

Rozdział I. Cyberprzestrzeń jako przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji w systemach teleinformatycznych

§ 1. Pojęcie cyberprzestrzeni

Definiując pojęcie cyberbezpieczeństwa, ustawodawca nie odwołuje się do pojęcia cyberprzestrzeni, nie używa go też na gruncie ustawy z 5.7.2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa¹. Nie jest zarazem przypadkowe, że zdecydował się na umieszczenie i zdefiniowanie pojęcia cyberprzestrzeni w treści ustaw o stanach nadzwyczajnych, tj. ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2 ust. 1b)², a także ustawy o stanie wyjątkowym (art. 2 ust. 1a)³ oraz ustawy o stanie klęski żywiołowej (art. 3 ust. 1 pkt 4)⁴. W uzasadnieniu projektu ustawy wprowadzającej⁵ to pojęcie do systemu prawa wskazano, że „biorąc pod uwagę ogromne zagrożenia związane z informatyzacją administracji publicznej i gospodarki narodowej, istnieje potrzeba jednoznacznego wskazania, że jedną z przyczyn wprowadze-

¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1560.

² Ustawa z 29.8.2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1932).

³ Ustawa z 21.6.2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1928).

⁴ Ustawa z 18.4.2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1897).

⁵ Ustawa z 30.8.2011 r. o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 222, poz. 1323).

nia stanu nadzwyczajnego (o charakterze szczególnym) mogą być działania i zdarzenia w cyberprzestrzeni”⁶.

Przez pojęcie cyberprzestrzeni, zgodnie z przyjętą na gruncie ustaw o stacjach nadzwyczajnych definicją, ustawodawca rozumie przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzoną przez systemy teleinformatyczne, określone w art. 3 pkt 3 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁷, wraz z powiązaniem pomiędzy nimi oraz relacjami z użytkownikami. W treści definicji obecne jest zarówno pojęcie informacji, jak i pojęcie systemów teleinformatycznych, które to pojęcia – jak się wydaje – stanowią jądro definicji cyberprzestrzeni. Zważywszy na użycie wyrażenia „powiązania między nimi” (tj. systemami teleinformatycznymi) oraz „relacje z użytkownikami”, których to rodzajów powiązań ani relacji ustawodawca nie kataloguje, można próbować dowodzić, że definicja cyberprzestrzeni ma charakter definicji zakresowej niepełnej. Definicje niepełne z założenia nie wymieniają wszystkich elementów zakresu, lecz ograniczają się jedynie do wyróżnienia przykładu tych elementów. Spostrzeżenie to może jednak także prowadzić do postawienia tezy przeciwnej, zgodnie z którą racjonalnie działający ustawodawca nie dokonywał konkretyzacji rodzajów ani cech relacji i powiązań istniejących pomiędzy podmiotami (użytkownikami) cyberprzestrzeni, chcąc osiągnąć cel, jakim było objęcie tym terminem wszelkich rodzajów aktywności, niezależnie od statusu podmiotów, czasu, miejsca czy celu ich podjęcia, przy zastrzeżeniu, że aktywność ta następuje z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych, a jej przedmiotem jest informacja⁸.

⁶ W uzasadnieniu zauważono, że „obecnie obserwuje się niezwykle dynamiczny proces przenoszenia aktywności ludzkiej w przestrzeń wirtualną, będącą składową obszaru cyberprzestrzeni. Dotyczy to nie tylko działalności osób fizycznych, ale również administracji publicznej, przedsiębiorców, organizacji społecznych i innych podmiotów. Działalność w cyberprzestrzeni staje się nieodzownym elementem funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Należy jednak zauważyć, że postępujący proces informatyzacji, obok niewątpliwych korzyści, rodzi również określone zagrożenia. W szczególności dotyczy to możliwości wykorzystania cyberprzestrzeni w celach sprzecznych z interesami państwa i jego obywateli” (zob. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o funkcjonowaniu państwa i społeczeństwa. Należy jednak zauważyć, że postępujący proces informatyzacji, obok niewątpliwych korzyści, rodzi również określone zagrożenia. W szczególności dotyczy to możliwości wykorzystania cyberprzestrzeni w celach sprzecznych z interesami państwa i jego obywateli” (zob. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy VI kadencji Nr 4355).

⁷ Ustawa z 17.2.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 570).

⁸ J. Taczkowska-Olszewska, Bezpieczeństwo informacyjne jako kategoria prawna. Ujęcie teoretyczne, w: W. Kitler, J. Taczkowska-Olszewska (red.), Bezpieczeństwo informacyjne. Aspekty prawno-administracyjne, Warszawa 2017, s. 53.

Sposób definiowania cyberprzestrzeni, a także miejsce w systemie aktów prawnych, w którym została umieszczona ta definicja, przesądząją zarówno o potrzebie nierozdzielnej ochrony treści informacji i metod jej przesyłu, rejestrowania, generowania i magazynowania, jak i – z drugiej strony – o randze informacji w hierarchii dóbr prawnie chronionych. Ranga informacji nie wzrosła bynajmniej tylko z tego powodu, że w dobie społeczeństwa informacyjnego⁹ stała się czynnikiem wzrostu gospodarczego państw¹⁰, ale przede wszystkim dlatego, że dostrzeżona została wartość informacji jako nowego rodzaju broni i narzędzia walki wykorzystywanego na arenie piętego – obok ładu, powietrza, wody i przestrzeni kosmicznej – teatru wojny, jakim się stała cyberprzestrzeń¹¹. Stanowi ona *de facto* synonim „przestrzeni informacyjnej” rozumianej jako zagregowane zasoby informacyjne dostępne dla jednostki przy użyciu systemu teleinformatycznego. Cyberprzestrzeń może być zatem

