

*Monika Brzozowska-Pasieka*

## Rozdział I. Instytucja kultury jako podmiot zobowiązany do udostępniania informacji

Prawo dostępu do informacji publicznej wywodzi się wprost z Konstytucji RP. Zgodnie z art. 61 Konstytucji RP **każdy obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne**. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych, w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Jednocześnie – jak wskazuje ust. 2 art. 61 Konstytucji RP – prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Podstawowym aktem prawnym regulującym tę problematykę jest DostInfPubU, która normuje zasady oraz tryby udostępniania tego rodzaju informacji. Jednocześnie ustawa ta wprowadziła definicję informacji publicznej. Zgodnie z art. 1 DostInfPubU **każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną**. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjęto, że informację publiczną stanowi każda informacja wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji (wyr. WSA w Warszawie z 14.9.2017 r., II SAB/Wa 192/17, Legalis).

Kwestię podmiotów zobligowanych do udzielania informacji publicznej reguluje art. 4 ust. 1 DostInfPubU, który wskazuje, że zobowiązanymi do udostępnienia informacji są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności:

- 1) organy władzy publicznej;
- 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych;

- 3) podmioty reprezentujące Skarb Państwa zgodnie z odrębnymi przepisami;
- 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego;
- 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów, m.in. władze publiczne, a także inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w tym organy władzy publicznej.

Analiza art. 4 ust. 1 pkt 1–4 DostInfPubU nakazuje wyróżnienie podmiotów zobligowanych, które albo należą do szeroko pojętego kręgu władz publicznych, albo stanowią kategorię tzw. innych podmiotów realizujących zadania publiczne (art. 4 ust. 1 pkt 5 DostInfPubU).

## 1. Wykonywanie zadań publicznych przez instytucje kultury

Analiza najnowszych orzeczeń sądów administracyjnych wskazuje, że coraz większe znaczenie zyskuje problematyka udzielania informacji publicznej przez instytucje kultury. To właśnie te instytucje otrzymują coraz liczniej wnioski o udzielenie informacji publicznej, zeskanowanie dokumentów urzędowych lub przygotowanie informacji przetworzonej (przygotowanej specjalnie na potrzeby wnioskodawcy i według kryteriów przez niego wskazanych). Rodzi to pytanie, czy instytucja kultury jest objęta zakresem podmiotowym DostInfPubU.

Aby przeprowadzić analizę zmierzającą do odpowiedzi na pytanie, **czy instytucja kultury jest podmiotem zobligowanym do udzielenia informacji publicznej**, konieczna jest interpretacja pojęcia „zadania publiczne” w kontekście instytucji kultury.

Termin „zadanie publiczne” w orzecznictwie sądowoadministracyjnym to przedsięwzięcie określone ustawą, które służy ogółowi, dobru ogółu i – z uwagi na swoje znaczenie dla ogółu – realizowane jest w sposób ciągły. Efekty zadania publicznego – co do zasady – są dostępne publicznie.

Termin ten jest niewątpliwie pojęciowo szerszy od terminu „zadania władzy publicznej”, którym posługuje się art. 61 Konstytucji RP. Przy „zadaniu publicznym” pomija się bowiem element podmiotowy, co jednoznacznie oznacza, że zadania publiczne mogą być wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy (wyr. NSA z 18.8.2010 r., I OSK 851/10, w wyr. WSA w Krakowie z 15.1.2013 r., SAB/Kr 184/12 i wyr. WSA w Krakowie z 27.2.2013 r., II SAB/Kr 5/13, Legalis). W praktyce oznacza to, że zadania publiczne mogą być wykonywane przez różne podmioty, w tym również takie, które nie są organami władzy. Przy czym kluczowe dla wyjaśnienia pojęcia „zadania publicznego” jest użyteczność dla ogółu, powszechna dostępność oraz realizowanie tych zadań w celach określonych w Konstytucji RP lub ustawach. Realizowanie zadań publicz-

nych porównać można z realizacją podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli.

W jednym z ciekawych wyroków sąd uznał, że wykonywaniem zadań publicznych jest realizowanie zadań przez rzecznika prasowego MKiDN (wyr. WSA z 13.4.2016 r., II SA/Wa 1755/15, Legalis). Argumentacja sądu wskazuje, że zadania rzecznika prasowego ministra, uregulowane w par. 3 ust. 2 OrgiZadRzeczPraR obejmują m.in.:

- 1) wyjaśnianie działań, inicjatyw i programów podejmowanych przez ministra, w tym w szczególności wydawanie oświadczeń i publiczne prezentowanie działań ministra;
- 2) przedstawianie stanowiska ministra w sprawach należących do zakresu jego działania;
- 3) komentowanie wydarzeń krajowych i zagranicznych w zakresie działań ministra;
- 4) udzielanie odpowiedzi na publikacje prasowe oraz audycje radiowe i telewizyjne, a także materiały rozpowszechniane w innych środkach masowego przekazu, dotyczące działalności ministra;
- 5) przekazywanie komunikatów urzędowych do opublikowania w środkach masowego przekazu.

Zdaniem sądu z przepisu wprost wynika, że zadania rzecznika prasowego dotyczą zasadniczo realizacji zadań związanych z polityką informacyjną ministra. A realizacja tych zadań wiąże się niewątpliwie z wykonywaniem funkcji publicznej.

W kontekście instytucji kultury jako podmiotu zobligowanego, kluczowym aktem prawnym jest DziałKultU.

Na mocy tej ustawy (art. 8 oraz 9 ust. 1 i 2) tworzone są państwowe i samorządowe instytucje kultury, których podstawowym celem statutowym jest prowadzenie działalności kulturalnej. Państwowe instytucje kultury organizują ministrowie oraz kierownicy urzędów centralnych, zaś jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną tworzą samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym (art. 9 ust. 1 DziałKultU). Przy czym prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym. Ilekroć w ustawie jest mowa o instytucji kultury bez bliższego określenia – należy przez to rozumieć zarówno państwową, jak i samorządową instytucję kultury (art. 10 DziałKultU).

Podmiot, który tworzy instytucję kultury – będąc jej organizatorem – wydaje akt utworzenia instytucji kultury, w którym ma obowiązek określić działania, nazwę i siedzibę nowo powstałej instytucji kultury, jak również musi przedstawić jej statut. Z chwilą wpisu do rejestru, który prowadzi organizator, instytucja kultury uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć działanie.

Nie ulega więc wątpliwości, że instytucje kultury (zarówno państwowe, jak i samorządowe) realizują zadanie publiczne w postaci organizowania i prowadzenia działalności kulturalnej. Przy czym za działalność kulturalną – w rozumieniu art. 1 DziałKultU uznaje się tworzenie, upowszechnianie i ochronę kultury.

W dotychczasowym orzecznictwie przesądzono, że takie podmioty, jak domy kultury, biblioteki, muzea, gminne ośrodki kultury, teatry, są podmiotami zobligowanymi do udostępniania informacji publicznej z uwagi na prowadzenie przez nie działalności kulturalnej, w oparciu o przepisy DziałKultU (wyr. WSA w Olsztynie z 29.5.2018 r., II SAB/OL 35/18, Legalis, czy też wyr. WSA w Bydgoszczy z 16.5.2017 r., II SAB/Bd 8/17, Legalis).

Podstawą prawną do uznania instytucji kultury za podmiot zobligowany mogą być również przepisy ustawy szczególnej. I tak np. WSA w Warszawie (wyr. z 7.2.2018 r., II SAB/Wa 561/17, Legalis) uznał, że publiczna biblioteka gminna jest jednostką organizacyjną wykonującą zadania publicznego samorządu gminnego. Wynika to z art. 18 i 19 BibliotU. Zdaniem sądu „każda gmina ma obowiązek utworzenia przynajmniej jednej biblioteki publicznej, poprzez którą następuje zaspokajanie potrzeb oświatowych, kulturalnych i informacyjnych ogółu społeczeństwa oraz uczestniczenie w upowszechnianiu wiedzy i kultury. Podobnie wypowiedział się WSA w Warszawie, który w wyr. z 7.2.2018 r., II SAB/Wa 561/17 wskazał, że **biblioteka publiczna ma obowiązek udostępniania informacji publicznej.**

W innym wyroku WSA w Poznaniu uznał, że Instytut PAN, jako realizujący działalność polegającą na promocji, edukacji i wzbogacaniu kultury narodowej, jest podmiotem zobligowanym do udzielania informacji publicznej (wyr. WSA w Poznaniu z 18.9.2015 r., II SAB/Po 73/15, Legalis).

