

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych
Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego

Mgr Mariusz Rypina

Udostępnianie informacji publicznej przez podmioty prywatne

Autoreferat rozprawy doktorskiej

Promotor: Prof. dr hab. Marek Wierzbowski
Recenzenci: Prof. dr hab. Czesław Martysz
Prof. UJK dr hab. Agnieszka Żywicka

Warszawa, czerwiec 2020

1. Uzasadnienie wyboru tematu rozprawy i zakresu badań

Celem dostępu do informacji publicznej jest – najogólniej rzecz ujmując – realizacja zasady transparentności (przejrzystości) funkcjonowania szeroko pojętego państwa. Instytucja dostępu do informacji publicznej jest ważnym narzędziem umożliwiającym sprawowanie społecznej kontroli nad wykonywaniem zadań władz publicznych oraz wydatkowaniem środków publicznych. Ma ona zatem olbrzymie znaczenie dla funkcjonowania demokracji jako ustroju rzeczywistej – a nie tylko formalnej – partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy¹. Poziom jawności życia publicznego bywa przy tym charakteryzowany jako swoisty miernik poziomu demokracji w danym państwie².

We współczesnych demokratycznych państwach prawnych (określanych także mianem demokracji liberalnych), podmioty prywatne partycypują w wykonywaniu zadań władzy publicznej lub wykonują, powierzone im przez władze publiczne, zadania finansowane ze środków publicznych. Od czasu przemian ustrojowych z przełomu lat 80. i 90. ubiegłego wieku widoczny jest w Polsce – choć w różnych okresach z różnym nasileniem – proces prywatyzacji wykonywania zadań publicznych. Należy zatem przyjąć, że działalność podmiotów prywatnych, która jest pochodną działań wspólnoty publicznoprawnej (szeroko pojętego państwa), również będzie cechować się transparentnością, a więc dużym poziomem jawności, celem poddania pod społeczną kontrolę.

Zarówno z Konstytucji jak i ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³ wynika, że do udostępniania informacji publicznej, obok organów władzy publicznej, mogą być obowiązane również inne podmioty, nie wyłączając podmiotów prywatnych. Przepisy te nie są jednak w tym zakresie zbyt precyzyjne, a ich stosowanie w praktyce stwarza wiele problemów. Także orzecznictwo nie rozwiewa szeregu wątpliwości. Z uwagi na liczne problemy, jakie w praktyce niesie ze sobą stosowanie przepisów u.d.i.p. przez podmioty prywatne, zaistniała potrzeba pogłębionej analizy tematu niniejszej rozprawy.

Wyczerpujące omówienie problematyki udostępniania informacji publicznych przez podmioty prywatne wymagało odniesienia się do ogólnych kwestii związanych z samym udostępnianiem informacji – wskazując przy tym na zdecydowanie szerszy, niż zakreślony w

¹ Por. P. Szustakiewicz, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego z lat 2015–2018 w sprawach dotyczących informacji publicznej, *Przegląd Prawa Publicznego* nr 7–8/2019, s. 10.

² Por. A. Piskorz-Ryń, Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy, *Kwartalnik Prawa Publicznego* nr 4/2002, s. 185.

³ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1429; dalej: „u.d.i.p.”.

temacie pracy, zakres podmiotowy obowiązku – niemniej zawarta w dysertacji analiza każdego aspektu instytucji prawnej dostępu do informacji publicznej skupia się na udostępnianiu takich informacji właśnie przez podmioty prywatne. Szersze potraktowanie tematu pracy nie pozwoliłoby przy tym na kompleksowe zbadanie wszystkich aspektów udostępniania informacji publicznej w odniesieniu do wszelkiego typu podmiotów obowiązanych.

