>.

Przy czym oczywiste jest, iż w przypadku podmiotów innych niż władze publiczne chodzi tu o faktyczne realizowanie zadania publicznego, a nie jedynie potencjalną możliwość – należy zatem jednostkowo badać przedmiot działalności konkretnego podmiotu.

18. Na uwagę zasługuje również stanowisko A. Sobczyka<sup>446</sup>, który na gruncie stosowania przepisów o ochronie danych osobowych zauważa, że RODO stanowi przykład niespotykanego zdecentralizowania uprawnień władczych, których realizację przerzucono „na podmioty niewchodzące w skład administracji publicznej”, przy czym nie ulega wątpliwości, „że administracja publiczna zajmuje się sprawami mającymi przymiot interesu publicznego. Interes ten – bez wchodzenia w możliwe niuanse – odnosi się do dobra

<sup>441</sup> Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2022, s. 207–208.

<sup>442</sup> Zob. wyrok NSA z 18.08.2010 r., I OSK 851/10.

<sup>443</sup> Wyrok NSA z 21.10.2022 r., III OSK 4468/21.

<sup>444</sup> Na gruncie wcześniejszych wypowiedzi judykatury por. np.: uchwała NSA z 11.04.2015 r., I OPS 1/05.

<sup>445</sup> Por. np.: wyrok WSA z 5.06.2014 r., II SAB/Kr 138/14, LEX nr 1479555.

<sup>446</sup> Zob. szerzej A. Sobczyk, *RODO. Rozproszona władza publiczna*, Kraków 2019, s. 61 i n.

Komentarz stanowi wszechstronną analizę przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Uwzględnia najnowsze orzecznictwo i dorobek literatury dotyczące wszystkich trybów i form udostępniania informacji.

W publikacji przybliżono pojęcie informacji publicznej i opisano poszczególne jej kategorie. Wskazano, komu przysługuje prawo dostępu do tych informacji oraz kto i w jakim zakresie jest obowiązany do jej udostępniania. Omówiono zasady ograniczenia dostępu do informacji publicznej, m.in. ze względu na tajemnice ustawowo chronione, prywatność i tajemnicę przedsiębiorcy. Komentarz zawiera liczne wskazówki dotyczące postępowania z wnioskiem o dostęp do informacji publicznej, w tym z wnioskiem o udostępnienie informacji przetworzonej, pobierania opłat, wydawania decyzji i rozstrzygnięć, publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej, zapewniania wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i dostępu do dokumentujących je materiałów. Wiele miejsca poświęcono problematyce udostępniania informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, przestrzegania zasad ochrony danych osobowych na podstawie RODO, a także udostępniania informacji prasie.

Książka została przygotowana przez grono wybitnych autorów – uznanych ekspertów mających imponujący dorobek naukowy oraz ugruntowane doświadczenie praktyczne w dziedzinie dostępu do informacji publicznej.

Publikacja pomoże w pracy sędziom, adwokatom, radcom prawnym, kierownikom jednostek sektora finansów publicznych i innych publicznych jednostek organizacyjnych oraz osobom odpowiedzialnym za realizację dostępu do informacji publicznej, administratorom Biuletynu Informacji Publicznej, inspektorom ochrony danych.

**Agnieszka Piskorz-Ryń** – doktor habilitowana nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, pracownik Katedry Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; autorka lub współautorka ponad 150 publikacji dotyczących zagadnień informacyjnych.

**Marlena Sakowska-Baryła** – doktor habilitowana nauk prawnych; radca prawny i partnerka w Sakowska-Baryła, Czaplińska Kancelarii Radców Prawnych Sp.p., redaktor naczelna kwartalnika „ABI Expert”, członkini kadry naukowej Instytutu Prawa Nowych Technologii i Ochrony Danych Osobowych na Uczelni Łazarskiego, wiceprezesa i członkini założycielka Stowarzyszenia Praktyków Ochrony Danych (SPOD); autorka ponad 150 publikacji naukowych i popularyzatorskich; specjalizuje się w prawie informacyjnym. Prowadzi kanał na YouTube popularyzujący ochronę danych osobowych, prawo informacyjne i nowe technologie.



**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA: 801 04 45 45  
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLWUER.PL  
WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj  
w aplikacji Smarteca