W kontekście wykonywania zadań publicznych oraz działalności kulturalnej należy zwrócić także uwagę na niezwykle interesujący wyrok NSA (z 30.1.2014 r., I OSK 1981/13, Legalis) dotyczący organizacji zbiorowego zarządzania. Wnioskodawca zwrócił się do jednej z organizacji zbiorowego zarządzania o udzielenie informacji o treści umów (w tym umów międzynarodowych) z zakresu praw autorskich i reprezentacji twórców. Zarówno WSA w Warszawie, jak i NSA wskazały, że organizacja zbiorowego zarządu prawami autorskimi nie jest podmiotem wykonującym zadania publiczne, o jakim mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 DostInfPubU. Podkreślono, że z faktu, iż organizacja taka może reprezentować twórców i wydawców również tych, z którymi nie łączy go żadna umowa lub może udzielać licencji, nie wynika, iż wykonuje zadania publiczne. Organizacje zbiorowego zarządzania powstały, aby pomóc twórcom w ochronie ich praw. Reprezentują one jedynie interesy indywidualne i nie występują w imieniu Państwa. Nie można zatem uznać, że takie organizacje wykonują zadania publiczne.

## 2. Instytucja kultury posiadająca informację publiczną jako podmiot zobowiązany

Oczywistym jest, że instytucja kultury jest zobligowana do udzielania informacji publicznej, którą posiada, nawet jeśli wytwórcą tej informacji jest odrębny podmiot czy jednostka. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 3 DostInfPubU obowiązane do udzielania informacji publicznej są podmioty będące w posiadaniu takich informacji. Jak wskazuje orzecznictwo, wykładnia literalna, celowościowa i systemowa tego przepisu skłania do przyjęcia założenia, że informacji publicznej można domagać się od każdego podmiotu, który ją

posiada. Decydujące znaczenie będzie miało przede wszystkim to, czy instytucja kultury, do której zwraca się wnioskodawca, posiada przedmiotowe informacje związane z realizowanymi przez nią zadaniami publicznymi, a nie to, w jaki sposób weszła w ich posiadanie oraz w jaki sposób są one przechowywane i gromadzone (wyr. NSA z 17.12.2014 r., I OSK 1542/14, Legalis).

W praktyce oznacza to, że obowiązek przekazania informacji dotyczy nie tylko tych informacji, które podmiot sam wytworzył i zobowiązany jest posiadać, lecz także takich, które uzyskał i przechowuje, mimo braku konieczności prowadzenia dokumentacji.

### Przykład

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wystosował do jednej z instytucji kultury dokument dotyczący polityki ministerstwa w zakresie upowszechniania dóbr kultury. Instytucja kultury, poza zarejestrowaniem tego dokumentu, nie dokonała żadnych innych czynności (np. nie wystosowała odpowiedzi do ministerstwa). W przypadku wniosku o dostęp do informacji publicznej, lub nawet wglądu do dokumentu, instytucja kultury będzie zmuszona do udzielenia informacji publicznej lub udostępnienia dokumentu.

---

W świetle zagadnień praktycznych powstaje jednak pytanie, **jakie działania ma podjąć instytucja kultury, która – zgodnie z wymogami prawnymi – powinna dysponować pewnymi dokumentami, a faktycznie ich nie posiada.**

### Ważne

Instytucje kultury, jako podmioty wykonujące zadania publiczne oraz gospodarujące mieniem Skarbu Państwa, z pewnością są podmiotami zobligowanymi do udostępniania informacji publicznej. Udostępnianie informacji publicznej przez instytucje kultury dotyczy zarówno informacji, których są wytwórcami, jak również tych, które są w jej posiadaniu.

W sytuacji, w której – pomimo obowiązku prawnego – instytucja kultury nie posiada żądanej informacji czy dokumentów, powinna nie tylko udzielić informacji o ich braku, ale również wskazać przyczynę takiego stanu rzeczy.

---

Warto podkreślić, że instytucja kultury **nie ma obowiązku poszukiwania dokumentacji**, czy tworzenia takiej dokumentacji, którą – w świetle obowiązujących przepisów – powinna posiadać, ale której faktycznie nie ma. Skoro obowiązek informacyjny ustawodawca łączy z faktem posiadania informacji, to niewykonanie obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji może być podstawą odpowiedzialności, ale na podstawie innych przepisów prawa (wyr. NSA z 23.9.2003 r., II SA 1852/03 i z 20.2.2013 r., I OSK 2235/12, Legalis). Na podstawie DostInfPubU instytucja kultury nie poniesie odpowiedzialności za to, że nie posiada dokumentacji, którą np. na mocy szczególnych ustaw, powinna posiadać.

### Przykład

Wnioskodawca wnosi o skany faktur dotyczących cateringu, napoi, wypożyczenia sprzętu i obsługi medialnej koncertu, który odbył się w 2005 r. pod patronatem instytucji kultury. Instytucja kultury – mimo poszukiwań – nie odnalazła przedmiotowej dokumentacji, z uwagi na przeprowadzkę do innych pomieszczeń biurowych, która to przeprowadzka miała miejsce w 2010 r., i podczas której doszło – najprawdopodobniej – do zagubienia dokumentów. Tym samym instytucja kultury nie jest

w stanie, w dostępnej dokumentacji dotyczącej koncertu, wykazać w sposób szczegółowy kwot wydatkowanych na catering i obsługę medialną, gdyż posiada jedynie dane co do całościowej kwoty przeznaczonej na usługi.

---

W sytuacji opisanej w powyższym przykładzie instytucja nie poniesie odpowiedzialności za naruszenie DostInfPubU, jednak jest ona obowiązana do poinformowania wnioskodawcy o tym, że nie posiada dokumentacji, i – co równie istotne – oświadczenie takie instytucja kultury powinna uwiarygodnić. W praktyce przyjmuje się, że twierdzenie instytucji kultury powinno zawierać informacje czy też dane, które pozwalają na ocenę rzetelności takiego twierdzenia. Najczęściej przybiera to formę wykazania, dlaczego instytucja kultury nie posiada wnioskowanych dokumentów. W DostInfPubU brak bowiem procedury umożliwiającej wnioskodawcy sprawdzenie, czy faktycznie instytucja takie dokumenty posiada, czy też nie. Prowadziło by to do arbitralnych działań ze strony podmiotu zobligowanego. Sądy administracyjne wielokrotnie wskazywały, że „powiadomienie wnioskodawcy o nieposiadaniu żądanych dokumentów należy rozpatrywać w kontekście art. 8, 9 oraz art. 11 KPA” (wyr. NSA z 24.11.2009 r., I OSK 853/09 oraz z 27.3.2012 r., I OSK 156/12, Legalis).

Niejako na marginesie powyższych rozważań należy wskazać, że przedstawienie przez instytucję kultury jako podmiotu zobowiązanego, informacji innej niż ta, na którą oczekuje wnioskodawca lub też przedstawienie informacji wymijającej czy fragmentarycznej oznacza, że informacja taka nie wyczerpuje zakresu żądania wniosku, a tym samym, że adresat wniosku pozostaje w stanie bezczynności (wyr. WSA w Lublinie z 4.11.2010 r., II SAB/Lu 66/10, Legalis, wyr. WSA w Bydgoszczy z 5.6.2013 r., II SAB/Bd 35/13, Legalis). Takie działania (czyli udzielenie zupełnie innej informacji niż żąda wnioskodawca lub udzielenie informacji niepełnej/nieadekwatnej) w świetle dotychczasowego orzecznictwa i doktryny jest traktowane jak pozostawanie w bezczynności (wyr. WSA w Szczecinie z 5.9.2013 r., II SAB/Sz 20/13, Legalis).

#### Przykład

Wnioskodawca wnosi o przedstawienie informacji o kartach służbowych pracowników funkcyjnych instytucji kultury i wskazanie, jakie wydatki są ponoszone z kart służbowych. Instytucja kultury odpowiada, że karty służbowe służą do wydatkowania pieniędzy na cele służbowe.

W podanej powyżej sytuacji będzie można mówić o bezczynności instytucji kultury, gdyż odpowiedź na wniosek jest nieadekwatna do pytania.

---

#### Podstawa prawna:

- art. 61 Konstytucji RP,
- art. 1, art. 4 ust. 1 pkt 1–4, DostInfPubU,
- art. 3 ust. 2 OrgiZadRzeczPraR,
- art. 18 i 19 BibliotU,
- art. 1 DziałKultU.

