

Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz

Wydanie 4.

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Ustawa o dostępie do informacji publicznej

z dnia 6 września 2001 r. (Dz.U. Nr 112, poz. 1198)

Tekst jednolity z dnia 23 marca 2022 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)¹

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Literatura: *T.R. Aleksandrowicz*, Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej, Warszawa 2006; *B. Banaszak*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009; *M. Bar*, O dostępie do informacji publicznej raz jeszcze – artykuł polemiczny, R. Pr. 2005, Nr 1; *B. Baran, K. Południak-Gierz*, Aspekt podmiotowy udostępniania informacji publicznej na przykładzie regulacji polskich i szwedzkich, PPP 2017, Nr 10; *M. Bidziński*, Pełnomocnik i przedstawiciel, w: *M. Bidziński, K. Golat, P. Szustakiewicz*, Postępowanie administracyjne. Poradnik praktyczny, Warszawa 2009; *M. Chmaj*, Komentarz do Konstytucji RP. Art. 11, 13, Warszawa 2019; *tenże*, Komentarz do Konstytucji RP. Art. 61, 62, Warszawa 2020; *M. Chmaj, J. Juchniewicz*, Komentarz do Konstytucji RP. Art. 102, 103, 104, Warszawa 2020; *M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki*, Teoria partii politycznych, Lublin 2001; *S. Czarnow*, Prawo do informacji publicznej w Polsce a wymogi prawa europejskiego, ST 2007, Nr 4; *E. Czarny-Drożdziejko*, Funkcjonowanie prokuratury a dostęp do informacji publicznej, Prok. i Pr. 2008, Nr 11; *P. Fajgielski*, Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony, Wrocław 2007; *J. Falski*, Ewolucja wykładni zasady równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, PiP 2000, Nr 1; *L. Garlicki* (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 4, Warszawa 2005; *tenże*, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2007; *L. Garlicki, M. Zubik* (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 2, Warszawa 2016; *H. Izdebski*, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2004; *M. Jabłoński*, Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym, Wrocław 2009; *M. Jabłoński, K. Wygoda*, Dostęp do informacji i jego granice, Wrocław 2002; *E. Jarzęcka-Siwik*, Ograniczenie dostępu do informacji przetworzonej, PS 2004, Nr 7–8; *M. Jaśkowska*, Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002; *taż*, Głosa do post. WSA w Warszawie z 18.2.2010 r., II SAB/Wa 197/09, OSP 2011, Nr 9, poz. 94; *J. Jendroška, M. Stoczkiewicz*, Ustawa o dostępie

¹ Tekst jednolity ogłoszono dnia 27.04.2022 r.

do informacji publicznej a regulacje szczególne, PiP 2003, Nr 6; *I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska*, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2016; *też*, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny, Warszawa 2008; *P. Kardas*, Zatrudnienie w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi jako ustawowe kryterium wyznaczające zakres znaczeniowy pojęcia „osoba pełniąca funkcję publiczną”, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych 2005, Nr 1; *K. Kędzierska*, Zakres podmiotowy udostępnienia informacji publicznej, w: *P. Szustakiewicz* (red.), Dostęp do informacji publicznej. Praktyczne wskazówki w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa, Warszawa 2014; *B. Kudrycka, S. Iwanowski*, Prawo obywateli do informacji o działaniach organów administracji publicznej, PiP 1999, Nr 8; *S. Momot*, Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej w praktyce prokuratorskiej, Prok. i Pr. 2008, Nr 10; *A. Niżnik-Mucha*, Problematyka zakresu przedmiotowego konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, Casus 2008, Nr 2; *A. Piskorz-Ryń*, Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy, KPP 2002, Nr 4; *taż*, Glosa do wyr. WSA w Warszawie z 22.2.2006 r., II SA/Wa 1721/05, ST 2007, Nr 3; *A. Preisner* (red.), Słownik wiedzy o Sejmie, Warszawa 2001; *P. Sarnecki*, Glosa do uchw. NSA(7) z 11.4.2005 r., I OPS 1/05, Prz. Sejm. 2005, Nr 6; *G. Sibiga*, Dostęp do informacji publicznej a prawa do prywatności jednostki i ochrony jej danych osobowych, ST 2003, Nr 11; *tenże*, Prawne formy działania podmiotów udostępniających informację publiczną na żądanie indywidualne, PPP 2007, Nr 3; *P. Sitniewski*, Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi, Warszawa 2014; *W. Skrzydło*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Kraków 2002; *P. Szustakiewicz*, Glosa do post. NSA z 28.10.2009 r., I OSK 508/09, IN 2010, Nr 2; *tenże*, Jawność umów w zamówieniach publicznych, Zamówienia Publiczne. Doradca 2008, Nr 3; *tenże*, Ustawa o dostępie do informacji publicznej w pracy radcy prawnego, R. Pr. 2004, Nr 5; *M. Szymczak* (red.), Słownik języka polskiego, t. 1, Warszawa 1978, t. 2, Warszawa 1979; *G. Wierczyński*, Glosa do wyr. NSA z 19.12.2002 r., II SA 3301/02, GdSP – Przegląd Orzecznictwa 2005, Nr 1–2; *P. Winczorek*, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r., Warszawa 2000; *P. Winczorek, A. Bataban, A. Szmyt*, W sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2.4.1997 r., Prz. Sejm. 1999, Nr 6; *J. Wyporska-Frankiewicz* (red.), Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2019.