⁹ K. Chalubińska-Jentkiewicz i M. Karpik dokonali przeglądu stanowisk dotyczących sposobu definiowania społeczeństwa informacyjnego, wychodząc od pierwotnego użycia tego terminu przez Tadao Umesao, który w artykule na temat ewolucyjnych teorii społeczeństwa opartych na przemysłach informacyjnych zastosował go w 1963 r. do opisu japońskiej gospodarki opartej na informacji i technologii. Następnie było ono używane zamiennie z pojęciem ery informacyjnej i cywilizacji informacji. W dokumentach UE wizja społeczeństwa informacyjnego pojawiła się w 1993 r. w wydanej przez Komisję Europejską białej księdze. Cele rozwoju społeczeństwa informacyjnego zostały szczegółowo wyrażone w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 19.5.2010 r. „Europejska agenda cyfrowa” (KOM (2010) 245 wersja ostateczna). Do podstawowych celów społeczeństwa informacyjnego zaliczono w szczególności: rozwój jednolitego rynku cyfrowego; interoperacyjność; szybki i bardzo szybki dostęp do Internetu; badania i innowacje; zwiększenie umiejętności wykorzystania technologii cyfrowych (zob. K. Chalubińska-Jentkiewicz, M. Karpik, Prawo nowych technologii. Wybrane zagadnienia, Warszawa 2015, s. 57–65). Autorzy przyjmują zarazem, że społeczeństwo informacyjne „to takie, które posiada instrumenty techniczne, prawne ale przede wszystkim ma wiedzę, która pozwala z tych instrumentów korzystać” (*ibidem*, s. 58). P. Sienkiewicz przyjmuje, że pod pojęciem społeczeństwa informacyjnego należy rozumieć „system społeczny ukształtowany w procesie modernizacji, w którym systemy informacyjne i zasoby informacyjne determinują społeczną strukturę zatrudnienia, wzrost zamożności społeczeństwa (dochodu narodowego) oraz stanowią o orientacji cywilizacyjnej” (zob. P. Sienkiewicz, Teoria rozwoju społeczeństwa informacyjnego, w: H. Haber (red.), Polskie doświadczenia w kształtowaniu społeczeństwa informacyjnego. Dylematy cywilizacyjno-kulturowe, Kraków 2002, s. 506–507).

¹⁰ Powiązanie informacji z gospodarką stanowi istotę definicji społeczeństwa informacyjnego. K. Liedel wskazuje, że czynnikami determinującymi funkcjonowanie gospodarki i społeczeństwa informacyjnego są w szczególności: traktowanie informacji jako dobra ekonomicznego; ok. 50% zatrudnionych w sektorze informacyjnym; wysoki udział sektora informacyjnego w PKB; warunkowanie przez sektor informacyjny innych sektorów gospodarki (zob. K. Liedel, Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego, Warszawa 2011, s. 48–48, cyt. za: M. Lakomy, Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar rywalizacji i współpracy państw, Katowice 2015, s. 63).

¹¹ M. Lakomy, Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar rywalizacji, s. 63.

postrzegana jako „przestrzeń informacji, którą tworzą łącznie wszystkie sieci komputerowe”¹².

Pojęcie cyberprzestrzeni rzadko bywa używane na gruncie regulacji ponadnarodowych¹³, pomimo że chętnie i często posługuje się nim ustawodawca krajowy¹⁴, a także korzysta z niego doktryna i piśmiennictwo. W literaturze wskazuje się, że cyberprzestrzeń jest oddzielną przestrzenią społeczną, w ramach której następuje komunikacja i wymiana gospodarcza i która nie może być pozostawiona wyłącznie oddolnej samoregulacji z uwagi m.in. na potrzebę ochrony indywidualnych interesów, takich jak np. ochrona danych osobowych, interesu publicznego, ochrona małoletnich czy penalizacja zachowań objętych regulacją prawa karnego¹⁵. Pojęcie cyberprzestrzeni jest często rozumiane w sposób intuicyjny, przy czym wskazuje się na różne, charakterystyczne dla tej przestrzeni aspekty. W. Gibson określa cyberprzestrzeń jako „konsensualną halucynację doświadczaną każdego dnia przez miliardy użytkowników na świecie”¹⁶, a także jako „przestrzeń przepływów” posiadającą różne warstwy o niewyobrażalnym poziomie złożoności¹⁷.

¹² D.D. Denning, *Wojna informacyjna i bezpieczeństwo informacji*, Warszawa 2002, s. 25.