*Kazimierz Pawlik*

## **Rozdział II. Pojęcie i zakres informacji publicznej przy uwzględnieniu specyficznych informacji związanych z działalnością kulturalną**

Kluczowym zagadnieniem umożliwiającym późniejsze sprecyzowanie zakresu obowiązków instytucji kultury w przedmiocie udostępniania informacji publicznej jest ustalenie znaczenia samego pojęcia informacji publicznej. Opisane w niniejszym rozdziale przypadki wskazują, że zdefiniowanie tego kluczowego pojęcia, co decyduje przecież o zastosowaniu DostInfPubU, nie jest łatwe, a prawidłowe ustalenie, czy konkretna informacja ma charakter publiczny, wymaga często sięgnięcia do bogatego orzecznictwa. W rozdziale tym w sposób szczególny uwzględnione zostaną przypadki dostępu do takich rodzajów informacji publicznych, które są związane z prowadzeniem działalności w obszarze kultury. Znaczna część omawianych przypadków zostanie oparta na orzecznictwie sądowym, w którym instytucje kultury występowały w charakterze strony sporu o dostęp do informacji publicznej.

### **1. Ustawowa definicja informacji publicznej**

Ustawodawca zdefiniował informację publiczną w art. 1 ust. 1 DostInfPubU jako każdą informację o sprawach publicznych. Definicja ta w praktyce budzi bardzo wiele wątpliwości, ponieważ nie zdefiniowano jednocześnie na potrzeby prawa do informacji, jak należy rozumieć pojęcie sprawy publicznej. Pewną pomocą w ustaleniu zakresu analizowanego pojęcia może być definicja prawa do informacji stworzona przez ustrojodawcę. Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP prawo to dotyczy informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Jego zakresem objęta jest

również działalność organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób lub jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej lub gospodarowania mieniem publicznym. Porównanie obu definicji prowadzi do wniosku, że w Konstytucji RP powiązано przymiot publicznego charakteru nie tyle z treścią informacji, co z samą działalnością dysponenta informacji (rozumianą jako aktywność lub brak aktywności), a więc zastosowano kryterium podmiotowe. Kryterium to – w uproszczeniu – oznacza, że informacją publiczną jest wszystko to, co dotyczy działalności konkretnych podmiotów. Natomiast definicja z art. 1 ust. 1 DostInfPubU stosuje kryterium przedmiotowe, wiążąc publiczny charakter informacji ze sprawami publicznymi. Rozróżnienie kryterium podmiotowego i przedmiotowego zostało dostrzeżone oraz rozwinięte w piśmiennictwie i orzecznictwie (wyr. WSA w Olsztynie z 28.8.2008 r., II SAB/OI 1/08, Legalis). Niekiedy wskazuje się, że ten drugi sposób definiowania informacji publicznej może ograniczać to konstytucyjne prawo przez wyłączenie pewnych sfer aktywności podmiotu publicznego z możliwości oddolnej kontroli realizowanej przez dostęp do informacji publicznej. Problem ten tylko częściowo niweluje zastosowanie przez ustawodawcę w art. 6 DostInfPubU przykładowego katalogu informacji, które niewątpliwie mają charakter publiczny. Odpowiedzią na wątpliwości w tym zakresie stał się przyjęty w orzecznictwie pogląd o możliwości i konieczności stosowania zarówno kryterium podmiotowego, jak i przedmiotowego.

#### Orzecznictwo

---

Należy przyjmować szerokie pojęcie informacji publicznej i wyodrębniać ją zarówno na podstawie kryterium podmiotowego, jak i przedmiotowego. Dlatego informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swych kompetencji. Taki charakter będzie miała również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów. Stąd informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowanie majątkiem publicznym (wyr. NSA z 23.10.2018 r., I OSK 1932/17, Legalis).

---

Nie można zatem ograniczyć pojęcia informacji publicznej wyłącznie do wiadomości, które zostały wytworzone przez instytucje kultury w ramach swojej działalności, bowiem informacja może wynikać także z wiedzy o aktywności innych podmiotów, które nie pozostają nawet w stałych relacjach z taką instytucją. Przykładowo, informacją publiczną będzie odpowiedź na pytanie, czy organ założycielki kierował do instytucji kultury zastrzeżenia związane z jej działalnością, jakie to były zastrzeżenia i w jakich dokumentach zostały zawarte. Charakter takiej informacji będzie miała również odpowiedź na pytanie, czy do instytucji kultury w określonym przedziale czasowym wpłynęły skargi osób fizycznych na jej działalność i czego skargi te dotyczyły. Niewątpliwie przedmiotem informacji publicznej może być aktywność tak podmiotu zobowiązanego, jak i aktywność innych zewnętrznych i niekoniecznie publicznych podmiotów (a więc nie zawsze będących podmiotami zobowiązanymi do udostępniania informacji) związana z działalnością instytucji kultury. Adresat wniosku jest zobowiązany do udzielenia informacji, jeśli ją ma, bez względu na to, czy ją samodzielnie wytworzył, czy wiąże się ona z zakresem jego kom-



petencji, czy też jest informacją uzyskaną od innych podmiotów (wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10.8.2017 r., II SAB/Go 41/17, Legalis).

Z perspektywy prawidłowej realizacji prawa do informacji, zwłaszcza w kontekście zdefiniowania jego przedmiotu w DostInfPubU, konieczne jest podjęcie próby określenia zakresu znaczenia pojęcia sprawy publicznej. Próbując jednocześnie uwzględnić definicję konstytucyjną, można stwierdzić, że informacją publiczną jest każdy przejaw aktywności władzy publicznej (wyr. WSA w Warszawie z 26.2.2016 r., II SA/Wa 1186/15, Legalis) i aktywności innych podmiotów realizujących cele publiczne lub gospodarujących mieniem publicznym. Jest to również informacja o aktywności innych podmiotów, także niepublicznych, względem wskazanych wyżej podmiotów, jeśli dotyczy realizacji zadań publicznych lub gospodarowania majątkiem publicznym. Błędem natomiast wydaje się przeciwstawianie sprawy publicznej sprawie prywatnej, ponieważ wskutek nawiązania określonych relacji przez podmiot prywatny z podmiotem publicznym (np. zawarcia umowy finansowanej ze środków publicznych) dochodzi do zatarcia tak ostrej granicy. **Sprawa publiczna to jednocześnie sprawa ogółu, a pojęcie to koresponduje z pojęciem dobra wspólnego.** Przekazywanie informacji o takich sprawach to realizowanie postulatu „przejrzystego” państwa i jego funkcjonariuszy, np. w zakresie jawności struktur, gospodarowania środkami publicznymi, przestrzegania prawa przez podmioty życia publicznego, jawności administracji i innych podmiotów (wyr. WSA w Krakowie z 27.10.2017 r., II SAB/Kr 199/17, Legalis).

#### Przykład

Obywatel wystąpił z wnioskiem dostępowym do domu kultury o odpowiedź na pytanie, czy w związku z niewykonaniem zobowiązania przez przedsiębiorcę świadczącego usługi względem tej instytucji kultury naliczona została kara umowna, a jeśli tak, to czy kara ta została opłacona i czy podjęto czynności zmierzające do wyegzekwowania tej kary. Bez względu na to, jakie usługi były przedmiotem umowy i czy były one związane z działalnością kulturalną, wniosek dotyczy gospodarowania środkami publicznymi. Podjęcie lub niepodjęcie działań prawnych zmierzających do zwiększenia aktywów w ramach tych środków (w tym przypadku wyegzekwowanie kwoty kary umownej), kiedy działanie to było możliwe i wynikało z umowy, stanowi sprawę publiczną i w konsekwencji jest informacją publiczną.

Przy interpretacji pojęcia informacji publicznej nie można abstrahować od samego językowego znaczenia informacji. Dlatego prawo do informacji należy interpretować jako prawo do uzyskania określonej wiadomości, wiedzy, pewnego opisu rzeczywistości, faktu (wyr. WSA w Gdańsku z 11.4.2018 r., II SAB/Gd 11/18, Legalis). W konsekwencji nie stanowią informacji publicznej opinie organu o zdarzeniach mających według wnioskodawcy miejsce, jak również informacje, które nie dotoczyły faktów, tylko stanu świadomości organu, czy też odpowiedź na pytanie dotyczące prawnie irrelevantnych/obojętnych zamiarów podmiotu publicznego (wyr. WSA w Krakowie z 23.3.2018 r., II SAB/Kr 258/17, Legalis). Informacja publiczna jako wiadomość dotycząca faktów i danych powinna odnosić się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej, związanego z nim bądź w jakikolwiek sposób jego dotyczącą. Informacja, aby posiadała walor informacji publicznej, musi wiązać się ze sferą faktów zaistniałych po stronie organu, ze stanem określonych zjawisk, jednakże aktualnych na dzień udzielania informacji (wyr. WSA w Gliwicach z 13.11.2017 r., IV SAB/Gl

217/17, Legalis). Jeśli więc informacja taka ma dotyczyć sfery faktów, to co do zasady nie będą nią zamierzenia dysponenta informacji, chyba że takie zamierzenia zostałyby zmaterializowane w dokumencie. Skoro informacja ta powinna dotyczyć sfery aktualnych faktów, to jej przedmiotem nie może być m.in. informacja czy wskazówki co do wykładni prawa stosowanego przez dysponenta informacji (wyr. WSA w Poznaniu z 28.9.2017 r., IV SAB/Po 49/17, Legalis), choć z drugiej strony informacją publiczną będzie już treść dokumentu obrazującego przyjętą wykładnię prawa, np. treść zamówionej przez instytucję kultury opinii prawnej. Wnioskiem o udostępnienie informacji nie może być żądanie mające na celu w rzeczywistości zainicjowanie pewnych działań dysponenta informacji, w wyniku podjęcia których wytworzona zostanie informacja publiczna potwierdzająca podjęcie tych działań (wyr. WSA w Warszawie z 16.11.2016 r., II SAB/Wa 462/16, Legalis).