Art. 1. [Informacja publiczna]

1. Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie.

2. Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi.

3. (uchylony)

Spis treści

	Nb
1. Nowelizacje	1
2. Prawo do uzyskiwania informacji	2
3. Pojęcie informacji publicznej	3
4. „Każda informacja o sprawach publicznych”	4
5. Kryterium podmiotowe	5
6. Kryterium przedmiotowe	6
7. Orzecznictwo sądów administracyjnych	7
8. Wyłączenia z zakresu pojęcia informacji publicznej	8
9. Zakres przedmiotowy regulacji art. 1 DostInfPubU	9
10. Dostęp do akt	10
11. Norma kolizyjna	11

1. Nowelizacje. W projekcie ustawy o dostępie do informacji publicznej **1** (druk Nr 2094, Sejm III kadencji) zawarto obszerny art. 1 DostInfPubU. W trakcie prac legislacyjnych podzielono art. 1 projektu na kilka jednostek redakcyjnych (art. 1–3). W ten sposób w art. 1 DostInfPubU określono zakres przedmiotowy ustawy i dokonano próby zdefiniowania terminu „informacja publiczna”. W kolejnych artykułach (2 i 4) wskazano zakres podmiotowy ustawy przez określenie zarówno uprawnionych (art. 2), jak i zobowiązanych (art. 4).

Pierwotne brzmienie art. 1 DostInfPubU po raz pierwszy zmienione zostało ustawą z 16.9.2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 204, poz. 1195), która wprowadziła prawo do ponownego wykorzystania informacji publicznej oraz nowy tryb dostępu do informacji publicznej, za pomocą centralnego repozytorium informacji publicznej. W związku z uzupełnieniem przepisów o zagadnienia związane z ponownym wykorzystaniem informacji publicznej, konieczne stało się rozszerzenie przedmiotu ustawy zawartego w art. 1 ust. 1 DostInfPubU o zwrot „i ponownemu wykorzystywaniu”.

Następnie ustawą z 8.11.2013 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2013 r. poz. 1474) uzupełniono ustawę w zakresie prowadzenia CRIP, a także utworzono Scentralizowany System Dostępu do Informacji Publicznej. Spowodowało to konieczność doprecyzowania zawartej w art. 1 ust. 2 DostInfPubU normy kolizyjnej przyznającej pierwszeństwo przepisom zawartym w ustawach odrębnych, określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznej. Brak zmiany w tym zakresie mógłby skutkować wątpliwościami co do dopuszczalności umieszczania informacji

publicznej w CRIP w przypadku uregulowania danej materii w ustawie szczególnej. W obecnym brzmieniu norma ta ma zastosowanie pod warunkiem, że ustawy odrębne nie ograniczają obowiązków przekazywania informacji publicznej do centralnego repozytorium.

Kolejna zmiana wynikała z ustawy z 25.2.2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1446). W związku z uchwaleniem tej ustawy szczególnej, z art. 1 ust. 1 DostInfPubU wykreślono dodany w 2011 r. zwrot „i ponownemu wykorzystywaniu”.

Ustawa z 11.8.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1641 ze zm.) w art. 50 dokonała zmiany art. 1 DostInfPubU. Ustęp 2 otrzymał wtedy brzmienie: „Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi”, natomiast ust. 3 został uchylony.

- 2 2. Prawo do uzyskiwania informacji.** Artykuł 61 ust. 1 Konstytucji RP zastrzega, że: „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”. Z przepisu tego wynika wiele wniosków. Po pierwsze, prawo do uzyskiwania informacji jest konstytucyjnie gwarantowane obywatelom, zaś kwestię rozszerzenia kręgu uprawnionych podmiotów pozostawiono do uszczegółowienia w ustawie. Po drugie, prawo do uzyskania informacji oznacza ciężący na właściwych organach obowiązek udzielenia informacji, a po stronie uprawnionej oznacza możliwość dostępu do tych informacji i prawo ich otrzymania. Po trzecie, prawo do uzyskiwania informacji zostało ograniczone podmiotowo do działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także innych organów i osób wskazanych szczegółowo w art. 61 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyr. z 12.4.2017 r. (II SAB/Go 10/17, Legalis) wskazał, iż „nie każde działanie organu władzy publicznej będzie przedmiotem informacji publicznej, ale tylko takie, które zawiera pewien dodatkowy element w postaci «sprawy publicznej». Odnosi się ono bowiem do funkcjonowania państwa i jego organów, dotyczącego interesów szerszej grupy obywateli lub gospodarowania mieniem publicznym. Posługiwanie się przy wykładni przepisu art. 1 ust. 1

ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1764 ze zm.) wyłącznie lub przede wszystkim kryterium podmiotowym jest niczym nieuprawnione, zwłaszcza jeśli zważyć, że ustawa traktuje prawo do informacji publicznej jeszcze szerzej niż normy konstytucyjne. Daje ona prawo do uzyskania informacji o sprawach publicznych, nie przyznaje jednak uprawnienia do otrzymania każdej informacji będącej w posiadaniu adresata”.