2. Cel badawczy i hipoteza rozprawy

Choć sama problematyka udostępniania informacji publicznej jest przedmiotem wielu opracowań o charakterze zarówno naukowym, jak i publicystycznym, to jednak kwestia udostępniania takich informacji przez podmioty prywatne nie doczekała się jak dotychczas kompleksowego opracowania. Celem rozprawy jest zatem całościowe zbadanie i omówienie problematyki udostępniania informacji publicznej przez podmioty prywatne, wychodząc od uwarunkowań prawnomiędzynarodowych oraz konstytucyjnych, a kończąc na praktycznych aspektach funkcjonowania regulacji ustawowej. Szczególnym celem jest zbadanie i omówienie zakresu podmiotowego obowiązku udostępniania informacji publicznej przez podmioty prywatne, a więc wskazanie jakie podmioty prywatne są, w myśl obowiązujących obecnie w Polsce regulacji prawnych, obowiązane do udostępniania informacji publicznych. Celem rozprawy jest przy tym nie tylko teoretyczna analiza jej tematu, ale także wyczerpujące omówienie praktycznych aspektów funkcjonowania obowiązujących regulacji i udzielenie pewnych wskazówek interpretacyjnych w tym zakresie oraz zaproponowanie kierunków zmian aktualnie obowiązujących przepisów.

W myśl głównej hipotezy badawczej rozprawy, kwestia udostępniania informacji publicznej przez podmioty prywatne w praktyce stosowania u.d.i.p. musi być postrzegana inaczej niż kwestia pozyskiwania informacji publicznej od podmiotów publicznych, a w szczególności od organów władzy. Takie założenie pozwoliło zbadać wszelkie różnice pomiędzy udostępnianiem informacji publicznej przez organy władzy i podmioty publiczne, a udostępnianiem takich informacji przez podmioty prywatne, a w konsekwencji pozwoliło także sformułować i wykazać prawdziwość szeregu tez zawartych w dysertacji oraz sformułować liczne wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*.

3. Metody i źródła badawcze

Rozprawa została przygotowana z wykorzystaniem przede wszystkim formalno-dogmatycznej metody badawczej, opartej na całościowej analizie i wykładni przepisów prawa polskiego, przy jednoczesnym uwzględnieniu poglądów doktryny i orzecznictwa. Wykorzystana została także metoda prawnoporównawcza (komparatystyczna) w szczególności w zakresie, w jakim przeprowadzono analizę prawodawstwa wybranych państw obcych (Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych). Rozprawa przygotowana była również z wykorzystaniem metody empirycznej w zakresie w jakim autor uwzględniał własne doświadczenia zawodowe adwokata prowadzącego sprawy z zakresu udostępniania informacji publicznej przez podmioty prywatne oraz doradzającego podmiotom prywatnym wykonującym zadania publiczne. Pomocniczo, w zakresie, w jakim analizowano przepisy obecnie już nieobowiązujące, wykorzystano także metodę historyczną.

Mimo istnienia u.d.i.p., problematyki udostępniania informacji dotyczy także wiele innych przepisów. I tak, przygotowanie rozprawy wymagało analizy ponad 120 polskich aktów prawnych, ponad 20 unijnych aktów prawnych, a także analizy kilkunastu aktów prawa międzynarodowego, aktów prawnych państw obcych oraz aktów o charakterze *soft law*. Rozprawa została oparta również o analizę blisko 370 orzeczeń sądów, w tym w szczególności Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, ale także Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz w mniejszym zakresie sądów państw obcych. W trakcie badań przeanalizowano także kilkanaście orzeczeń organów administracji publicznej.

Przyjęte metody i źródła badawcze okazały się adekwatne do celów badawczych i hipotezy rozprawy. Pozwoliły na przeprowadzenie kompleksowej analizy problematyki udostępniania informacji publicznej przez podmioty prywatne, uwzględniając nie tylko treść aktualnie obowiązujących przepisów, ale także ich praktyczne funkcjonowanie, orzecznictwo i głosy doktryny, również w kontekście zmian historycznych całego polskiego systemu normatywnego oraz uwzględniając uwarunkowania prawnomiędzynarodowe, w tym przyrównując regulacje polskie do regulacji wybranych państw obcych.