¹³ M. Mróz zauważa, że w prawie międzynarodowym, prawie Unii Europejskiej i w ustawodawstwie narodowym poszczególnych państw pojęcie cyberprzestrzeni przywoływane jest rzadko, a w tekstach o treści ściśle normatywnej termin „cyberprzestrzeń” pojawia się jedynie sporadycznie. Pojęcie cyberprzestrzeni nie znajduje się w prawodawstwie m.in.: Wielkiej Brytanii, Francji, Niemiec, Austrii i Hiszpanii. W żadnym z wewnętrznych aktów prawnych tych państw nie został użyty termin „cyberprzestrzeń” (odpowiednio: *cyberspace*, *cyberespace*, *Cyberspace*, *ciberespacio*) jako narzędzie opisu treści normatywnych dotyczących cyberprzestrzeni. Także w dokumentach Unii Europejskiej pojęcie to nie występuje w tekstach o charakterze normatywnym – zob. M. Mróz, *Informacja nt. pojęcia cyberprzestrzeni oraz bezpieczeństwa i zagrożenia cyberprzestrzeni w prawie międzynarodowym i w ustawodawstwie wybranych państw demokratycznych* (w zw. z drukiem sejmowym nr 4355), <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:3Up-CiLRxrgJ:orka.sejm.gov.pl/RexDomk6.nsf/0/B73334CDA51F11A1C12578CC0047C0E2/%24file/11757-11.rtf+%&cd=5&hl=pl&ct=clnk&gl=pl> (dostęp: 5.12.2018 r.); Uzasadnienie projektu ustawy z 30.8.2011 r. o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 222, poz. 1323), <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/4355.htm> (dostęp: 20.2.2019 r.).

¹⁴ Pojęcie cyberprzestrzeni występuje w zarządzeniu Nr 35 Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z 12.9.2014 r. w sprawie Polityki Ochrony Cyberprzestrzeni Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz.Urz. ABW z 2014 r. poz. 32).

¹⁵ D. Lubasz, *Techniczne, ekonomiczne i prawne uwarunkowania handlu elektronicznego*, w: D. Lubasz, *Handel elektroniczny. Bariery prawne*, Warszawa 2013.

¹⁶ W. Gibson, *Neuromancer*, Katowice 2009, s. 59.

Pojęcie cyberprzestrzeni, zdefiniowane w ustawach o stanach nadzwyczajnych, pozostaje w łatwym do uchwycenia, funkcjonalnym związku z pojęciem cyberbezpieczeństwa zdefiniowanym w CyberBezpU. Staje się ono bardziej czytelne wówczas, gdy wykładni pojęcia „cyberbezpieczeństwo” dokonuje się przy uwzględnieniu zakresu pojęć „bezpieczeństwo” i „bezpieczeństwo państwa”. W. Wołpiuk zauważa, że „bezpieczeństwo bez użycia odpowiedniego określnika, charakteryzuje niewiele więcej niż pewien abstrakcyjny stan niezagrożenia spokoju i pewności, jednakże zostaje niedookreślony co do podmiotu lub przedmiotu. Po to by wyraz bezpieczeństwo mógł stać się składnikiem normy prawnej, powodującej jakiś skutek prawny, konieczne jest więc użycie go z odpowiednim określnikiem”¹⁸. Na gruncie Konstytucji RP pojęcie bezpieczeństwa (*definiendum*) jest dookreślane poprzez użycie takich wyrażzeń (*definiens*), jak: ekologiczne (art. 74 ust. 1); zewnętrzne (art. 146 ust. 4 pkt 8); wewnętrzne (art. 146 ust. 4 pkt 7). Ustrojodawca używa także terminów „bezpieczeństwo obywateli” (art. 5; art. 230 ust. 1); „bezpieczeństwo i nienaruszalność granic” (art. 26) oraz „bezpieczeństwo państwa” (art. 45 ust. 2; art. 53 ust. 5; art. 126 ust. 2; art. 130; art. 135).

W. Kitler definiuje bezpieczeństwo państwa (narodowe) jako „najważniejszą wartość, potrzebę narodową i priorytetowy cel działania państwa, jednostek i grup społecznych, a jednocześnie proces obejmujący różnorodne środki, gwarantujące trwałość, wolny od zakłóceń byt i rozwój narodowy (państwa), w tym ochronę i obronę instytucji politycznej oraz jednostek i całego społeczeństwa, ich dóbr i środowiska naturalnego przed zagrożeniami, które w znaczący sposób ograniczają jego funkcjonowanie lub godzą w dobra podlegające szczególnej ochronie”¹⁹. W ujęciu przedmiotowym pojęcie bezpieczeństwa państwa obejmuje różne jego dziedziny, przy czym – jak zauważa W. Kitler – aby postrzegać dany rodzaj bezpieczeństwa jako rodzaj (dziedzinę) bezpieczeństwa narodowego, należy ustalić, że: „pojęcie ogólne poszczególnych rodzajów bezpieczeństwa jest szersze niżeli pojęcie każdego z nich jako rodzaju bezpieczeństwa narodowego; poszczególne rodzaje bezpieczeństwa narodowego, rozpatrywane z punktu widzenia podmiotu, jakim jest państwo (i spo-

¹⁷ E. Szczepaniuk, *Bezpieczeństwo struktur administracyjnych w warunkach zagrożeń cyberprzestrzeni państwa*, Warszawa 2016, s. 71.

¹⁸ W.J. Wołpiuk, *Bezpieczeństwo państwa i pojęcia pokrewne. Aspekty konstytucyjnoprawne*, w: W. Sokolewicz (red.), *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. 2, *Bezpieczeństwo*, Warszawa 2010, s. 184.

¹⁹ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s. 31.

łeczeństwo) są określone zasięgiem wartości, potrzeb, celów i interesów bezpieczeństwa narodowego; dany rodzaj bezpieczeństwa w ogóle (ogólnego) nie musi stanowić w całości elementu zbioru, jakim jest bezpieczeństwo narodowe²⁰.