3. Pojęcie informacji publicznej. Autorzy Konstytucji RP nie wprowadzili do tekstu wyrażenia „informacja publiczna”, które występuje tylko w języku ustawowym. Jednak z brzmienia art. 61 Konstytucji RP można odczytać ich intencję odnośnie do rodzaju informacji, do której dostęp zagwarantowano obywatelom. Uczyniono to przez zobowiązanie określonych podmiotów do umożliwiania takiego dostępu. Rekonstruując pojęcie informacji publicznej, trzeba posłużyć się łącznie kryterium podmiotowym oraz przedmiotowym. Kryterium podmiotowe wskazuje, że informacja taka odnosi się „do działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”, a także innych podmiotów wykonujących zadania publiczne. Kryterium przedmiotowe nie zostało określone wprost, ale można uznać, że taka informacja powinna być wykonana lub przechowywana przez władze publiczne (zob. *M. Jaśkowska*, Dostęp do informacji publicznych, s. 28–29).

Na plan pierwszy Konstytucja RP wysuwa zatem kryterium podmiotowe, uznając, że jest nim działalność organów władzy publicznej oraz osób i innych podmiotów pełniących funkcje publiczne. Należy uznać, że zdaniem ustrojodawcy informacją publiczną jest cała działalność wszystkich organów czy podmiotów władzy publicznej. Działalność taka z definicji polega na wykonywaniu zadań publicznych, i to bez względu na jej formy prawne. Konstytucyjne określenie „władza publiczna” obejmuje organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, a także organy pozostające poza ramami klasycznej koncepcji podziału władz. Stąd określenie „działalność organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne” odnosi się do wszystkich form aktywności stosowanych w celu realizacji kompetencji tych organów czy osób (*A. Szmyt*, w: *P. Winczorek, A. Bałaban, A. Szmyt*, W sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP, s. 70).

Należy się zastanowić nad zamierzeniem ustrojodawcy. Najszersze ujęcie pozwala zakładać, że każda informacja wytworzona, przetworzona lub znajdująca się w posiadaniu władz publicznych bądź innych podmiotów wykonujących zadania publiczne jest *eo ipso* informacją w sprawach publicznych. Takie oznaczenie zakresu przedmiotowego art. 61 Konstytucji RP należy jednak przyjmować z dużą ostrożnością, gdyż w praktyce może prowadzić do

zniesienia ograniczeń wynikających ze sformułowania art. 61 Konstytucji RP poprzez zastąpienie „kryterium działalności” przez „kryterium posiadania informacji” [zob. *W. Sokolewicz, K. Wojtyczek*, w: *L. Garlicki, M. Zubik* (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 2, s. 476]. Trudno jednak wskazać konkretnie informację w posiadaniu określonego podmiotu, która to informacja nie jest związana z jego działalnością, stąd duża rola sądu w rozstrzyganiu sporów pomiędzy uprawnionym obywatelem i zobowiązanym podmiotem.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyr. z 18.6.2019 r. (I OSK 2893/18, *Legalis*) wskazał, że zawarte w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP prawo do informacji obejmuje informację o takiej aktywności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP, „która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych. Tego rodzaju aktywność jest niewątpliwie ściśle powiązana z organizacją pracy określonych podmiotów, a także organizacją pracy wewnątrz struktur danego podmiotu, planowaniem i przyjmowaniem strategii wypełniania zadań i realizacji celów publicznych, determinującymi często szybkość i efektywność ich wykonywania i osiągania. Brak jednak podstaw do przyjęcia, że tego rodzaju aktywność organizacyjno-techniczna stanowi istotę działania wskazanych podmiotów w zakresie wypełniania zadań i realizacji celów publicznych. Gdyby intencją prawodawcy konstytucyjnego było objęcie prawem do informacji każdego przejawu aktywności wskazanych wyżej podmiotów, która w jakikolwiek sposób wiązałaby się z realizowaniem przez nie zadań i celów publicznych, w tym również aktywności o charakterze wewnętrznym, czy «technicznym», dałby temu wyraz w regulacji konstytucyjnej”.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że o ile w przypadku pozyskiwania informacji we własnym zakresie przez uprawniony podmiot organy władzy muszą jedynie biernie znosić tego typu działania, nie mając nawet obowiązku usuwania ewentualnych przeszkód, o tyle w przypadku żądania przez uprawnionego dostępu do informacji publicznej – muszą mu ją przedstawić bądź umożliwić dostęp do dokumentów i posiedzeń. Jest rzeczą oczywistą, że maksymalnie szeroka interpretacja pojęcia dostępu do informacji mogłaby doprowadzić do całkowitego paraliżu funkcjonowania organów administracji publicznej, byłaby bowiem jednoznaczna z nałożeniem na nie obowiązku umożliwienia przeprowadzania osobistych, „prywatnych” działań kontrolnych przez właściwie nieograniczoną liczbę podmiotów. Prawo do uzyskania informacji nie może przeradzać się w kompetencję do przeprowadzenia przez dowolną osobę czynności o charakterze nieomal procesowym, tak jak oględziny przedmiotu (zob. wyr. WSA w Krakowie z 28.2.2008 r., II SA/Kr 1292/07, *Legalis*).