4. Struktura rozprawy

Struktura rozprawy odzwierciedla założenie o potrzebie kompleksowego podejścia do analizowanego problemu badawczego. Dysertacja została podzielona na siedem rozdziałów, w

których zawarto kolejno rozważania dotyczące regulacji międzynarodowych i unijnych oraz regulacji krajowych wybranych państw obcych, uregulowania prawa dostępu do informacji na gruncie Konstytucji, uregulowania prawa dostępu do informacji publicznej na gruncie ustawy zwykłej, zakresu podmiotowego uprawnienia i obowiązku udostępniania informacji publicznej, typowych rodzajów podmiotów prywatnych obowiązanych do udostępniania informacji publicznej, a także samej kwestii udostępniania informacji publicznej oraz kwestii braku udostępniania informacji publicznej przez podmioty prywatne (w tym aspektów proceduralnych udostępniania lub braku udostępniania informacji). Ostatni rozdział prezentuje wynikające z przeprowadzonej analizy wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*. W dysertacji zawarto także wprowadzenie, krótkie zakończenie prezentujące główne tezy wypływające z analizy, a także bibliografię, wykaz orzecznictwa i wykaz aktów prawnych.

Rozdział I zawiera analizę prawnoporównawczą. Badane są w nim regulacje prawa międzynarodowego i unijnego w zakresie udostępniania informacji publicznej, a także regulacje krajowe wybranych państw obcych, tj. Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii oraz Stanów Zjednoczonych Ameryki. Z przeprowadzonej w tym zakresie analizy wynika, że choć na gruncie badanych regulacji państw obcych, dostęp do informacji publicznej obejmuje zasadniczo możliwość ubiegania się o uzyskanie takich informacji także od podmiotów prywatnych, to jednak nie jest to regułą bezwzględną. W USA o dostęp do informacji publicznej można się zwrócić wyłącznie do podmiotów będących organami państwa lub przez państwo tworzonych (określane mianem agencji), obowiązki udostępniania informacji publicznej nigdy nie spoczywają na organizacjach prywatnych i osobach fizycznych. Na gruncie regulacji brytyjskiej, niemieckiej i francuskiej, podmiotami obowiązаныmi do udostępniania informacji publicznych mogą być podmioty prywatne, jeśli wykonują usługi publiczne. Podmioty takie są albo wskazane wprost w samej ustawie lub akcie wykonawczych (regulacja brytyjska), albo wykonują zadania publiczne powierzone im w sposób wyraźny przez władze publiczne (regulacja francuska i niemiecka).

W Rozdziale II analizowane są konstytucyjne ramy prawne dostępu do informacji publicznej. Choć Konstytucja nie posługuje się pojęciem informacji publicznej, to jednak określa ramy prawne obowiązku udostępniania informacji nie tylko o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, ale także obowiązku udostępniania informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej oraz w zakresie, w jakim gospodarują one mieniem komunalnym lub majątkiem

Skarbu Państwa⁴. Regulacja konstytucyjna nie jest tu zbyt precyzyjna, nie ulega jednak wątpliwości, że na gruncie Konstytucji, także podmioty prywatne mogą być obowiązane do udostępniania informacji publicznej – choć tylko w takim zakresie, w jakim wykonują zadania władzy publicznej oraz w zakresie, w jakim gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

W Rozdziale III badany jest podmiotowy (zarówno od strony uprawnienia, jak i od strony obowiązku) zakres u.d.i.p. Zakres ustawy jest tu szerszy niż zakres art. 61 Konstytucji. W rozdziale tym poddano analizie w szczególności znaczenie przesłanki wykonywania zadań publicznych, przyrównując ją także do konstytucyjnie określonych przesłanek wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, a także odnosząc do pojęcia dysponowania majątkiem publicznym, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. Przeanalizowano w szczególności także takie problemy jak znaczenie pojęcia zadań publicznych (a także pojęć użyteczności publicznej, usług publicznych, czy usług w ogólnym interesie) oraz wykonywania takich zadań przez podmioty prywatne (zjawisko prywatyzacji wykonywania zadań publicznych).