Pojęcie bezpieczeństwa bez dodatkowego kwantyfikatora zostało użyte w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który spełnia funkcję tzw. ogólnej klauzuli ograniczającej, czyli „przepisu określającego w sposób generalny (frontalny) przesłanki dopuszczalności ograniczania konstytucyjnych praw i wolności”²¹. Potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa w szerokim rozumieniu, tj. jako stanu, w którym dany podmiot nie odczuwa zagrożeń²², stanowi wartość uzasadniającą wprowadzenie ograniczeń korzystania z innych wartości konstytucyjnych, w szczególności takich jak wolność wypowiedzi, prawo zgromadzeń, wolność przemieszczania się. W doktrynie podkreśla się, że „ograniczenia muszą być konieczne dla państwa demokratycznego. Stąd też konstytucyjne pojęcie bezpieczeństwa oznacza wolność od zagrożeń dla istnienia państwa demokratycznego”²³. Przyjąć zatem można, że ustrojodawca objął pojęciem bezpieczeństwa zawartym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wszystkie jego dziedziny, które dookreśla w innych przepisach ustawy zasadniczej²⁴. Bezpieczeństwo, w tym wszystkie jego dziedziny, stanowi wartość o charakterze instrumentalnym służącą ochronie państwa jako dobra samoistnego (dobra autotelicznego)²⁵.

Z tego właśnie powodu bezpieczeństwo państwa uzyskuje dwojakiego rodzaju status, tj. wartości zasługującej na szczególną ochronę, a zarazem normy

²⁰ *Ibidem*, s. 45.

²¹ L. Bosek, w: M. Saffjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86, Warszawa 2016, kom. do art. 31.

²² R. Zięba wskazuje, że bezpieczeństwo w szerokim rozumieniu oznacza „stan pewności, spokoju, zabezpieczenia oraz jego poczucia, co oznacza brak zagrożeń i ochronę przed niebezpieczeństwami” (zob. R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce i stosunkach międzynarodowych*, w: D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997, s. 3).

²³ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Warszawa 1999, s. 184.

²⁴ L. Bosek, w: M. Saffjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP, Tom I, kom. do art. 31.

²⁵ M. Kordela, dokonując analizy postanowień Konstytucji RP pod kątem hierarchii chronionych wartości, a także odwołując się do stanowiska wyrażonego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zauważa, że „państwo występuje jako dobro samoistne, któremu inne wartości mają służyć. Do owych wartości instrumentalnych chroniących byt państwa zalicza się m.in. bezpieczeństwo państwa, obronność państwa, i związana z nią neutralność Sił Zbrojnych, tajemnicę państwową i służbową (zob. M. Kordela, *Zarys typologii uzasadnień aksjologicznych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Bydgoszcz–Poznań 2001, s. 62).

kompetencyjnej o charakterze upoważniającym, a także legalizującym i zobowiązującym organy władzy wykonawczej wprost wskazane w przepisach Konstytucji do podejmowania działań na rzecz utrzymania bezpieczeństwa, przeciwdziałania zagrożeniom oraz reagowania na nie i usuwania ich skutków. Rozwinięcie upoważnień przyznanych organom władzy publicznej w zakresie utrzymania bezpieczeństwa państwa i reagowania na powstające zagrożenia następuje w ustawach szczególnych o stanach nadzwyczajnych²⁶.

Uwzględniając sformułowane powyżej spostrzeżenia, można przyjąć, że ochrona cyberprzestrzeni oznacza zadanie państwa realizowane na zasadach wskazanych w CyberBezpU za pośrednictwem wymienionych tam organów²⁷ oraz operatorów usług kluczowych i dostawców usług cyfrowych. Zadanie to obejmuje ochronę danych i usług oferowanych w cyberprzestrzeni, w tym w szczególności ochronę danych osobowych użytkowników systemów informatycznych oraz podmiotów świadczących i korzystających z usług cyfrowych w rozumieniu przepisów CyberBezpU.

§ 2. Obowiązki informacyjne podmiotów publicznych – przesłanki dostępu do informacji

Powszechnie przyjmuje się, że informacja jest towarem strategicznym, który należy chronić. Posiadanie odpowiedniej wiedzy stanowi podstawę do podejmowania decyzji na wszystkich szczeblach struktury społeczeństwa, od pojedynczego obywatela, przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą, po organy władzy publicznej. Posiadanie informacji ułatwia planowanie i realizację własnych działań. Pozyskiwanie, wykorzystywanie oraz ochrona informacji stanowi podstawowy element prawidłowego funkcjonowania zarówno państwa, jak i każdego obywatela w życiu codziennym.

Ochrona interesu państwa tradycyjnie koncentrowała się na ochronie informacji oraz uszczuplaniu sfery prywatnej obywateli poprzez nakładanie

²⁶ J. Taczkowska-Olszewska, *Bezpieczeństwo informacyjne jako kategoria prawna*, s. 6.

²⁷ Zgodnie z art. 2 pkt 1–3 do organów tych należą w szczególności: CSIRT GOV (Zespół Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego przy ABW); CSIRT MON (Zespół Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego przy MON); CSIR NASK (Zespół Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego działający przy Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej – Państwowym Instytucie Badawczym), a także wskazane w art. 4 CyberBezpU: NBP; Polskie Centrum Akredytacji oraz inne organy właściwe do spraw cyberbezpieczeństwa.

na nich obowiązków informowania władz o wielu kwestiach z ich życia w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. W XX w. uznano, że w interesie publicznym, w szczególności dla eliminowania nieprawidłowości w administracji, potrzebne jest działanie w drugą stronę, polegające na obowiązku informowania obywateli o działaniach władzy i przyznaniu im podmiotowego prawa do uzyskiwania informacji o sprawach publicznych²⁸. Prawo do informacji zaczęło być standardem współczesnej demokracji i społeczeństwa obywatelskiego²⁹.