Zaznaczyć również należy, że pojęcie informacji publicznej nie może być wykładane tylko na podstawie literalnego brzmienia art. 1 ust. 1 DostInfPubU, w oderwaniu od innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności od art. 6 DostInfPubU. Przepis ten wprowadza przykładowy katalog informacji i dokumentów stanowiących informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 DostInfPubU. Jego podstawową funkcją jest wskazanie najbardziej typowych kategorii informacji publicznych. Stanowi on nie tylko niezbędną konkretyzację postanowień art. 1 ust. 1 DostInfPubU i doprecyzowuje zakres przedmiotowy ustawy. Założeniem ustawodawcy było szerokie, dość ogólne ujęcie pojęcia informacji publicznej. Co do zasady, wszystko, co wiąże się bezpośrednio z funkcjonowaniem i trybem działania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 DostInfPubU, stanowi informację publiczną (tak w wyr. NSA z 21.4.2017 r., I OSK 307/16, Legalis; zob. też wyr. WSA w Warszawie z 18.1.2017 r., II SAB/Wa 522/16, Legalis).

4. **„Każda informacja o sprawach publicznych”**. W art. 1 ust. 1 Dost- 4
InfPubU zastrzeżono, że w rozumieniu ustawy informację publiczną stanowi „każda informacja o sprawach publicznych”. Mamy tu do czynienia z błędem logicznym popełnionym podczas definiowania. Polega on na wyjaśnianiu definiowanego terminu w sposób niedostosowany do kompetencji odbiorcy komunikatu. Oznacza to, że nieznaną nazwą (*definiendum*) wyjaśniana jest za pośrednictwem innej nieznaney nazwy (łac. *ignotum per ignotum* – nieznanne przez nieznanne). Taki błąd jest niezgodny z pragmatycznym postulatem poprawności definicji ustawowej, która w tym przypadku niczego *de facto* nie wyjaśnia i wymaga doprecyzowania w praktyce orzeczniczej.

Jak trafnie zauważył W. Sokolewicz, pewną konfuzję wywołuje brak koherencji pomiędzy ustawą i Konstytucją RP [W. Sokolewicz, w: L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, t. 4, s. 21]. W Dost-InfPubU bowiem na plan pierwszy wysuwa się zdefiniowanie informacji publicznej przez kryterium przedmiotowe, w dodatku zdefiniowane nieprecyzyjnie, co prowadzi do wniosków odmiennych od tych, jakie przynosi wykładnia odpowiednich przepisów Konstytucji RP.

Według Słownika języka polskiego [M. Szymczak (red.), Słownik języka polskiego, t. 1, s. 788], informacja to „powiadomienie o czymś, zakomunikowanie czegoś, wiadomość, wskazówka, pouczenie”. W kontekście analizowanej ustawy można przyjąć, że słowo „informacja” należy interpretować jako przekazanie wiedzy, pewnych stwierdzeń odnośnie do faktów – niezależnie od tego, czy takie twierdzenia organu administracji publicznej są zgodne z rzeczywistością, czy też nie. Formami tak rozumianej informacji mogą być

stwierdzenia na piśmie czy też ustne. Zasadniczo jednak informacja, z jaką każdy obywatel ma prawo się zapoznać, nie opiera się na bezpośrednim zetknięciu z interesującą go rzeczywistością, lecz na opisie tej rzeczywistości, wytworzonym przez udzielający odpowiedzi organ (zob. wyr. WSA w Krakowie z 28.2.2008 r., II SA/Kr 1292/07, Legalis). Dla traktowania danej informacji jako publicznej decydujące powinno być nie samo jej „wytworzenie”, lecz fakt, że została pozyskana, zachowana lub przetworzona w celu realizacji zadań publicznych (zob. S. Czarnow, Prawo do informacji publicznej w Polsce, s. 23). Powyższe stanowisko poparte jest aktualnym orzecznictwem, bowiem WSA w Warszawie w wyr. z 16.11.2016 r. (II SAB/Wa 462/16, Legalis) podkreślił, że informacja publiczna dotyczy sfery faktów, a więc stanu rzeczy istniejącego w chwili udzielania informacji, i jej żądanie nie może być utożsamiane z prawem do inicjowania działań mających na celu wytworzenie informacji jakościowo nowej, chyba że wniosek dotyczy informacji przetworzonej. Charakteru informacji publicznej nie mają również żądania dotyczące informacji o stosowaniu przepisów prawa, gdyż nie dotyczą sfery faktów.

Przy próbie określenia zakresu pojęcia sprawy publicznej warto odwołać się do znanej sentencji wybitnego rzymskiego jurysty oraz pisarza *Ulpiana*: *Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, ius privatum est quod ad singulorum utilitatem* (prawo publiczne jest prawem odnoszącym się do interesu państwa, a prawo prywatne jest prawem dotyczącym korzyści poszczególnych jednostek). Sentencja ta posłużyła za podstawę do podziału całego systemu prawa rzymskiego na prawo publiczne (*ius publicum*) oraz prawo prywatne (*ius privatum*) – na podstawie kryterium interesu jednostkowego i ogólnego. Można w ten sposób przyjąć podział na „sprawy prywatne” (tutaj w znaczeniu niepubliczne) oraz „sprawy publiczne”, przy czym do pierwszej kategorii spraw ustawa nie będzie miała zastosowania (zob. G. Sibiga, Dostęp do informacji publicznej, s. 5). Wynika stąd wniosek, że sprawami publicznymi nie są konkretne, indywidualne sprawy danej osoby lub podmiotu niebędącego władzą publiczną lub innym podmiotem wykonującym zadania publiczne (zob. wyr. NSA z 25.6.2002 r., II SA/Ka 655/02, niepubl.). Poza zakresem spraw publicznych znajdują się informacje o charakterze prywatnym, a zwłaszcza cywilnym (zob. wyr. NSA z 7.8.2002 r., II SA/Ka 939/02, Legalis), z jednoczesnym zastrzeżeniem, że zakresem DostInfPubU objęte są również umowy cywilnoprawne zawierane przez organy władzy publicznej oraz osoby pełniące funkcje publiczne, gdy dotyczą spraw publicznych, stanowią bowiem informacje wytworzone przez