Rozdział IV od strony podmiotowej najbardziej wpisuje się w problematykę pracy, bowiem zawiera analizę poszczególnych typów prywatnych podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji publicznych. Na wstępie tego rozdziału zdefiniowano podmioty, które na gruncie dysertacji uważane są za podmioty prywatne. Za podmiot prywatny, na gruncie tej pracy uważany jest podmiot utworzony na podstawie przepisów prawa prywatnego (niezależnie od formy prawnej⁵), który nie należy w całości do państwa (Skarbu Państwa) lub innego podmiotu publicznego (jednostki samorządu terytorialnego, innej państwowej osoby prawnej) lub też innego podmiotu w całości należącego do państwa lub innego podmiotu publicznego, jak też – siłą rzeczy – osoba fizyczna w zakresie w jakim nie pełni ona funkcji publicznej. Szczególnymi typami podmiotów prywatnych są przy tym podmioty prawa prywatnego o mieszanym publiczno-prywatnym charakterze (aspekt właścicielski), takie jak spółki handlowe, których udziały (lub akcje) nie należą w całości do podmiotów publicznych, ale które są przez podmioty publiczne kontrolowane w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów. Choć podmioty takie zaliczane są na gruncie rozprawy do

⁴ Choć w art. 61 ust. 1 zd. 2 Konstytucji literalnie jest mowa o „zakresie w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”, to jednak z tego sformułowania należy wywieść dwie odrębne przesłanki, tj. 1) zakresu w jakim wykonują one zadania władzy publicznej oraz 2) zakresu w jakim gospodarują one mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

⁵ Przykładowo spółka handlowa, fundacja, stowarzyszenie, czy spółdzielnia.

kategoriі podmiotów prywatnych, to uwzględniono ich specyficzny charakter i potrzebę szerszego dostępu społeczeństwa do informacji na temat działalności takich podmiotów. Nie jest także wykluczone kwalifikowanie takich podmiotów do kategorii podmiotów publicznych na potrzeby udostępniania przez nie informacji publicznych.

W rozdziale tym szczegółowo przeanalizowano kwestię świadczenia przez podmioty prywatne usług w interesie ogólnym (usług użyteczności publicznej), wskazując, że jest to, co do zasady, wymóg przypisania takim podmiotom wykonywania zadań publicznych w rozumieniu u.d.i.p. Badając poszczególne typy podmiotów wykonujących takie zadania wskazano w jaki sposób, w aktualnym stanie prawnym można ocenić, czy takie podmioty rzeczywiście wykonują zadania publiczne w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.d.i.p., czy też nie. Bazując także na własnych adwokackich doświadczeniach zawodowych autora rozprawy, zbadano główne typy podmiotów prywatnych, zarówno mające status przedsiębiorcy, jak i niebędące przedsiębiorcami, które obowiązane są do udostępniania informacji publicznej z racji wykonywanych zadań publicznych. Analizie poddano takie podmioty prywatne, które – przynajmniej w pewnym zakresie swojej działalności – wykonują zadania publiczne, jak: prywatne przedsiębiorstwa energetyczne, prywatni przedsiębiorcy telekomunikacyjni, prywatni operatorzy publicznego transportu zbiorowego, inni prywatni przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie gospodarki komunalnej, podmioty prywatne prowadzące szkoły i placówki oświaty, uczelnie niepubliczne, prywatne podmioty udzielające świadczeń z zakresu powszechnej opieki zdrowotnej, towarzystwa zarządzające OFE, organizacje pozarządowe (NGOs) i inne prywatne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego (zarówno posiadające jak i nieposiadające statusu OPP). Zbadano także kwestię zakresu udostępniania informacji publicznej przez spółki z udziałem Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych albo z udziałem jednostek samorządu terytorialnego lub innych samorządowych (komunalnych) osób prawnych, a także organów samorządów zawodowych lub gospodarczych oraz reprezentatywnych organizacji związkowych i reprezentatywnych organizacji pracodawców. Wskazano także na inne podmioty prywatne, które wykonują zadania publiczne i z tego tytułu mogą zostać zakwalifikowane jako podmioty obowiązane w rozumieniu u.d.i.p. Katalog podmiotów prywatnych obowiązanych do udostępniania informacji publicznej jest otwarty.