### Przykład

Do instytucji kultury zajmującej się wystawianiem sztuk teatralnych wpłynął wniosek o uwzględnienie w przyszłorocznym repertuarze wskazanej przez wnioskodawcę tytułu sztuki i przesłanie mu kopii tak zmodyfikowanego repertuaru w trybie DostInfPubU. Jakkolwiek dokument zawierający repertuar teatralny dotyczy sposobu wykonywania zadania publicznego, może być więc uznany za nośnik informacji publicznej, to w trybie omawianej ustawy nie jest możliwe ingerowanie merytoryczne w taki dokument. Powyższy wniosek nie jest więc wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej.

---

Dla kwalifikacji informacji jako publicznej lub niepublicznej bez znaczenia jest motywacja, wykształcenie czy funkcja sprawowana przez osobę, która stara się o pozyskanie od dysponenta informacji. Bez znaczenia jest tu np. podejrzenie, że wnioskodawca może w przyszłości wykorzystać informację do własnych celów komercyjnych (wyr. WSA w Poznaniu z 15.10.2015 r., II SAB/Po 81/15, Legalis). Interes faktyczny ani interes prawny wnioskodawcy, poza wyjątkiem dotyczącym informacji publicznej przetworzonej, nie może być przez dysponenta analizowany. Tym bardziej nie może mieć żadnego znaczenia dla odpowiedzi na pytanie, czy informacja ma publiczny charakter. Na powyższą kwalifikację nie ma również wpływu obiektywne znaczenie informacji w odbiorze publicznym i ryzyka związane z dalszym ujawnieniem informacji przez osobę, która ją pozyskała, choćby to ujawnienie mogło przynieść szkodę instytucji kultury. Informacją publiczną jest zatem także informacja, której ujawnienie może spowodować przegranie procesu sądowego w sprawie cywilnej czy sporu dotyczącego zamówienia publicznego.

## 2. Potrzeba rozróżnienia pomiędzy informacją publiczną a jej nośnikiem

Analiza sporów dotyczących udostępniania informacji pozwala stwierdzić, że częstym błędem prowadzącym do nieprawidłowej realizacji zapisów DostInfPubU jest brak rozróżnienia pomiędzy informacją publiczną, a więc pewną wiedzą dotyczącą spraw publicznych a nośnikiem tej wiedzy, tj. nośnikiem informacji publicznej. Często przejawem braku powyższego rozróżnienia staje się przyjęcie błędnej koncepcji, że skoro nośnik in-

formacji ma charakter dokumentu nieurzędowego, to tym samym nie może w swej treści zawierać informacji publicznej. Wymownym przykładem skutków tego błędnego założenia jest uznawanie, że kwota wydatkowana ze środków publicznych na określony zakup związany z działalnością podmiotu publicznego nie stanowi informacji publicznej, ponieważ podstawą jej wydatkowania jest rachunek lub faktura wystawiane przez sprzedawcę niebędącego podmiotem publicznym, a więc niezobowiązanego do udostępniania informacji.

Takiemu podejściu przeczy jednak ugruntowane w orzecznictwie stanowisko, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne, a także inne podmioty sprawujące funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Charakter informacji publicznej mają również **informacje niewytworzone** przez wskazane podmioty, lecz do nich się odnoszące (wyr. NSA z 29.11.2018 r., I OSK 250/17, Legalis). W powyższym ujęciu informacją publiczną byłaby zarówno treść dokumentów bezpośrednio wytworzonych przez organ, jak i tych, które używane są do realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet jeśli nie pochodzą wprost od dysponenta informacji. Informacja może w związku z tym przybierać różne formy. W szczególności może mieć postać utrwalonego opisu rzeczywistości w formie tekstowej, tj. dokumentu (np. decyzji dyrektora instytucji kultury, umowy, której stroną jest instytucja) zarówno sporządzonego przez tę instytucję w przewidzianej prawem oficjalnej formie, jak i bez zachowania tej formy (np. notatka służbowa pracownika instytucji kultury). Dokument taki może być również sporządzony przez inny podmiot publiczny w ramach swoich obowiązków i jedynie skierowany do instytucji kultury. Wreszcie dokument może również pochodzić od podmiotu zewnętrznego wykonującego pewne usługi na rzecz instytucji kultury (np. rachunek, faktura) lub osoby aplikującej o pracę w instytucji kultury (np. wizja programowa kandydata na dyrektora instytucji kultury złożona w postępowaniu konkursowym). Może wreszcie informacja publiczna występować w formie ustnej, a o jej publicznym charakterze będzie zawsze decydować treść odnosząca się do spraw publicznych.

### Orzecznictwo

O charakterze informacji nigdy nie decyduje forma nośnika, na którym informacja została zapisana, ale wyłącznie jej treść (wyr. WSA w Opolu z 17.6.2010 r., II SA/Op 256/10, Legalis).

Skoro dla kwalifikacji informacji nie ma znaczenia rodzaj nośnika, to również dopuszczalne jest, aby informacja nieutrwalona na „zewnętrznym” nośniku (np. kartka papieru, plik z zapisem elektronicznym na dysku komputera lub na płycie CD itd.) miała charakter informacji publicznej. Taka informacja może istnieć w sferze faktów znanych piastunowi władzy (odpowiednio: osobie zarządzającej instytucją kultury) lub osobom działających w jego imieniu. Dotyczy to także informacji niefunkcjonujących w obiegu, które mogą być udostępnione w sposób werbalny w formie ustnego przekazu osobie zainteresowanej (wyr. WSA w Warszawie z 22.2.2012 r., II SAB/Wa 443/11, Legalis).

Na marginesie można wskazać, że przedstawione stanowisko jest niekiedy podważane również na gruncie orzecznictwa sądowego. Argumentem w takim przypadku jest twierdzenie, że utrwalenie informacji na zewnętrznym nośniku, innym niż tylko ludzka pamięć, jest warunkiem uznania danej informacji za publiczną. Dopóki bowiem infor-

macja istnieje wyłącznie w pamięci pracownika lub przedstawiciela instytucji i nie została utrwalona w jakiegokolwiek innej formie, tak aby można było w sposób niebudzący wątpliwości odczytać jej treść, dopóty informacja nie ma waloru informacji publicznej (wyr. NSA z 14.9.2012 r., I OSK 1177/12, Legalis). Powyższe stanowisko wydaje się pozostawać w sprzeczności z ugruntowaną tezą, że wnioskiem o udzielenie informacji publicznej może być objęte pytanie o określony stan istniejący na dzień udzielania odpowiedzi, choćby nie wynikało to z żadnych dokumentów.

#### Przykład

Do dyrektora gminnego domu kultury wpłynął wniosek o udostępnienie informacji publicznej poprzez udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy na odbywającym się kilka dni wcześniej spotkaniu z dyrektorem gminnego muzeum omawiane były kwestie dotyczące wspólnych działań dotyczących remontu budynku, w którym obie instytucje mają swoje siedziby. Choć ze spotkania nie był sporządzony protokół (a więc nie doszło do zewnętrznego utrwalenia przedmiotu i przebiegu spotkania), to powyższa kwestia dotyczy sprawy publicznej (warunków funkcjonowania instytucji i wykonywania powierzonych im zadań publicznych, a także ewentualnego wydatkowania środków publicznych), nie mogła jeszcze ulec „zatarciu” w pamięci przedstawiciela instytucji kultury, zatem stanowi informację publiczną.