Objęcie ustawową ochroną niektórych informacji, a także prawne uregulowanie dostępu do nich wskazują, że informacja została przez ustawodawcę zidentyfikowana jako dobro prawne wymagające przyznania mu samodzielnej ochrony³⁰. W doktrynie nie ma jednej definicji informacji. Proponuje się różne interpretacje tego pojęcia. Należy podkreślić, że jest to termin z dziedziny cybernetyki i teorii informacji³¹, którym posługują się przedstawiciele różnych dyscyplin naukowych³². Badaniem natury informacji zajmuje się współcześnie odrębna dyscyplina nauki wyrosła na gruncie nauk społecznych i technicznych – nauka o informacji³³. Dyscyplina ta zajmuje się zapewnieniem efektywnego dostępu do informacji w warunkach gwałtownego i niekontrolowanego wzrostu zasobów informacyjnych³⁴.

Analiza pojęcia informacji proponowanego przez różne dziedziny nauki wskazuje na różne jej aspekty. Po pierwsze, informacją może być zarówno przedmiot materialny, jak i idea, myśl. Po drugie, informację może przeno-

²⁸ G. Szpor, Prawo dostępu do informacji publicznej jako istotny czynnik rozwoju społeczeństwa informacyjnego, *Roczniki Geomatyki* 2009, t. VII, Nr 6(36), s. 89–90.

²⁹ T.R. Aleksandrowicz, Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej, Warszawa 2008, s. 7.

³⁰ J. Taczkowska-Olszewska, Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym, Warszawa 2014.

³¹ T. Górzyńska, Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej – orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego, Kraków 1999, s. 86.

³² G. Szpor, Pojęcie informacji a zakres ochrony danych, w: P. Fajgielski (red.), *Ochrona danych osobowych w Polsce z perspektywy dziesięciolecia*, Lublin 2008, s. 7–8.

³³ J. Janowski, *Technologia informacyjna dla prawników i administratywistów. Szanse i zagrożenia elektronicznego przetwarzania danych w obrocie prawnym i działaniach administracji*, Warszawa 2009, s. 74.

³⁴ M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002, s. 22.

sić gest, dźwięk, symbol – zarówno graficzny, jak i słowny³⁵. Za sprawą digitalizacji informacją staje się obecnie dokument, usługa, umowa, pieniądź, praca, rozrywka czy sztuka. Po trzecie, informacja przestaje być traktowana jako wiadomość z jej subiektywnymi konotacjami, a staje się immanentnym kodem tkwiącym w każdej rzeczy. Informacja tworzy własną rzeczywistość (infosferę)³⁶. Prowadzi to do wniosku, że pojęcie informacji ma bardzo szeroki zakres i posiada wiele desygnatów.

Wydaje się, że dla definiowania pojęcia informacji większe znaczenie ma ustalenie, czy dany komunikat może być wykorzystany przez człowieka, niż ustalenie sposobu przenoszenia informacji, jej formy i treści. W ujęciu tradycyjnym przyjmuje się, że informację stanowią treści intelektualne przetworzone w formę zrozumiałą dla odbiorcy, które mają dla niego realną wartość, zarówno w toku samego poznania, jak i w procesie podejmowania decyzji³⁷. W ujęciu technicznym pojęcie informacji obejmuje także takie przekazy, które mogą, ale nie muszą, służyć poszerzeniu wiedzy, poznaniu rzeczywistości lub ułatwianiu podejmowania jednostkowych decyzji.

J. Czekaj na gruncie teorii zarządzania zaproponował wąską i szeroką definicję informacji. Zgodnie z wąską definicją informacji obejmuje ona wyłącznie wiadomości uzyskiwane w układzie nadawca (człowiek) – odbiorca (człowiek) w drodze czynności umysłowej. Szeroka definicja informacji dotyczy nie tylko wiadomości o czymś, ale także każdej decyzji, zakazu, sugestii. Takie ujęcie zakłada, że może ona być przekazywana nie tylko w układzie człowiek – człowiek, ale także w innych systemach, w których funkcjonuje. Rolę nadawcy mogą spełniać istoty żywe, maszyny lub inne obiekty³⁸.

Pojęcie informacji publicznej zostało zdefiniowane w ustawie o dostępie do informacji publicznej³⁹. Zgodnie z art. 1 DostInfPubU każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy, która podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystaniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie.

³⁵ B. Fischer, W. Świerczyńska-Głownia, Dostęp do informacji ustawowo chronionych, zarządzanie informacją. Zagadnienia podstawowe dla dziennikarzy, Kraków 2006, s. 9.

³⁶ J. Janowski, Technologia informacyjna. Pojęcia, wzajemne relacje, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1988, s. 82.

³⁷ J. Janowski, Technologia informacyjna. Pojęcia, s. 92.

³⁸ J. Czekaj, Zarządzanie informacją jako funkcja przedsiębiorstwa, w: T. Borkowski, A. Marcinkowski, A. Oherow-Urbaniec (red.), W kręgu zarządzania. Spojrzenie multidyscyplinarne, Kraków 2000, s. 178.

³⁹ Ustawa z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.).

W orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie można wskazać następujące definicje informacji publicznej. WSA w Gliwicach w wyroku z 10.5.2018 r. uznał, że informacją publiczną są wszelkie fakty dotyczące spraw publicznych rozumianych jako działalność zarówno organów władzy publicznej, jak i samorządów gospodarczych i zawodowych oraz osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym⁴⁰. Podobnie WSA w Łodzi w wyroku z 9.10.2018 r. przyjął, że informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 DostInfPubU. Przy czym artykuł ten konkretyzuje przedmiot informacji publicznej w sposób przykładowy, nie tworząc zamkniętego katalogu źródeł i rodzajów informacji. Informacją publiczną stanowi wszystko, co wiąże się bezpośrednio z funkcjonowaniem i trybem działania podmiotów, o których mowa w art. 4 DostInfPubU⁴¹. *H. Izdebski* zauważa, że informacją publiczną jest każda informacja o działalności podmiotów zobowiązanych do jej udostępnienia, czyli informacja, która została przez nie wytworzona lub im dostarczona przez osoby trzecie. Informacja publiczna musi mieć walor aktualności oraz być w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, a więc nie ma znaczenia zakres kompetencji tegoż podmiotu, ale sam fakt jej posiadania⁴². *A. Piskorz-Ryń* wskazuje, że informacja publiczna to każda informacja dotycząca funkcjonowania władzy publicznej, w tym wykonywania zadań publicznych lub zarządzania majątkiem publicznym⁴³.

Ustawodawca wprowadził w art. 6 DostInfPubU przykładowy katalog informacji i dokumentów stanowiących informację publiczną. Jego podstawową funkcją jest wskazanie najbardziej typowych kategorii informacji publicznych⁴⁴. Pogrupowanie informacji publicznych w pięć podstawowych kategorii służy wyznaczeniu najistotniejszych obszarów tematycznych, które ze względu na swój charakter i wpływ na funkcjonowanie państwa i organów administracji publicznej wymagają daleko idącej jawności⁴⁵. Są to informacje odnoszące

⁴⁰ Wyr. WSA w Gliwicach z 10.5.2018 r., IV SAB/GI 77/18, Lex Nr 2493163.

⁴¹ Wyr. WSA w Łodzi z 9.10.2018 r., II SAB/Łd 84/18, Legalis.

⁴² *H. Izdebski*, Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, w: *H. Izdebski* (red.), Dostęp do informacji publicznej. Wdrażanie ustawy, Warszawa 2001, s. 25.

⁴³ *A. Piskorz-Ryń*, Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2002, Nr 4, s. 183.

⁴⁴ *M. Jabłoński*, Wejście w życie ustawy o dostępie do informacji publicznych, *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji* 2002, Nr 2396, s. 229–230.

⁴⁵ *M. Nowikowska, J. Sieńczyło-Chlabcz*, Prawo prasy do informacji publicznej, w: *J. Sieńczyło-Chlabcz* (red.), *Prawo mediów*, Warszawa 2015, s. 77.

się do polityki wewnętrznej i zagranicznej, informacje o podmiotach wykonujących zadania publiczne, informacje o zasadach funkcjonowania podmiotów wykonujących zadania publiczne, dane publiczne oraz informacje o majątku publicznym.

Pierwszą kategorię stanowią informacje odnoszące się do polityki wewnętrznej i zagranicznej, obejmujące w szczególności informacje o zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, o projektowaniu aktów normatywnych oraz o programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań (art. 6 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU). Należy podkreślić, że w zakresie informacji o polityce wewnętrznej i zewnętrznej chodzi o szeroko rozumianą politykę administracyjną, tj. praktyczną działalność organów władzy i administracji publicznej w zakresie kształtowania i wykonywania określonych zadań na rzecz państwa i obywateli. Źródłem informacji nie muszą być wyłącznie dokumenty, ale także wypowiedzi osób wchodzących w skład organów władzy ustawodawczej lub wykonawczej⁴⁶. W doktrynie wskazuje się, że tylko w ograniczonym zakresie udostępnieniu podlegają także informacje o prawie. Dostęp do informacji o prawie został unormowany w akcie prawnym stanowiącym *lex specialis* w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej, tj. w ustawie z 20.7.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁴⁷. Stanowisko to znajduje akceptację w orzecznictwie sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że udostępnianie treści aktu prawnego zostało wyłączone spod regulacji DostInfPubU⁴⁸.

Druga kategoria – informacje o podmiotach wykonujących zadania publiczne – dotyczy takich podmiotów, jak: organy władzy publicznej, organy samorządów gospodarczych i zawodowych, podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, organizacje związkowe i pracodawców oraz partie polityczne.

Należy podkreślić, że z dyspozycji art. 4 ust. 3 DostInfPubU wynika, że do udzielania informacji publicznej zobowiązane są podmioty będące w jej posia-

⁴⁶ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Lex/el. 2016.

⁴⁷ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.

⁴⁸ Wyr. NSA w Warszawie z 19.12.2002 r., II SA 3301/02, MoP 2003, Nr 5, s. 195.

daniu. Oznacza to, iż adresat wniosku jest zobowiązany do udzielenia informacji publicznej, jeżeli ją ma, bez względu na to, czy ją samodzielnie wytworzył, czy wiąże się ona z zakresem jego kompetencji, czy też jest informacją uzyskaną od innych podmiotów⁴⁹.