organ władzy publicznej. Dostęp do nich może jednak podlegać ograniczeniu w myśl art. 5 ust. 1 i 2 DostInfPubU (zob. wyr. WSA w Gdańsku z 25.10.2006 r., II SAB/Gd 36/06, Legalis).

Próbie zdefiniowania terminu „sprawa publiczna” podjęto również w doktrynie prawa. Zdaniem *H. Izdebskiego*, pod tym pojęciem należy rozumieć każdy „przejaw aktywności władzy publicznej (jej organów), osób pełniących funkcje publiczne i samorządów oraz już tylko niektóre działania innych osób, jednostek organizacyjnych, a to tylko takie, które wiążą się z wykonywaniem zadań publicznych, przy jednoczesnym dysponowaniu majątkiem publicznym, przez które należy rozumieć również środki publiczne w rozumieniu przepisów o finansach publicznych” (*H. Izdebski*, Samorząd terytorialny, s. 209–210). Z kolei *M. Jabłoński* i *K. Wygoda* (Dostęp do informacji, s. 177–178) uznali, że w zakres pojęcia „sprawa publiczna” wchodzi wszystkie działania lub zaniechania osób (piastunów) tworzących skład osobowy organów władzy publicznej, jak i tych osób, które w zakresie wynikającym z powierzenia lub porozumienia uczestniczą w procesie realizacji powierzonych im zadań i kompetencji publicznoprawnych, w znaczeniu organizacyjnym (odnoszącym się do struktury podmiotów, organów, jak i pozostałych instytucji), materialnym oraz formalnym.

Zdaniem *A. Piskorz-Ryń*, za informację publiczną (w rozumieniu art. 1 ust. 1 DostInfPubU) można uznać każdą informację dotyczącą okoliczności stanowiącej wyodrębniony przedmiot zainteresowania określonego podmiotu lub choćby hipotetycznej grupy osób, dotyczący funkcjonowania władzy publicznej, w tym wykonywania zadań publicznych lub zarządzania majątkiem publicznym (*A. Piskorz-Ryń*, Dostęp do informacji publicznej, s. 183).

Brak cech informacji publicznej powoduje, że nie ma podstaw do wydania decyzji w trybie przepisów DostInfPubU. Nie ma wówczas także obowiązku udostępnienia informacji. Organ, do którego wniesiono żądanie, powinien natomiast wystosować do wnioskodawcy pismo informacyjne o nienależeniu żądanej informacji do zakresu przedmiotowego ustawy (zob. wyr. WSA w Bydgoszczy z 15.1.2008 r., II SAB/Bd 40/07, Legalis). Pomimo więc szerokiego rozumienia pojęcia informacji publicznej DostInfPubU nie może być i nie jest środkiem do wykorzystywania w celu uzyskania każdej informacji. Jej zakres przedmiotowy obejmuje dostęp do informacji wyłącznie publicznej. Jeśli zatem żądana informacja nie jest objęta zakresem przedmiotowym ustawy, to dopuszczalną i właściwą formą odniesienia się do wniosku o udostępnienie takiej informacji jest wyłącznie pismo zawiadamiające wnioskodawcę o braku możliwości zastosowania przepisów omawianej ustawy z wyjaśnieniem, że

żądana informacja nie jest informacją publiczną w rozumieniu DostInfPubU (zob. wyr. WSA w Opolu z 2.6.2016 r., II SAB/Op 32/16, Legalis).