---

Istotnym problemem udostępniania niematerializowanej informacji publicznej jest ryzyko dotyczące zgodności przekazywanej wiadomości z prawdą. Skoro informacja uznawana jest za wiadomość dotyczącą sfery faktów, która zmniejsza deficyt wiedzy o tych faktach, to przekazywanie informacji nieprawdziwych (a w pewnych wypadkach niepewnych) nie może być uznane za realizację prawa do informacji publicznej. Stąd nie można uznać za podlegającą udostępnieniu informację o faktach, które mogłyby np. ze względu na upływ czasu zostać „zatarłe” w pamięci przedstawiciela podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji. Podmiot udostępniający informację musi być pewny jej prawdziwości. Pamiętać przy tym należy, że nawet sądy administracyjne wskazują, że w sytuacji podania w odpowiedzi na wniosek dostępowy informacji nieprawdziwej, skutkiem dla osoby przygotowującej taką odpowiedź może być odpowiedzialność karna, zaś bezczynność takiej instytucji uznawana jest za rażącą (wyr. NSA z 21.4.2016 r., I OSK 2479/14, Legalis).

Konsekwencją rozróżnienia pojęć informacji publicznej od jej nośnika jest możliwość udostępnienia informacji (w rozumieniu przekazania pewnego stanu wiedzy) bez konieczności udostępniania kopii nośnika informacji, na którym informacja jest zapisana. Będzie to szczególnie istotne, jeśli ze względów prawnych przekazanie kopii nośnika informacji nie jest dopuszczalne w trybie DostInfPubU. W orzecznictwie wskazano m.in., że akt notarialny dotyczący nieruchomości stanowiącej przedmiot własności instytucji zobowiązanej do udostępnienia informacji publicznej nie może być w kopii ani odpisie przekazany w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji, ponieważ w tym zakresie znajdują zastosowanie przepisy regulacji szczególnej, o czym będzie szerzej mowa w rozdziale 3.1. Nie stanowi to jednak przeszkody w udostępnieniu informacji o poszczególnych zapisach zawartych w tym akcie, byleby tylko udostępnieniu podlegała treść, a nie forma aktu notarialnego. Podobnie przeszkodą w udostępnieniu całej kopii nośnika informacji może być wzgląd na występowanie w nim również informacji, do których dostęp podlega ograniczeniu na podstawie art. 5 DostInfPubU, a jednocześnie informacje

te nie znajdują się w sferze zainteresowania wnioskodawcy. W takiej sytuacji realizacja prawa do informacji publicznej może polegać na podaniu konkretnej informacji (treści) zapisanej na nośniku bez konieczności udostępniania formy (całego) nośnika. Pamiętać przy tym należy, że jeśli wnioskodawca wprost określił formę i sposób udostępnienia informacji publicznej, np. poprzez przesłanie mu skanu dokumentu, to w takiej sytuacji udostępnienie informacji w postaci wyłącznie zacytowania fragmentów treści takiego dokumentu uznawane jest za nieprawidłową realizację wniosku dostępowego.

Rozróżnienie pomiędzy informacją publiczną a jej nośnikiem ma istotne znaczenie w przypadku dokumentu urzędowego, ponieważ w przypadku tego typu dokumentów nie może istnieć wątpliwość co do publicznego ich charakteru, a udostępnienie takiego dokumentu powinno dotyczyć tak jego treści (treść informacji), jak i postaci (widok, odwzorowanie nośnika), co wynika wprost z art. 6 ust. 1 pkt 4 DostInfPubU i zostało potwierdzone w orzecznictwie sądowym (wyr. WSA w Łodzi z 12.10.2018 r., II SAB/Łd 114/18, Legalis). Instytucja kultury, w której zasobach znajduje się dokument urzędowy, nie może zatem stwierdzić, że wyłącznie konkretne zawarte w nim informacje mają publiczny charakter, zaś sam taki dokument nie stanowi informacji publicznej.

### 3. Dokument urzędowy, wewnętrzny i prywatny

Praktyka rozstrzygania spraw o dostęp do informacji publicznej wykazuje, że pewne znaczenie dla ustalenia publicznego lub niepublicznego charakteru informacji może mieć pochodzenie lub charakter nośnika, na którym informacja jest zawarta. Uzależnianie omawianej kwalifikacji nie może jednak mieć charakteru bezkrytycznego, ponieważ DostInfPubU nie posługuje się pojęciami dokumentu prywatnego i wewnętrznego, a przyznanie charakteru nośnika informacji publicznej wyłącznie dokumentowi urzędowemu oznaczałoby wprowadzenie pozaprawnych kryteriów i w efekcie prowadziłoby do bezpodstawnego ograniczenia prawa do informacji publicznej.

#### Orzecznictwo

Informacja publiczna obejmuje swoim znaczeniem szerszy zakres pojęciowy niż dokumenty urzędowe i nie można zawęzać, i utożsamiać dostępu do informacji publicznej, z dostępem do dokumentu. Informacją publiczną są nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i wytworzone przez organy administracji publicznej, ale także te dokumenty, których organ używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań. Pojęcie dokumentu urzędowego różni się od dokumentu zawierającego informację publiczną. Istotne znaczenie ma zatem nie to, czy dokument został sporządzony przez funkcjonariusza publicznego, lecz przede wszystkim to, czy zawiera on informację publiczną (wyr. NSA z 24.8.2017 r., I OSK 12/16, Legalis).

Ustawodawca posługuje się pojęciem **dokumentu urzędowego** w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a DostInfPubU wskazując, że informacją publiczną jest w szczególności postać i treść dokumentu urzędowego, w tym treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających oraz treść orzeczeń sądowych. Dokument urzędowy został zdefiniowany w art. 6 ust. 2 DostInfPubU jako treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w ro-

zumieniu KK, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy.

#### Przykład

Do dokumentów urzędowych zalicza się m.in.: treść decyzji administracyjnej, protokół kontroli sporządzony przez organ państwowej inspekcji, świadectwo ukończenia studiów podyplomowych, zalecenia organu nadzoru względem podmiotu nadzorowanego, zatwierdzony projekt budowlany.

---

Pewnym przeciwieństwem dokumentu urzędowego ma być **dokument wewnętrzny**, który nie jest skierowany do podmiotów zewnętrznych, a służy wymianie informacji, gromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk, określeniu zasad działania w określonych sytuacjach lub obrazujący fragment przygotowań do powstania aktu będącego formą działalności danego podmiotu (wyr. NSA z 3.10.2017 r., I OSK 3357/15, Legalis). Dokument taki, zwany czasem roboczym, nie jest wiążący co do sposobu załatwienia sprawy, nie jest w związku z tym wyrazem stanowiska organu (wyr. WSA we Wrocławiu z 19.4.2017 r., IV SAB/Wr 8/17, Legalis). Warto zauważyć, że samo stworzenie pojęcia dokumentu wewnętrznego podlega istotnej krytyce, której autorzy – częściowo słusznie – zwracają uwagę, że prawie każda aktywność podmiotów publicznych dotyczy wykonywania zadań publicznych lub gospodarowania majątkiem publicznym, zaś posługiwanie się tym pojęciem celem wyłączenia niektórych dokumentów tworzonych przez dysponentów informacji z definicji informacji publicznej skutkuje stworzeniem pozakonstytucyjnego i pozaustawowego ograniczenia w wykonywaniu prawa do informacji.

#### Przykład

Za dokumenty wewnętrzne uznaje się m.in. protokół z posiedzenia gremium działającego w ramach podmiotu publicznego, które nie jest oficjalnym organem, kartę drogową wypełnianą przez pracownika instytucji w związku z korzystaniem z pojazdu służbowego, wewnętrzną korespondencję w ramach podmiotu publicznego.

---

Wreszcie podmioty zobowiązane do udostępnienia posługują się pojęciem **dokumentu prywatnego**, którym ma być dokument pochodzący od podmiotu niepublicznego, a czasem dokument kierowany do takiego podmiotu. Dokument taki może być źródłem informacji publicznej, jeśli dotyczy sprawy publicznej (wyr. NSA z 28.1.2015 r., I OSK 634/14, Legalis). Ponadto należy podkreślić, że niektóre dokumenty pierwotnie prywatne stają się dokumentami urzędowymi, jeśli zostają przyjęte przez właściwy podmiot publiczny i włączone do rozstrzygnięcia administracyjnego (wyr. WSA w Rzeszowie z 17.1.2013 r., II SAB/Rz 48/12, Legalis). Bez względu na dokonaną kwalifikację, dokumenty prywatne będące podstawą wydatkowania środków publicznych, np. faktury, rachunki, zawierają w sobie informację publiczną.