W orzecznictwie sądowym za informację publiczną o podmiotach wykonujących zadania publiczne uznano: informację o wysokości wynagrodzenia rzecznika prasowego ministerstwa⁵⁰, informację o majątku, którym dysponują podmioty wykonujące zadania publiczne⁵¹, informację o kosztach umów podpisanych z osobami pełniącymi funkcje publiczne⁵², informację o wysokości środków z budżetu państwa przeznaczanych na wynagrodzenia związane z wykonywaniem określonych funkcji w ramach realizowania zadań publicznych⁵³, informację o statusie prawnym, formie organizacji, przedmiocie działalności i kompetencjach⁵⁴.

Trzecią kategorię stanowią informacje o zasadach funkcjonowania podmiotów wykonujących zadania publiczne. Przez „zasady funkcjonowania podmiotów” zobowiązanych do udzielenia informacji rozumie się kwestie dotyczące sposobu realizacji zadań publicznych oraz podejmowania decyzji. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że informację publiczną zawierają wszystkie dokumenty świadczące o sprawności działania organu czy terminowości podejmowanych czynności⁵⁵. Prawo do informacji publicznej obejmuje zatem kwestie związane z działalnością podmiotów wykonujących zadania publiczne⁵⁶. W takim zakresie stanowi ono gwarancję jawności funkcjonowania podmiotów wykonujących zadania publiczne oraz odnosi się do wszelkich procedur, jakie znajdują zastosowanie w ramach wykonywania przez te podmioty obowiązków. Są to informacje o:

- 1) trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych,
- 2) trybie działania państwowych osób prawnych i osób prawnych samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej,
- 3) sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych,

⁴⁹ Wyr. WSA w Szczecinie z 12.4.2018 r., II SAB/Sz 43/18, Legalis.

⁵⁰ Wyr. WSA w Warszawie z 20.4.2015 r., II SA/Wa 1980/14, Legalis.

⁵¹ Wyr. NSA z 18.12.2014 r., I OSK 687/14, Legalis.

⁵² Wyr. NSA z 11.12.2014 r., I OSK 213/14, Legalis.

⁵³ Wyr. NSA z 11.5.2018 r., I OSK 1586/16, Legalis.

⁵⁴ Wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 11.4.2018 r., II SAB/Go 6/18, Legalis.

⁵⁵ Wyr. WSA w Kielcach z 31.1.2014 r., II SA/Ke 1027/13, Legalis.

⁵⁶ M. Nowikowska, J. Sieńczyło-Chlabicz, Prawo prasy do informacji publicznej, s. 77.

- 4) sposobach przyjmowania i załatwiania spraw,
- 5) stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygnięcia,
- 6) prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych,
- 7) naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska w zakresie określonym w przepisach odrębnych.

Kolejną kategorię stanowią dane publiczne. Ustawodawca nie sformułował definicji normatywnej danych publicznych, jedynie przykładowo wskazał, jakie informacje są objęte tym zakresem. Za dane publiczne uznaje się treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć oraz dokumentację przebiegu i efektów kontroli, a także wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających; stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego; treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej oraz informacje o stanie państwa, samorządów i ich jednostek. W orzecznictwie sądów administracyjnych za dane publiczne zostały uznane: protokół z posiedzenia rady pedagogicznej⁵⁷, ewidencja godzin nadliczbowych⁵⁸, dokumentacja z kontroli⁵⁹, umowy zawierane przez jednoosobową samorządową (gminną) spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, w tym dane o kwocie umowy i jej zakresie oraz informacje dotyczące w szczególności zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków⁶⁰, akta postępowania dyscyplinarnego nauczyciela akademickiego⁶¹, wyrok sądowy⁶², decyzje administracyjne⁶³, ekspertyzy prawne i opinie sporządzone na rzecz organu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej⁶⁴, postanowienie prokura-

⁵⁷ Wyr. WSA w Łodzi z 26.9.2014 r., II SAB/Łd 102/14, Legalis.

⁵⁸ Wyr. WSA w Warszawie z 11.7.2012 r., VIII SAB/Wa 13/12, Legalis.

⁵⁹ Zob. wyr. NSA z 14.6.2012 r., I OSK 638/12, Legalis; wyr. WSA w Warszawie z 11.10.2013 r., II SAB/Wa 373/13, Legalis; wyr. NSA z 19.8.2014 r., I OSK 2844/13, Legalis; wyr. NSA z 11.3.2015 r., I OSK 817/14, Legalis; zob. także *M. Nowikowska*, Wystąpienie pokontrolne jako informacja jawnoźródłowa białego wywiadu, w: *W. Kitler, J. Taczowska-Olszewska* (red.), *Bezpieczeństwo informacyjne. Aspekty prawno-administracyjne*, Warszawa 2017, s. 213.

⁶⁰ Wyr. WSA w Szczecinie z 5.4.2018 r., II SAB/Sz 18/18, Legalis.

⁶¹ Wyr. NSA z 5.4.2013 r., I OSK 196/13, Legalis.

⁶² Wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 3.4.2014 r., II SA/Go 127/14, Legalis.

⁶³ Wyr. WSA w Warszawie z 17.10.2007 r., II SAB/Wa 78/07, Legalis.

⁶⁴ Wyr. WSA w Warszawie z 22.6.2017 r., II SAB/Wa 175/06, Legalis.

tora o umorzeniu dochodzenia w konkretnie określonej sprawie⁶⁵, życiorys funkcjonariusza publicznego⁶⁶.