- 5 5. Kryterium podmiotowe.** Stosując kryterium podmiotowe, wskazujemy za art. 61 Konstytucji RP, że informacja publiczna odnosi się „do działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”. W orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości, że informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do władz publicznych, a także dotycząca innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań w zakresie władzy publicznej, a także gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa (zob. wyr. NSA z 25.3.2003 r., II SA 4559/02, niepubl.; wyr. NSA z 12.12.2006 r., I OSK 123/06, Legalis; wyr. WSA w Warszawie z 26.9.2007 r., II SA/Wa 2199/06, Legalis, oraz wyr. WSA w Poznaniu z 19.12.2007 r., IV SA/Po 652/07, Legalis). W orzecznictwie sądów wskazuje się także konkretne organy zobowiązane do udzielenia informacji publicznej. Przykładowo, w wyr. z 16.7.2008 r. (II SA/Wa 721/08, Legalis) WSA w Warszawie zauważył, że informacja na temat funkcjonowania CBA spełniała warunki informacji publicznej, dotyczyła bowiem działania organu wykonującego funkcje publiczne. Z kolei w wyr. z 9.2.2006 r. (II SAB/Kr 72/05, Legalis) WSA w Krakowie stwierdził, że wizytacje i lustracje stanowią instrumenty kontroli funkcjonowania prokuratury będącej „władzą publiczną” w rozumieniu DostInfPubU. Ich przedmiotem jest sprawa publiczna, bo za taką uznać należy sposób działania, załatwiania spraw oraz organizację i sprawność pracy prokuratur. Przykładowo również WSA w Warszawie w wyr. z 4.10.2017 r. (II SA/Wa 251/17, Legalis) podniósł, że osoba zatrudniona w szpitalu publicznym na stanowisku ordynatora-koordynatora świadczeń zdrowotnych w oddziale szpitalnym jest osobą pełniącą funkcję publiczną, wobec czego dane znajdujące się w umowach zawartych z ordynatorami-koordynatorami świadczeń zdrowotnych w oddziałach szpitalnych w zakresie numeru dyplomu, numeru wpisu do Ewidencji Działalności Gospodarczej oraz wysokości wynagrodzenia są danymi mającymi związek z pełnieniem tych funkcji oraz warunkami powierzenia i wykonywania tych funkcji, co przesądza, iż nie podlegają one ochronie z uwagi na prywatność tych osób.
- 6 6. Kryterium przedmiotowe** w definiowaniu pojęcia informacji publicznej często występuje w orzecznictwie sądów administracyjnych. Na plan pierwszy wysuwa się konkluzja, że przedmiot informacji publicznej stanowi cała działalność wszystkich jej organów. Nośnikiem informacji publicznej może

być każdy dokument, który został wytworzony, odtworzony i przekształcony przez władze publiczne, jest przez nie przechowywany lub odnosi się do nich. Odstępstwa od tak określonej zasady są możliwe tylko w sytuacji zaistnienia racjonalnie uzasadnionego wyjątku, opartego na podstawie ustawowej. Taki wyjątek powinien być formułowany w sposób wyraźny, a wątpliwości powinny przemawiać na rzecz dostępu (zob. wyr. NSA z 2.7.2003 r., II SA 837/03, Legalis).

Informacją publiczną będzie całość dokumentacji posiadanej przez dany organ władzy publicznej, której organ używa do zrealizowania powierzonych prawem zadań nawet wtedy, gdy prawa autorskie należą do innego podmiotu. Bez znaczenia wówczas jest to, w jaki sposób znalazły się one w posiadaniu organu i jakiej sprawy dotyczą. Ważne natomiast jest to, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych przez organ i odnosiły się do niego bezpośrednio. Innymi słowy, dokumenty takie muszą wiązać się ze sferą faktów zaistniałych po stronie organu (zob. szerzej wyr. WSA w Warszawie z 26.6.2008 r., II SA/Wa 111/08, Legalis).

Słusznie wskazał także WSA w Olsztynie w wyr. z 26.10.2017 r. (II SAB/OI 85/17, Legalis), że informacją publiczną jest „każda informacja dotycząca sfery faktów i danych publicznych, a więc każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów realizujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań publicznych i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Podkreślić przy tym należy, że informacja publiczna musi dotyczyć sfery istniejących faktów i danych, nie zaś niezmaterializowanych w jakiegokolwiek postaci zamierzeń podejmowania określonych działań i może pochodzić od dowolnych podmiotów, jeżeli dotyczy «sprawy publicznej» w rozumieniu art. 1 ust. 1 DostInfPubU. Ponadto wyjaśnić pozostaje, że w pojęciu informacji publicznej mieści się zarówno treść dokumentów bezpośrednio wytworzonych przez organ, jak i tych, których organ używa przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet gdy nie pochodzą wprost od niego” (por. wyr. WSA w Łodzi z 2.6.2017 r., II SAB/Łd 14/17, Legalis).

Wobec powyższych rozważań kryterium przesądzającym o obowiązku udzielenia informacji publicznej jest nie charakter prawny organu czy zakwalifikowanie podmiotu do podmiotu publicznoprawnego, lecz kryterium przedmiotowe – wykonywanie zadań publicznych (zob. wyr. NSA z 12.4.2017 r., I OSK 1897/15, Legalis).

7. Orzecznictwo sądów administracyjnych. Sądy administracyjne czę- 7
sto wskazują w sposób pozytywny, jaka konkretnie informacja stanowi

informację publiczną. Poszczególne składy orzekające na potrzeby danej, konkretnej sprawy odnoszą się do stanu faktycznego i następnie klasyfikują daną informację do zakresu objętego ustawą. W ten sposób sądy wskazały, że informacją publiczną są:

- 1) akta postępowania przygotowawczego, zakończonego umorzeniem postępowania (wyr. WSA w Krakowie z 29.6.2006 r., II SAB/Kr 31/06, Legalis);
- 2) informacja o tym, czy producent okien posiada wymagane prawem dokumenty dotyczące produktu znajdującego się w obrocie. W żadnym razie nie jest to informacja ze sfery prywatnej, choćby dlatego, że fakt posiadania wymaganej dokumentacji podlega kontroli organów państwa, a jej brak jest przez prawo sankcjonowany (zob. wyr. WSA w Poznaniu z 6.4.2006 r., IV SAB/Po 27/05, Legalis);
- 3) wygląd (postać) podpisu ministra i odcisk jego pieczęci urzędowej, które znajdują się na sporządzonych przez tegoż ministra dokumentach urzędowych (zob. wyr. NSA z 12.9.2003 r., II SAB 137/03, Legalis, oraz wyr. NSA z 12.9.2003 r., II SAB 138/03, Legalis);
- 4) wydawane przez organ architektoniczno-budowlany decyzje o pozwoleniu na budowę (zob. wyr. WSA w Poznaniu z 19.12.2007 r., IV SA/Po 652/07, Legalis);
- 5) lista architektów wykonujących projekty budowlane, na podstawie których wydano pozwolenia na budowę (zob. wyr. WSA w Krakowie z 9.6.2004 r., II SA/Kr 253/04, Legalis);
- 6) informacje dotyczące wprowadzania ścieków oczyszczonych z oczyszczalni gminnej do rzeki, wprowadzania oczyszczonych ścieków popłucznych ze stacji uzdatniania wody, pobierania wody dla potrzeb wodociągu gminnego oraz informacja dotycząca zasad przeprowadzania przetargu na pozbycie się nieruchomości stanowiących własność gminy (zob. wyr. WSA w Warszawie z 16.11.2004 r., II SAB/Wa 238/04, Legalis);
- 7) informacje dotyczące ujęcia wody pitnej (zob. wyr. WSA we Wrocławiu z 30.3.2005 r., IV SAB/Wr 52/04, Legalis);
- 8) przebieg posiedzenia rady dzielnicy czy rady miasta (zob. wyr. WSA w Krakowie z 10.1.2005 r., II SA/Kr 1356/04, Legalis);
- 9) dokumenty tworzone przez organy władzy publicznej podczas procesu legislacyjnego (zob. wyr. WSA w Warszawie z 22.11.2006 r., II SAB/Wa 59/06, Legalis);

- 10) informacje o wykształceniu pracownika socjalnego odpowiedzialnego za przeprowadzanie wywiadów środowiskowych u strony (zob. wyr. WSA w Lublinie z 16.12.2005 r., II SAB/Lu 74/05, Legalis);
- 11) użyte w konkretnym postępowaniu konkursowym w odniesieniu do oznaczonego wakującego stanowiska i ocenione przez zespół konkursowy testy psychologiczne oraz wszystko, co jest z nimi związane i służy prawidłowemu zweryfikowaniu predyspozycji osób biorących udział w konkursach do zajmowania konkretnych wyższych stanowisk w służbie cywilnej (zob. wyr. WSA w Warszawie z 9.1.2006 r., II SA/Wa 2043/05, Legalis);
- 12) wszelkie informacje dotyczące umów o realizacji zamówień publicznych, a więc takich, na podstawie których wydatkowane są środki publiczne i osiągnane cele o znaczeniu publicznym (zob. wyr. WSA we Wrocławiu z 12.9.2006 r., IV SAB/Wr 568/06, niepubl.);
- 13) treść umów dotyczących majątku publicznego (zob. wyr. WSA w Poznaniu z 8.7.2004 r., IV SA/Po 224/04, Legalis);
- 14) wiek sędziego (zob. wyr. WSA w Łodzi z 21.10.2014 r., II SAB/Łd 118/14, Legalis);
- 15) informacja o wykorzystaniu urlopu wypoczynkowego przez wójta za lata ubiegłe oraz o planowanym jego wykorzystaniu (zob. wyr. WSA w Olsztynie z 24.6.2014 r., II SAB/Ol 57/14, Legalis);
- 16) faktury opłacone przez partię polityczną (zob. wyr. WSA w Warszawie z 15.11.2013 r., II SAB/Wa 408/13, Legalis);
- 17) umowy podpisane przez partię polityczną w celu przeprowadzenia badań opinii społecznej oraz wyniki tych badań (zob. wyr. WSA w Warszawie z 15.11.2013 r., II SAB/Wa 409/13, Legalis);
- 18) decyzje administracyjne o nieprzyjęciu na studia oraz wyniki postępowania rekrutacyjnego (zob. wyr. WSA w Olsztynie z 7.5.2013 r., II SA/Ol 208/13, Legalis);
- 19) koszty zatrudnienia radcy prawnego w urzędzie miasta (zob. wyr. NSA z 11.1.2013 r., I OSK 2508/12, Legalis);
- 20) orzeczenia sądów w przedmiocie wyłączenia sędziego oraz oświadczenia sędziów składane w tej kwestii (zob. wyr. WSA w Gdańsku z 5.3.2014 r., II SAB/Gd 213/13, Legalis);
- 21) zarządzenie Prezesa TK o wyznaczeniu sędziego w celu wstępnego zbadania skargi konstytucyjnej w konkretnej sprawie (zob. wyr. WSA w Warszawie z 12.7.2011 r., II SAB/Wa 117/11, Legalis);