Na gruncie realizacji przepisów DostInfPubU najistotniejszy spór odnoszący się do kwalifikacji informacji publicznej, w którym kwestią istotną byłby argument wewnętrznego charakteru dokumentu, dotyczył dostępu do zamawianych przez podmioty publiczne od podmiotów zewnętrznych analiz ekonomicznych, ekspertyz i opinii prawnych. Na ich wewnętrzny charakter wskazywać ma fakt, że opinia czy ekspertyza nie została zamówiona w związku z konkretnym procesem decyzyjnym (wyr. NSA z 29.2.2012 r., I OSK

2196/11, Legalis). Powyższe stanowisko wpisuje się w tezę, że o tym, czy opinia prawna stanowi informację publiczną i w związku z tym może podlegać udostępnieniu, ma decydować cel zamówienia tej opinii (wyr. NSA z 16.6.2009 r., I OSK 89/09, Legalis). Choć linia orzecznicza wskazująca na wewnętrzny charakter części opinii i ekspertyz jest dominująca, to argumenty ją potwierdzające nie wydają się uwzględniać kontrolnego aspektu prawa do informacji w odniesieniu do wydatkowania środków publicznych. Należy bowiem stwierdzić, że wszelkie tego typu dokumenty analityczne opłacane są ze środków publicznych, a sposób wydatkowania takich środków, w tym efekt ich wydatkowania w postaci treści opinii, może podlegać kontroli poprzez instytucję dostępu do informacji publicznej. Argumenty zwolenników wewnętrznego charakteru opinii i ekspertyz byłyby słuszne, gdyby tego typu dokumenty nie dotyczyły wykonywania celów publicznych, a z ich powstaniem nie łączyłoby się wydatkowanie środków publicznych. Natomiast pomimo ewentualnego wewnętrznego charakteru samej opinii za informację publiczną uznaje się dane eksperta, który przygotował treść opinii (wyr. NSA z 23.10.2018 r., I OSK 1427/17, Legalis). Dane te umożliwiają bowiem realizację kontrolnej funkcji prawa do informacji, która może polegać na weryfikowaniu doboru osoby wykonującej specjalistyczną usługę dla podmiotu publicznego przez pryzmat jej wykształcenia, doświadczenia zawodowego i życiowego (wyr. WSA w Warszawie z 23.11.2010 r., II SAB/Wa 252/10, Legalis). W związku z działalnością organizacji społecznych o charakterze kontrolnym, innym przedmiotem sporów, który doprowadził do wykształcenia linii orzeczniczej dotyczącej tzw. dokumentów wewnętrznych, była dostępność w trybie DostInfPubU kalendarza (terminarza) osoby zarządzającej podmiotem publicznym. Kalendarz taki uznaje się za dokumentację wewnętrzną, niestanowiącą informacji publicznej.

#### Orzecznictwo

Kalendarz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego jest narzędziem biurowym, pomocniczym, wspomagającym organizację pracy ministra, należy zakwalifikować go jako dokumentację wewnętrzną, nie dotyczącą informacji publicznej. Natomiast informacją publiczną jest już informacja o godzinach, datach, miejscach spotkań i osobach, z którymi w określonym przedziale czasowym spotykał się Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (wyr. WSA w Warszawie z 3.12.2014 r., II SAB/Wa 554/14, Legalis).

---

## 4. Informacje dotyczące funkcjonowania instytucji kultury

Przedmiotem informacji publicznej w świetle art. 6 ust. 1 pkt 2 DostInfPubU mogą być informacje o podmiotach zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, w tym o ich statusie prawnym, organizacji, przedmiocie działalności i kompetencjach, organach i osobach sprawujących w nich funkcje oraz ich kompetencjach, strukturze własnościowej i dysponowanym majątku. Informacją publiczną zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 DostInfPubU będą zaś informacje o zasadach funkcjonowania tych podmiotów, w szczególności ich trybie działania, prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach, a także naborze kandydatów na wolne stanowiska. Wreszcie przedmiotem informacji publicznej są informacje o majątku publicznym, którym dysponuje podmiot zobowiązany do udo-

stąpienia informacji, na co wskazuje art. 6 ust. 1 pkt 5 DostInfPubU. Zatem wszystkie powyższe kwestie dotyczące instytucji kultury stanowią informację publiczną, która najczęściej jest w dyspozycji takiej instytucji. Należy pamiętać, że przytoczony katalog informacji stanowiących informację publiczną, a zawarty w art. 6 DostInfPubU, nie tworzy katalogu zamkniętego. Istnieje więc wiele takich informacji, które nie zostały w nim wprost wymienione, a które ze względu na związek ze sprawami publicznymi stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 DostInfPubU.

### Ważne

Można z pewnym uproszczeniem stwierdzić, że wszelkie informacje dotyczące wewnętrznej organizacji i zasad funkcjonowania, wykonywania działalności kulturalnej (ale także innej działalności niż działalność kulturalna), majątku przekazanego do dyspozycji instytucji kultury (w tym także wszelkich działań dotyczących tego majątku, które mogłyby go powiększyć lub uszczuplić) stanowią informację publiczną.

---

Dla powyższej kwalifikacji nie ma znaczenia, w jakich dokumentach informacje te zostały zawarte, a w pewnych wypadkach nie będzie miało nawet znaczenia, czy informacja została zmaterializowana w jakimkolwiek dokumencie, jeśli tylko dotyczy ona powyższych zagadnień. Przykładowo, takie dokumenty, jak sprawozdanie finansowe z działalności centrum kultury, plan finansowy na kolejny rok, zestawienie poniesionych kosztów czy uzyskanych dotacji stanowi informację publiczną, do której udostępnienia zobowiązany jest dyrektor centrum kultury (wyr. WSA w Olsztynie z 29.5.2018 r., II SAB/Ol 35/18, Legalis). W orzecznictwie podkreśla się, że m.in. wszystkie informacje dotyczące funkcjonowania osoby prawnej samorządu terytorialnego, jaką jest samorządowa instytucja kultury, w zakresie trybu jej działania, wykonywania zadań publicznych, działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej oraz majątku, spełniają definicję informacji publicznej (wyr. WSA we Wrocławiu z 24.4.2018 r., IV SAB/Wr 48/18, Legalis). Waler informacji o szeroko pojmowanej działalności instytucji kultury ma treść i formę takich dokumentów, jak: regulamin organizacyjny gminnej biblioteki publicznej, regulamin wynagradzania czy regulamin pracy instytucji kultury (wyr. WSA w Gliwicach z 13.5.2014 r., IV SAB/Gl 23/14, Legalis). Organizacji i funkcjonowania – w szerokim znaczeniu – będą również dotyczyły dokumenty obrazujące podstawy zatrudnienia w ośrodku kultury oraz umowy o charakterze cywilnoprawnym z osobami wykonującymi pracę w takim ośrodku. I wreszcie umowy i inne porozumienia zawarte pomiędzy ośrodkiem kultury a powiatowym urzędem pracy w sprawach zasad zatrudniania w ośrodku kultury (wyr. WSA we Wrocławiu z 22.5.2013 r., IV SAB/Wr 32/13, Legalis).

Istotne informacje o działalności instytucji zobowiązanej do udostępnienia informacji publicznej mają oceny i raporty opracowywane tak przez dysponenta informacji (np. sprawozdania okresowe), organ założycielski (np. właściwą JST), jak i wyspecjalizowane podmioty zewnętrzne. Należy pamiętać, że dla kwalifikacji jako informacji publicznej dokumentów podsumowujących całą działalność lub część działalności instytucji kultury, nie ma znaczenia to, jaki podmiot jest autorem takiej analizy, ponieważ zawsze funkcjonowanie instytucji, której działalność oparta jest na środkach publicznych, stanowi informację publiczną. Z perspektywy instytucji kultury znaczenie dla realizacji obowiązku udostępniania może mieć tylko to, czy analiza znajduje się w jej dyspozycji, co będzie przedmiotem szerszych rozważań w rozdziale 3.4. Natomiast z perspektywy podmiotu



poszukującego takiej informacji opracowanie dokumentu podsumowującego działalność takiej instytucji przez inny podmiot będzie wyłącznie rozszerzeniem potencjalnych adresatów wniosku dostępowego, tj. wnioskodawca będzie mógł zwrócić się o udostępnienie do podmiotu, który przeprowadził taką analizę, jeśli jednocześnie jest to podmiot zobowiązany do udostępniania informacji, do podmiotu zlecającego ją, jeśli tylko sam ten podmiot również jest zobowiązany do udostępniania informacji (np. do organu założycielskiego instytucji kultury), a także do samej instytucji kultury, jeśli opracowanie zostało jej przekazane.

#### Orzecznictwo

---

Raport z kontroli przeprowadzonej przez Centrum Edukacji Artystycznej jako wyspecjalizowanej jednostki nad publicznymi i niepublicznymi szkołami i placówkami artystycznymi ma charakter dokumentu urzędowego i stanowi informację publiczną, do której udostępnienia zobowiązany jest także dyrektor kontrolowanej placówki (wyr. WSA w Poznaniu z 5.9.2014 r., II SAB/Po 57/14, Legalis).