Na gruncie Rozdziału V zbadano kwestie samej informacji publicznej oraz jej udostępniania. Analizowana jest tu problematyka tego kiedy mamy do czynienia z informacją publiczną i w jaki sposób należy ją udostępniać. Badane są tu również takie zagadnienia jak

forma zapisu i nośnik informacji, dokument urzędowy i innego rodzaju dokumenty, tzw. informacje wewnętrzne niestanowiące informacji publicznej, a także zagadnienia dotyczące informacji przetworzonej. W rozdziale tym przeanalizowano w szczególności kwestie formalne związane z samym wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej i sposobem jego złożenia, a także zasady dalszego postępowania podmiotu prywatnego, do którego zwrócono się z takim wnioskiem oraz terminy na jego rozpatrzenie. Omówiono także zasadę bezpłatnego udostępniania informacji publicznej oraz sytuacje, w których możliwe jest jednak pobieranie opłaty.

W Rozdziale VI zbadano z kolei kwestię szeroko pojętej odmowy udostępnienia przez podmiot prywatny żądanych od niego informacji. Omówiono sytuacje, w których mimo wpłynięcia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, podmiot prywatny nie będzie obowiązany do udostępnienia żądanych informacji. Żądana informacja wcale nie musi stanowić informacji publicznej, a podmiot prywatny, do którego wnioskodawca zwróci się o udostępnienie informacji, wcale nie musi być podmiotem obowiązany. Również takie sytuacje występują w praktyce, a podmioty prywatne będące adresatami przedmiotowych wniosków powinny wiedzieć, jak zachować się w takiej sytuacji. Ponadto, żądana informacja może nie znajdować się w posiadaniu podmiotu obowiązany, albo być dostępna w trybie przepisów innych niż u.d.i.p. Omówiono także kwestię dopuszczalnych ograniczeń w dostępie do informacji publicznej. Prawo dostępu do informacji, jakkolwiek jest prawem konstytucyjnym i znajdującym swoje oparcie także w regulacjach prawnomiędzynarodowych, to jednak nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom wskazanym w ustawie oraz w samej Konstytucji⁶. Zbadano tu zatem kwestie związane z ochroną informacji niejawnych oraz innych tajemnic ustawowo chronionych, a także ochrony prywatności osoby fizycznej i tajemnicy przedsiębiorcy (rozumianej zasadniczo jako tajemnica przedsiębiorstwa). Zbadano także kwestię braku szczególnie istotnego interesu publicznego w udostępnieniu przez podmiot prywatny informacji przetworzonej.

W zakresie aspektów proceduralnych, w Rozdziale VI zbadano w pierwszej kolejności problematykę odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. przy wydawaniu decyzji odmawiających udostępnienia informacji publicznej oraz umarzających postępowanie o udostępnienie informacji publicznej oraz braku potrzeby stosowania tych przepisów przy samym rozpoznawaniu wniosku i poprzestaniu na rozpatrzeniu wniosku w formie czynności materialno-technicznej (jak poinformowanie, że żądana informacja nie stanowi informacji

⁶ Patrz art. 61 ust. 3 Konstytucji.

publicznej, albo że jest dostępna w trybie ustawy szczególnej, albo że została już umieszczona w BIP, albo że nie jest w posiadaniu podmiotu obowiązane). W dalszej kolejności zbadano problematykę kontroli sądów administracyjnych nad rozpatrywaniem wniosków o udostępnienie informacji publicznej przez podmioty prywatne. Omówiono zarówno kwestię skargi na decyzje administracyjne wydawane przez prywatne podmioty obowiązane stosujące w tym zakresie odpowiednio przepisy k.p.a., jak i kwestię skargi na bezczynność podmiotów prywatnych w zakresie rozpoznawania skierowanych do nich wniosków o udostępnienie informacji publicznej. W myśl orzecznictwa sądów administracyjnych skarga do sądu administracyjnego (jako skarga na decyzję, albo skarga na bezczynność⁷) jest dopuszczalna w zasadzie w każdej sytuacji, w której wnioskodawca zwrócił się do jakiegokolwiek adresata (w tym nawet do podmiotu prywatnego, który nie jest podmiotem obowiązany w rozumieniu u.d.i.p.) o udostępnienie jakiegokolwiek informacji (w tym także informacji niebędącej informacją publiczną), a żądanej w ten sposób informacji nie uzyskał (lub też twierdzi, że nie uzyskał). Kwestie te mogą być przedmiotem badania sądu administracyjnego, który ostatecznie rozstrzygnie, czy adresat wniosku był obowiązany do udostępnienia w trybie u.d.i.p. żądanej od niego informacji, albo też czy prywatny podmiot obowiązany był uprawniony do odmowy udostępnienia żądanej od niego informacji publicznej. Szczegółowo przeanalizowane zostały zatem także kwestie związane z samym postępowaniem przed sądami administracyjnymi.