- 22) dane o wydatkach państwowej osoby prawnej związanych z użytkowaniem telefonów komórkowych przez pracowników tejże osoby prawnej (zob. wyr. NSA z 19.12.2011 r., I OSK 1637/11, Legalis);
- 23) informacja o stosowanych podsłuchach, objęciu inwigilacją, czynnościami operacyjnymi, bez względu na to, że żądanie udostępnienia informacji odnosi się do konkretnego obywatela (zob. wyr. NSA z 30.10.2013 r., I OSK 1413/13, Legalis);
- 24) umowa zawarta przez szpital z ordynatorem (zob. wyr. WSA w Gliwicach z 22.2.2017 r., IV SAB/GI 159/16, Legalis);
- 25) umowy cywilnoprawne, zawierane przez organy władzy publicznej oraz osoby pełniące funkcje publiczne, w zakresie wykonywanych przez nie zadań publicznych i gospodarowania majątkiem publicznym (zob. wyr. NSA z 23.11.2016 r., I OSK 645/16, Legalis);
- 26) dokument zawierający upoważnienie nauczyciela szkoły do przetwarzania danych osobowych w ramach realizacji obowiązków służbowych (zob. wyr. WSA w Poznaniu z 4.10.2017 r., IV SAB/Po 60/17, Legalis);
- 27) informacje o liczbie złożonych wniosków i wydanych decyzji w przedmiocie wydania pozwolenia na broń (zob. wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 13.9.2017 r., II SAB/Go 49/17, Legalis);
- 28) informacje związane z przewodem doktorskim (zob. wyr. NSA z 25.8.2017 r., I OSK 2547/16, Legalis);
- 29) informacja zawierająca imienny wykaz wszystkich adwokatów, którzy prowadzili zajęcia w ramach szkolenia aplikantów adwokackich w danym roku wraz z każdorazowym podaniem wysokości wynagrodzenia (brutto) z tego tytułu (zob. wyr. NSA z 11.5.2017 r., I OSK 2765/16, Legalis);
- 30) skargi pracowników i załączniki składane przez nich do akt postępowania antymobbingowego oraz uzasadnienie rozstrzygnięcia komisji antymobbingowej (zob. wyr. WSA w Gliwicach z 9.5.2017 r., IV SAB/GI 30/17, Legalis);
- 31) informacja o zasadach funkcjonowania urzędu gminy i środkach wydanych na umowy cywilnoprawne (zob. wyr. WSA w Łodzi z 25.4.2017 r., II SAB/Łd 35/17, Legalis);
- 32) udostępnianie orzeczeń dyscyplinarnych wydanych wobec policjantów (wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20.4.2017 r., II SAB/Go 179/16, Legalis);
- 33) projekt budowlany (zob. wyr. NSA z 12.4.2017 r., I OSK 1856/15, Legalis);

- 34) dane odnośnie do obecności w pracy pracownika jednostki samorządu terytorialnego pełniącego funkcję doradcy burmistrza (zob. wyr. WSA w Gdańsku z 5.4.2017 r., II SA/Gd 7/17, Legalis);
- 35) informacja dotycząca gospodarki odpadami, w tym selekcji odpadów (zob. wyr. NSA z 15.3.2017 r., I OSK 1531/15, Legalis);
- 36) dane osobowe autorów opinii i ekspertyz dla organu administracji publicznej (zob. wyr. WSA w Warszawie z 5.1.2017 r., II SAB/Wa 626/16, Legalis);
- 37) kod źródłowy sądowego Systemu Losowego Przydziału Spraw „SLPS” (zob. wyr. NSA z 26.5.2022 r., III OSK 1189/21, Legalis);
- 38) informacja o ilości linków, które zostały zablokowane ze względu na cztery lub więcej kliknięć w trakcie naboru w projekcie „Tarcza Antykryzysowa” (zob. wyr. NSA z 10.6.2022 r., III OSK 4671/21, Legalis);
- 39) informacje dotyczące prowadzenia gospodarki łowieckiej rozumianej jako działalność w zakresie ochrony, hodowli i pozyskiwania zwierzyny, gromadzone przez Polski Związek Łowiecki (zob. wyr. WSA w Białymstoku z 10.6.2022 r., II SAB/Bk 38/22, Legalis);
- 40) wydatkowanie środków publicznych przeznaczonych na wynagrodzenia pracowników w podmiotach państwowych i samorządowych (zob. wyr. WSA w Olsztynie z 1.12.2022 r., II SAB/OI 196/22, Legalis);
- 41) wpisy do notatników służbowych funkcjonariuszy policji (zob. wyr. WSA w Krakowie z 25.11.2022 r., II SAB/Kr 210/22, Legalis, oraz wyr. WSA w Krakowie z 2.12.2022 r., II SAB/Kr 209/22, Legalis);
- 42) informacja o wymierzeniu kar dyscyplinarnych w zakładzie karnym (zob. wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25.1.2023 r., II SAB/Go 101/22, Legalis);
- 43) protokoły zeznań świadków w postępowaniu karnym oraz załączniki złożone do tych protokołów (zob. wyr. NSA z 8.3.2023 r., III OSK 7284/21, Legalis, oraz wyr. NSA z 7.2.2023 r., III OSK 6634/21, Legalis).

8. Wyłączenia z zakresu pojęcia informacji publicznej. W praktyce 8 orzeczniczej częste jest określanie informacji publicznej w sposób negatywny. Sądy administracyjne uznały, że w rozumieniu DostInfPubU nie są informacjami publicznymi:

- 1) informacje zawarte w aktach sprawy dyscyplinarnej, a do ich udostępnienia zastosowanie mają przepisy ogólne regulujące kwestie proceduralne danego postępowania dyscyplinarnego (zob. post. NSA z 19.12.2002 r., II SAB/Wr 42/02, Legalis);

Przejdź do księgarni →