---

Ocena działalności instytucji kultury, która może być przedmiotem zainteresowania społecznego realizowanego przez dostęp do informacji publicznej, może zostać również wyrażona w dokumencie niemającym charakteru dokumentu urzędowego, tylko w dokumencie prywatnym. Za informację publiczną uznaje się też odpowiedź na pytanie, czy w związku z reorganizacją struktury instytucji został zlecony audyt dotyczący zasadności i skutków takiej reorganizacji, a jeśli tak, to jakie były skutki takiego audytu. Zarówno odpowiedź na takie pytanie, jak i udostępnienie wyników audytu w postaci właściwego dokumentu, względnie fragmentu jego treści uznawane są za informację publiczną prostą (wyr. WSA w Warszawie z 5.6.2012 r., II SA/Wa 648/12, Legalis).

Obok organizacji i funkcjonowania wewnętrznego instytucji kultury przedmiotem informacji publicznej mogą być wszelkie działania o charakterze zewnętrznym dotyczące realizacji głównego przedmiotu działalności, jaką jest działalność kulturalna w rozumieniu art. 1 ust. 1 DziałKultU, tj. działania mające na celu tworzenie, upowszechnianie i ochronę kultury. Za informację publiczną uznaje się przy tym nie tylko przedstawienie rodzajów aktywności mieszczących się w przytoczonej definicji działalności kulturalnej podejmowanych przez określoną instytucję, ale także bardzo szczegółowe dane obrazujące konkretną aktywność w dziedzinie teatru, muzyki, tańca, filmu czy innych sztuk audiowizualnych. Przedmiotem wniosku dostępowego może być zatem informacja o przygotowaniach do realizacji konkretnej imprezy artystycznej (np. obejmować informację o wszelkich zakupach na potrzeby przygotowania określonego przedsięwzięcia, osobach zaangażowanych w jego przygotowanie i realizację, zawartych umowach z podmiotami zewnętrznymi, np. artystami), jej przebiegu (np. zapisu audiowizualnego) czy koniecznych działaniach podejmowanych po jej zakończeniu (np. rozliczeniach, wniesionych reklamacjach itd.).

#### Orzecznictwo

---

Gminny ośrodek kultury zobowiązany jest do udostępnienia informacji zawierającej pełną specyfikę dochodów imprezy polegających na organizacji obchodów dni gminy oraz specyfikę poniesionych w związku z tą imprezą wydatków. Powyższe dane stanowią informację publiczną, a realizacja wniosku, jeśli taką formę i sposób wskazał sam wnioskodawca, może polegać na przesłaniu

skanów dokumentów szczegółowo ilustrujących powyższe dochody i wydatki. Stanowią one informację o działalności instytucji kultury jako podmiotu publicznego, w tym o sposobie wydatkowania majątku publicznego i przestrzeganiu zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi (wyr. WSA w Rzeszowie z 19.4.2018 r., II SAB/Rz 28/18, Legalis).

---

W szczególności, co stanowi kwestię często kontrowersyjną, kwota wynagrodzenia wypłaconego artyście za udział w imprezie organizowanej przez instytucję kultury stanowi informację publiczną (wyr. NSA z 4.10.2017 r., I OSK 706/17, Legalis). Dla takiej kwalifikacji bez znaczenia pozostaje rodzaj działalności artystycznej, kraj pochodzenia czy – ogólnie mówiąc – renoma artysty. Ewentualnie dopiero na drugim etapie rozpatrywania wniosku dostępowego, co zostanie opisane w rozdziale 4., instytucja kultury mogłaby ograniczyć dostęp do tej informacji, jeżeli wykazane zostałyby, że kwota wynagrodzenia za usługi artystyczne ma wartość gospodarczą i stanowi w związku z tym tajemnicę przedsiębiorcy. Podobnie za informację publiczną, której dostępność ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy mogłaby zostać ograniczona, uznaje się warunki umów samorządowego ośrodka kultury z dystrybutorami filmów czy dostawcami sprzętu audio-wideo, ponieważ informacje te obrazują sposób wydatkowania środków finansowych przyznawanych przez gminę (wyr. WSA w Rzeszowie z 1.12.2016 r., II SA/Rz 1433/16, Legalis).

Informacja publiczna, która powinna dotyczyć sfery faktów związanych z działalnością instytucji kultury lub wydatkowaniem przez nie środków publicznych, obejmuje nie tylko sprawy finansowe, ale również kwestie związane z przebiegiem poszczególnych przedsięwzięć kulturalnych. Taki wniosek powinien dotyczyć w szczególności sfery faktów istotnych dla oceny prawidłowości organizacji przedsięwzięcia, czy faktów mogących pociągać za sobą skutki prawne, tak dla instytucji kultury, jak i podmiotów współpracujących z instytucją kultury. Dlatego trudno zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym w jednym z orzeczeń, że notatka służbowa podpisana przez pracowników instytucji kultury, a dotycząca zniszczenia eksponatów na wystawie organizowanej przez tę instytucję, nie stanowi informacji publicznej (wyr. WSA w Bydgoszczy z 28.6.2016 r., II SAB/Bd 38/16, Legalis). Nie powinny tu mieć bowiem znaczenia takie argumenty, że sporządzanie notatek służbowych w instytucjach kultury nie jest działaniem rutynowym i notatka taka ma charakter dokumentu wewnętrznego. Skoro celem informacji publicznej jest umożliwienie obywatelom i innym podmiotom uzyskanie dostępu do dokumentów źródłowych pozwalających na samodzielne wyrobienie opinii o prawidłowości działalności podmiotów publicznych, to wykładnia taka prowadzi w istocie do podważenia aksjologicznych podstaw dostępu do informacji publicznej. Uzasadnienie przyjęte we wskazanym orzeczeniu mogłoby zostać uznane za słuszne, jeśli dotyczyłoby np. notatki odnoszącej się do zainteresowania zwiedzających poszczególnymi eksponatami, ale notatka dokumentująca zniszczenie czy uszkodzenie eksponatu dotyczy faktów pociągających za sobą skutki prawne, w tym skutki o charakterze finansowym (odszkodowawcze, ubezpieczeniowe itd.).

### Orzecznictwo

---

Wniosek o dofinansowanie z funduszy europejskich dotyczący projektu, który ma być realizowany przez samorządową instytucję kultury w ramach zadań związanych z prowadzeniem działalności kulturalnej w sposób określony w umowie o dofinansowanie, z wykorzystaniem środków publicznych stanowi informację publiczną. Podobnie taką informację stanowią wszelkie dokumenty wy-

tworzone przez instytucję kultury w celu otrzymania dofinansowania, a także zawarta w tym zakresie umowa (wyr. WSA w Gliwicach z 20.7.2015 r., IV SAB/Gl 47/15, Legalis).

---

Z szeroko rozumianym funkcjonowaniem instytucji kultury wiążą się wszelkie kwestie związane z gospodarowaniem majątkiem publicznym pozostającym w dyspozycji tej instytucji kultury, choćby nawet czynności podejmowane w ramach tego dysponowania nie pozostawały w związku z główną działalnością instytucji. Dlatego m.in. agencja artystyczna będąca komunalną instytucją kultury zobowiązana jest do udostępniania informacji, także o komercyjnym podnajmie wykorzystywanych przez nią pomieszczeń (wyr. WSA w Gdańsku z 23.5.2018 r., II SA/Gd 163/18, Legalis). Powyższe dotyczy nie tylko informacji o wysokości przychodów uzyskiwanych z majątku publicznego, ale także bardziej szczegółowych danych zawartych w umowie, jak m.in. działalności, na którą będzie wykorzystywana taka nieruchomość, umownym okresie wypowiedzenia itd. Przedmiotem wniosku może być na przykład udokumentowanie zachowania procedury przetargowej w związku z oddaniem w dzierżawę pomieszczenia w miejskim ośrodku kultury na potrzeby prowadzenia przez podmiot prywatny kawiarni literackiej (wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2.6.2016 r., II SAB/Go 35/16, Legalis). Informacją publiczną będzie również ewentualne wykorzystywanie do prywatnych celów przez dyrektora ośrodka budynków i sprzętu ośrodka żeglarskiego zarządzanego przez gminny ośrodek kultury (wyr. WSA w Poznaniu z 1.2.2018 r., II SAB/Po 194/17, Legalis).