W ramach Rozdziału VI zbadana została również problematyka nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej (choć jest to koncepcja niewynikająca wprost z przepisów ustawy) oraz kwestia odpowiedzialności karnej za popełnienie występku z art. 23 u.d.i.p. (odpowiedzialność karna za nieudostępnienie informacji publicznej), bowiem kwestie te łączą się ściśle z brakiem udostępnienia informacji publicznej.

W Rozdziale VII zaprezentowano płynące z przeprowadzonej analizy wnioski *de lege lata* i wnioski *de lege ferenda*, w tym w szczególności postulat przemodelowania obecnego kształtu regulacji ustawowej poprzez wprowadzenie do u.d.i.p. definicji informacji publicznej bazującej na treści art. 61 ust. 1 Konstytucji i skorelowanego z tą definicją katalogu podmiotów obowiązanych. Obowiązująca obecnie regulacja daleka jest od ideału i wprowadza szereg wątpliwości, jakkolwiek poruszając się w jej granicach także można wskazywać na bardziej

⁷ W zależności od tego, czy odmowa udostępnienia informacji nastąpiła w formie decyzji wydanej przez podmiot prywatny, czy też w formie czynności materialno-technicznej, albo nie nastąpiła w żadnej formie (bezczynność *sensu stricto* – adresat w ogóle zignorował wniosek i nie udzielił wnioskodawcy żadnej odpowiedzi).

precyzyjny i odpowiadający duchowi regulacji (przy uwzględnieniu ram wytyczonych w Konstytucji) sposób interpretacji przepisów.

5. Tezy oraz wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*

Podmioty prywatne mogą być w Polsce obowiązane do udostępniania informacji publicznej. Zasadniczo zgodne jest to ze standardem obowiązującym również w innych demokratycznych państwach prawnych (Niemcy, Francja, Wielka Brytania). Możliwość dokonywania społecznej kontroli powinna bowiem obejmować również te obszary działań wspólnoty publicznoprawnej, które podlegają procesom prywatyzacji, rozumianej jako powierzenie podmiotom prywatnym do wykonywania przez nie pewnych zadań tej publicznoprawnej wspólnoty. W praktyce coraz częściej adresatami wniosków o udostępnienie informacji publicznej są zresztą podmioty prywatne, które realizują działania w formach innych niż władcze.

W demokratycznym państwie prawnym nie sposób jednak zrównywać statusu podmiotów prywatnych z podmiotami publicznymi, a w szczególności z organami władzy. Dotyczy to również kwestii udostępniania informacji publicznej przez podmioty prywatne. Zakres obowiązków podmiotów prywatnych w przedmiocie udostępniania informacji publicznej musi być węższy niż zakres takich obowiązków podmiotów publicznych i nigdy nie może obejmować całego zakresu działalności danego podmiotu prywatnego. Choć podmioty prywatne partycypują w działalności szeroko pojętego państwa, to jednak ich rola nigdy nie będzie tożsama z rolą odgrywaną w tym zakresie przez organy władzy publicznej, a nawet inne niż organy władzy podmioty publiczne. Zakres kontroli społecznej nad działaniami podmiotów prywatnych nie może być zatem taki sam jak zakres takiej kontroli sprawowanej nad działaniami władz i podmiotów publicznych.