Należy podkreślić, że przedmiotem udostępnienia jest treść dokumentów urzędowych, nie zaś dokumenty urzędowe. Jeśli zatem celem DostInfPubU nie jest wydawanie dokumentów urzędowych, ale umożliwienie udostępnienia informacji, to należy uznać, że udostępnienie wnioskodawcy wglądu do dokumentów wyczerpuje obowiązek organu w zakresie udostępnienia informacji publicznej. WSA w Warszawie w wyroku z 8.5.2018 r. uznał, że informacją publiczną w rozumieniu DostInfPubU jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Zatem jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie od tego, do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Ponadto informacją publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób dotyczących ich – są nimi zarówno dokumenty bezpośrednio przez nie wytworzone, jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet jeżeli nie pochodzą wprost od nich. Aby konkretna informacja miała walor informacji publicznej, musi się odnosić do sfery faktów⁶⁷.

Ostatnią kategorię stanowi majątek publiczny. Informacją publiczną jest stan finansowy podmiotów dysponujących środkami publicznymi. Do kategorii tej należą w szczególności informacje o:

- 1) majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych,
- 2) innych prawach majątkowych przysługujących państwu i jego długach,
- 3) majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego, a także kas chorych,
- 4) majątku podmiotów reprezentujących inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym,

⁶⁵ Wyr. WSA w Warszawie z 16.4.2015 r., II SAB/Wa 1046/14, Legalis.

⁶⁶ Wyr. WSA w Białymstoku z 12.6.2014 r., II SAB/Bk 23/14, Legalis.

⁶⁷ Wyr. WSA w Warszawie z 8.5.2018 r., II SAB/Wa 36/18, Legalis.

- 5) majątku osób prawnych, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą,
- 6) majątku osób prawnych, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą, pochodzącym z zadysonowania majątkiem Skarbu Państwa, oraz pożytkach z tego majątku i jego obciążeniach,
- 7) dochodach i stratach spółek handlowych, w których Skarb Państwa ma pozycję dominującą, oraz dysponowaniu tymi dochodami i sposobie pokrywania strat,
- 8) długu publicznym,
- 9) pomocy publicznej,
- 10) ciężarach publicznych (art. 6 ust. 1 pkt 5 DostInfPubU).

Za informację publiczną można uznać wszelkiego rodzaju dane, które są związane z gospodarowaniem środkami publicznym, a więc także związane z ponoszeniem wydatków – o ile dotyczą one mienia publicznego⁶⁸.

Ustawodawca w art. 4 DostInfPubU określił podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej. Zgodnie z tym przepisem do udostępniania informacji publicznej obowiązane są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: organy władzy publicznej; organy samorządów gospodarczych i zawodowych; podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa; podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego; 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. Obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są organizacje związkowe i pracodawców, reprezentatywne w rozumieniu ustawy z 24.7.2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego⁶⁹, oraz partie polityczne.

Organy władzy publicznej są to podmioty publiczne powiązane ze sprawowaniem władzy: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, w tym: Sejm i Se-

⁶⁸ Wyr. WSA w Warszawie z 10.5.2018 r., VIII SAB/Wa 12/18, Legalis.

⁶⁹ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2232.

nat, Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów, ministrowie, wojewodowie, organy gminy, powiatu i województwa oraz ich struktury pomocnicze i jednostki organizacyjne.

Samorządy gospodarcze i zawodowe są to podmioty, które zrzeszają osoby wykonujące ten sam zawód, a przynależność do nich jest obligatoryjna. Zadaniem samorządów zawodowych jest reprezentowanie interesów zrzeszonych w nim osób, czuwanie nad etyką wykonywania zawodu, doskonaleniem zawodowym oraz prowadzenie rejestru osób wykonujących określony zawód. Piecza nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego wynika z art. 17 Konstytucji RP. Samorządy wykonują w ten sposób określone zadania publiczne⁷⁰. Do podmiotów reprezentujących zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa zalicza się Prokuratorię Generalną⁷¹. Natomiast podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego są to podmioty, które pomimo swojego organizacyjnego wyodrębnienia ze struktury samorządu terytorialnego działają w jego imieniu i na jego rachunek, np. żłobki, przedszkola. 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, to np. szkoły wyższe⁷², spółdzielnie mieszkaniowe w zakresie związanym z dysponowaniem przez nie majątkiem publicznym, agencja rozwoju regionalnego⁷³, komendant powiatowy Policji⁷⁴, komendant straży miejskiej⁷⁵, notariusz – w zakresie wykonywanych zadań publicznych, takich jak dokonywanie odpowiednich wpisów i zgłoszeń właściwym instytucjom publicznym wynikających z wykonanych czynności notarialnych⁷⁶, fundacje. Organizacje związkowe i pracodawców⁷⁷ są to organizacje, które są reprezentatywne.

⁷⁰ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej.

⁷¹ Wyr. NSA z 4.8.2015 r., I OSK 1639/14, Legalis.

⁷² Wyr. WSA w Gdańsku z 20.1.2005 r., II SAB/Gd 66/04, ONSAiWSA 2007, Nr 1, poz. 16, s. 148, Legalis.

⁷³ Wyr. NSA z 30.8.2011 r., I OSK 1017/11, Legalis.

⁷⁴ Wyr. WSA w Lublinie z 8.5.2018 r., II SAB/Lu 31/18, Legalis.

⁷⁵ Wyr. WSA w Gliwicach z 19.4.2018 r., IV SAB/Gl 34/18, Legalis.

⁷⁶ Wyr. WSA w Gdańsku z 16.5.2018 r., II SAB/Gd 35/18, Legalis.

⁷⁷ Reprezentatywne w rozumieniu ustawy z 24.7.2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 2232).