## 5. Umowy zawierane przez instytucje kultury

Z uwagi na szczególnie częste występowanie z wnioskami dostępowymi dotyczącymi konkretnych umów, odrębnego potraktowania wymaga analiza możliwości uznania umowy oraz dokumentów wytworzonych na podstawie umowy jako nośnika informacji publicznej. Dysponenci informacji, w tym także instytucje kultury, zawierają szereg umów zapewniających możliwość efektywnego wykonywania powierzonych im działalności. Niektóre z nich zostały wprost wskazane w regulacji ustawowej działalności kulturalnej, np. umowa z dyrektorem instytucji kultury (art. 15 DziałKultU), umowa o zarządzanie instytucją kultury (art. 16 DziałKultU), umowy związane z zamówieniem na dostawę lub usługi w zakresie działalności kulturalnej (art. 37c DziałKultU) czy umowy o udzielenie dotacji lub pomocy publicznej (art. 9a DziałKultU). Rodzaj zawieranych umów może wynikać ze specyfiki prowadzonej działalności podstawowej, np. umowy licencyjne, albo z potrzeby zapewnienia właściwych warunków funkcjonowania każdego podmiotu publicznego, np. umowy kupna materiałów biurowych. Już od 2011 r. ukształtowała się linia orzecznicza, zgodnie z którą wszelkie umowy zawierane przez podmiot publiczny i opłacane ze środków publicznych, albo dotyczące realizacji celów publicznych, mają walor informacji publicznej. Zwłaszcza istotne znaczenie mają informacje o charakterze finansowym, tj. dotyczące wysokości wynagrodzenia, jakie będzie musiał zapłacić podmiot publiczny, ponieważ informacja ta obrazuje sposób wykonywania określonych zadań oraz odnosi się do sposobu dysponowania majątkiem publicznym (wyr. WSA w Warszawie z 26.3.2015 r., II SAB/Wa 1008/14, Legalis). Dlatego możliwość ograniczenia prawa do informacji publicznej poprzez zastosowanie rozwiązań omawianych w roz-

dziale 4. odnośnie do finansowego aspektu umowy zawieranej przez instytucję jest znacznie ograniczona.

Zakwalifikowanie umowy jako nośnika informacji publicznej dotyczy wszelkich umów zawieranych przez instytucje kultury bez względu na to, czy dotyczą one podstawowego obszaru działalności, np. umowy o organizację koncertów plenerowych (wyr. WSA w Gliwicach z 18.3.2015 r., IV SAB/GI 5/15, Legalis), czy spraw wewnątrzorganizacyjnych, np. umowy o przeprowadzenie audytu, usług w zakresie pomocy prawnej itd., czy niezwiązanych bezpośrednio z działalnością podstawową, np. umów odnoszących się do gospodarowania mieniem powierzonym instytucji kultury. Umowy takie dokumentują fakt lub sposób zadysponowania majątkiem publicznym, a za informację publiczną uznaje się treść i postać umów cywilnoprawnych dotyczących tego majątku (wyr. NSA z 13.5.2015 r., I OSK 634/15, Legalis). W zasadzie dla kwalifikacji tej nie powinno mieć znaczenia, czy umowa ma odpłatny charakter. Zatem także umowa regulująca ogólne ramy współdziałania instytucji kultury (albo list intencyjny), czy umowa patronatu zawierają informację publiczną.

#### Ważne

Możliwość wyłączenia jawności danych osobowych oraz honorarium podmiotu realizującego działalność artystyczną lub twórczą przewidziana wprost w art. 29a OrgProDziKulU nie oznacza, że umowa zawarta z artystą przestaje być nośnikiem informacji publicznej (wyr. WSA w Warszawie z 21.10.2016 r., II SAB/Wa 227/16, Legalis). Dotyczy ona wydatkowania środków publicznych lub/i realizacji celów publicznych, dlatego przepis ten może być zastosowany dopiero celem ograniczenia prawa do informacji publicznej na podstawie art. 5, co może w konsekwencji prowadzić do wydania decyzji o odmowie udostępnienia albo zastosowania anonimizacji, co opisywane jest w rozdziale 4.

---

Skoro za informację publiczną uznaje się umowy zawierane przez instytucje kultury oraz poszczególne zapisy zawarte w tych umowach, to tym bardziej taką kwalifikację mają prowadzone przez te instytucje zestawienia danych dotyczących umów (wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 26.11.2014 r., II SAB/Po 103/14, Legalis). Rejestry umów stanowią zatem informację publiczną, co dodatkowo wynika z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f DostInfPubU, zgodnie z którym informacje o prowadzonych rejestrach i ewidencjach, jako obrazujące zasady funkcjonowania dysponenta informacji, stanowią informację publiczną. Ponieważ ustawodawca nie rozróżnił rejestrów wewnętrznych, które miałyby porządkować pracę komórek organizacyjnych, od rejestrów zewnętrznych, prowadzonych np. na potrzeby organizatorów instytucji kultury, to każdy rejestr umów, bez względu na cel jego stworzenia, uznawany jest za informację publiczną (wyr. WSA w Warszawie z 27.5.2014 r., II SAB/Wa 168/14, Legalis).

W konsekwencji informację publiczną zawierają również dokumenty wytworzone w związku z zawartą umową, w tym w szczególności dokumenty będące podstawą rozporządzenia środkami publicznymi. Ponieważ podział i sposób wydatkowania środków publicznych stanowi informację publiczną, to faktury i rachunki wystawiane przez wykonawcę umowy podmiotowi publicznemu należy kwalifikować jako informację publiczną (wyr. WSA w Rzeszowie z 26.6.2018 r., II SAB/Rz 58/18, Legalis). Przedmiotem informacji publicznej będzie także opis merytoryczny faktur, noty księgowe czy korespondencja

z kontrahentem dotycząca wykonania umowy. W szczególności za informację publiczną uznaje się także wiadomość dotyczącą ewentualnego zastosowania przez podmiot publiczny kar umownych w przypadku niewykonania lub nieprawidłowego wykonania zobowiązania wynikającego z umowy, a także dokumenty potwierdzające zastosowanie takiej kary (wyr. WSA w Warszawie z 3.12.2014 r., II SAB/Wa 527/14, Legalis). Również podjęcie sformalizowanych kroków prawnych celem uzyskania zapłaty od kontrahenta podmiotu publicznego stanowi informację publiczną, choć nie będzie stanowiła już tej informacji treść ewentualnego pozwu wniesionego przez dysponenta informacji. Na marginesie wskazać należy, że co do zasady, zawarte w umowach czy na fakturach i rachunkach dane wskazujące osobę kontrahenta oraz wydatkowaną kwotę, nie mogą podlegać anonimizacji, czy tym bardziej ich występowanie na dokumencie nie powinno być podstawą do wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy, o czym będzie szerzej mowa w rozdziale 4.

## 6. Dokumenty pracownicze

Przedmiotem wielu wniosków o dostęp do informacji publicznej są informacje związane z zatrudnieniem pracowników instytucji kultury, co dotyczy zarówno postępowania rekrutacyjnego na stanowiska w tych instytucjach, jak i samego przebiegu zatrudnienia. Ważnym zagadnieniem wstępnym przy omawianiu problematyki kwalifikacji informacji jako publicznej lub niepublicznej wydaje się podkreślenie, że o kwalifikacji tej nie powinno decydować pełnienie lub niepełnienie funkcji publicznych przez pracownika instytucji kultury. Choć w orzecznictwie pojawiają się wyroki, w których kwestia ta ukazana jest jako decydująca do uznania informacji odnoszącej się do pracownika za publiczną, to zdaniem autora to, czy dany pracownik pełni funkcje publiczne, decydujące jest dla możliwości ograniczenia prawa do informacji ze względu na potrzebę ochrony jego prywatności. Zagadnienie to zostanie szczegółowo omówione w rozdziale 4. przy okazji analizy ustawowych przesłanek ograniczenia prawa do informacji.

Do informacji publicznych ustawodawca w art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. h wprost zaliczył takie informacje o zasadach funkcjonowania podmiotów zobowiązanych do udostępniania tego typu informacji jak **nabór kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska**. Nie chodzi tu wyłącznie o warunki, jakie zostały postawione przed kandydatami, bo te zwykle zamieszczane są w jawnym ogłoszeniu konkursowym, czy wynik naboru, ale o wszelkie informacje zawarte w dokumentach wytworzonych lub przedłożonych w ramach procesu rekrutacyjnego. Będą to zatem nie tylko dokumenty wytworzone przez dysponenta informacji (np. ogłoszenie o konkursie na nowe stanowisko, opinie przyjmowane w tej sprawie przez osoby decyzyjne), ale również dokumenty wytworzone przez kandydata (np. życiorys, list motywacyjny) lub przez niego przedłożone (stosowne zaświadczenia czy decyzje potwierdzające kwalifikacje merytoryczne, staż pracy itd.). Niekiedy, zwłaszcza przy stanowiskach kierowniczych w instytucjach kultury, wymagane są dodatkowe dokumenty obrazujące wizję programową w działalności instytucji. Również tego typu dokumenty, bez względu na ochronę prawnoautorską, stanowią nośnik informacji publicznej.