Zarówno Konstytucja jak i u.d.i.p. przewiduje możliwość ubiegania się o dostęp do informacji publicznej od podmiotów prywatnych, jakkolwiek przepisy u.d.i.p. są tu w wielu aspektach niejasne i wprowadzają wiele dodatkowych wątpliwości, a przy tym operują pojęciami innymi niż użyte w Konstytucji. Zakres obowiązku udostępniania informacji publicznej przez podmioty prywatne na gruncie u.d.i.p. jest szerszy niż ramy takiego obowiązku informacyjnego określone w Konstytucji⁸. Literalne odczytywanie przepisów u.d.i.p. może

⁸ Jak już była o tym mowa, na gruncie art. 61 ust. 1 zd. 2 Konstytucji podmioty prywatne są obowiązane do udostępniania informacji w zakresie, w jakim wykonują zadania władzy publicznej lub w zakresie, w jakim

prowadzić do wniosku, że na jej gruncie nałożono na podmioty prywatne niedookreślone, lub zbyt daleko idące obowiązki w zakresie udostępniania informacji publicznych. Niejasność ustawy w wielu aspektach wymaga dokonywania pogłębionych analiz doktrynalnych i orzeczniczych. Tymczasem regulacja konstytucyjna powinna znaleźć swoje jak najpełniejsze odzwierciedlenie w szczegółowych regulacjach ustawy zwykłej. Obowiązki nakładane na podmioty prywatne w zakresie udostępniania informacji publicznej nie powinny wykraczać poza ramy określone w ustawie zasadniczej.

Nakładanie na podmioty prywatne obowiązków w zakresie udostępniania informacji publicznych, które to obowiązki ze swej istoty przynależą do podmiotów publicznych, musi respektować podstawowe wolności i prawa tych jednostek, w tym w szczególności ich autonomię informacyjną oraz wolność działalności gospodarczej. Podmioty prywatne korzystają bowiem z tych konstytucyjnych wolności i praw przysługujących jednostkom (osobom fizycznym), nawet jeśli korzystanie z wolności i praw przez prywatne jednostki organizacyjne (prywatne podmioty zbiorowe) obydwą się nie wprost, a w sposób odpowiedni⁹. Nakładanie na podmiot prywatny obowiązków z zakresu udostępniania informacji publicznej nie może być także nieproporcjonalnie uciążliwe w stosunku do funkcji, jakie konkretny podmiot prywatny pełni w życiu danej wspólnoty publicznoprawnej (szeroko pojętego państwa).

Podmioty prywatne są obowiązane do udostępniania informacji publicznych, ale tylko w takim zakresie swojej działalności, w jakim wykonują zadania publiczne. Pozostały zakres działalności podmiotów prywatnych nie podlega obowiązkom wynikającym z u.d.i.p. Zakres wykonywania zadań publicznych przez dany podmiot należy przy tym badać indywidualnie, na podstawie konkretnego stanu faktycznego sprawy.

Dysponowanie majątkiem publicznym, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. należy rozumieć jako przejaw wykonywania zadań publicznych, nie zaś jako odrębną przesłankę udostępniania informacji publicznej. Interpretacja odmienna mogłaby bowiem prowadzić do wniosków niespójnych z celem regulacji, w tym zakresem obowiązku wytyczonym w Konstytucji, a często przy tym absurdalnych i niedających się pogodzić z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Przepisy art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p. wykraczają poza ten zakres.

⁹ Por. wyrok SN z 5 kwietnia 2002 r. sygn. akt III RN 133/01, LEX nr 52959, wyrok TK z 8 czerwca 1999 r. sygn. akt SK 12/98, LEX nr 37391, postanowienie TK z 14 września 2004 r. sygn. Ts 74/04, LEX nr 147006, postanowienie TK z 6 kwietnia 2011 r. sygn. akt SK 21/07, LEX nr 824264.

Zadania publiczne wykonywane przez podmioty prywatne należy na gruncie u.d.i.p. rozumieć jako zadania wykonywane w interesie ogólnym (ogólnospołecznym), w tym takie zadania wykonywane w formach innych niż władcze w ramach obowiązku służby publicznej (obowiązku wykonywania zadań publicznych)¹⁰ nałożonego ustawą, decyzją administracyjną lub umową zawartą z właściwym organem władzy publicznej. Nawet jeśli określona działalność podmiotu prywatnego służy zaspokojeniu potrzeb i interesów ogólnospołecznych, ale prowadzona jest na warunkach rynkowych (same mechanizmy rynkowe, bez potrzeby szczególnej ingerencji państwa, prowadzą do zaspokojenia określonych potrzeb całego społeczeństwa), to nie można jej przypisać miana wykonywania zadań publicznych w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.d.i.p.

Podmiotom prywatnym przysługuje szerszy (niż podmiotom publicznym) zakres ochrony praw przed ujawnianiem informacji na temat ich działalności. Mogą one częściej powoływać się na brak szczególnie istotnego interesu w udostępnieniu informacji przetworzonej, mogą także częściej podnosić zarzut nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej. W kontekście sposobu prowadzenia przez prywatne podmioty obowiązane postępowań z wniosków o udostępnienie informacji publicznej należy także dopuścić niższy poziom rygorystyki proceduralnego niż w stosunku do organów władzy publicznej prowadzących takie postępowania. Podmioty prywatne co do zasady nie stosują w zwykłym toku swojej działalności przepisów k.p.a. oraz p.p.s.a. i nie znają tych przepisów w takim stopniu, jak organy administracji publicznej stosujące te przepisy na co dzień. Także ewentualne postępowania karne z art. 23 u.d.i.p., zwłaszcza w odniesieniu do działalności prywatnych podmiotów obowiązanych, powinny być inicjowane w ostateczności, tj. dopiero wówczas, gdy zawiodą inne prawem przewidziane środki ochrony praw wnioskodawcy. Zasadniczą drogą ochrony praw wnioskodawców jest postępowanie sądownoadministracyjne.

Szeroki jest zakres dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na decyzję lub bezczynność podmiotu będącego adresatem wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Wniesienie takiej skargi jest dopuszczalne także wówczas, gdy adresat wniosku nie jest podmiotem obowiązany, a wniosek w ogóle nie dotyczy informacji publicznej. Każda taka skarga podlega merytorycznemu rozpoznaniu przez sąd administracyjny. Podmioty prywatne będące adresatami wniosków o udostępnienie informacji publicznej, których decyzje lub bezczynność stały się przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, niezależnie od wyniku

¹⁰ W języku angielskim określanym mianem *public service obligation* (w skrócie PSO) lub *universal service obligation* (w skrócie USO).

postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym (w tym niezależnie od tego, czy skarga była oczywiście bezzasadna) nie są przy tym uprawnione do żądania od skarżącego (lub jakiegokolwiek innego podmiotu) zwrotu kosztów postępowania przed sądem administracyjnym I instancji, w tym kosztów zastępstwa procesowego. Taka sytuacja nie zasługuje na akceptację w demokratycznym państwie prawnym.

Przeprowadzone w ramach rozprawy badania oraz postawione tezy, pozwoliły także sformułować wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*, którym poświęcono ostatni rozdział dysertacji. Na gruncie analizy zaprezentowanej w rozprawie nie ulega bowiem wątpliwości, że obowiązującym w Polsce regulacjom przewidującym udostępnianie informacji publicznej przez podmioty prywatne daleko jest od doskonałości.

Wnioski *de lege lata* wskazują taki kierunek interpretacji obowiązujących przepisów, który bliższy jest celom regulacji, jakim jest transparentność działalności szeroko pojętego państwa, a jednocześnie uwzględnia potrzebę ochrony interesów podmiotów prywatnych stosujących u.d.i.p. Praktyka stosowania u.d.i.p. pokazuje, że podmioty prywatne bywają coraz częściej adresatami wniosków o udostępnianie informacji publicznej, zaś wiele z takich wniosków wykracza poza zakres informacji o wykonywaniu przez podmioty prywatne zadań publicznych. Pojęcie wykonywania zadań publicznych przez podmioty prywatne bywa przy tym ujmowane zbyt szeroko, zwiększając tym samym obciążenia podmiotów prywatnych nie tylko względem standardu wynikającego z Konstytucji, ale także względem celu samej ustawy. Dlatego też *de lege lata* wskazane jest: 1) ściśle rozumienie pojęcia wykonywania zadań publicznych, 2) traktowanie przesłanki dysponowania majątkiem publicznym jako przejaw szerszej przesłanki wykonywania zadań publicznych, 3) węższe ujmowanie pojęcia informacji publicznej w odniesieniu do podmiotów prywatnych, 4) węższe ujmowanie przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego w udostępnieniu informacji przetworzonej przez podmiot prywatny, 5) stosowanie niższych rygorów proceduralnych w odniesieniu do podmiotów prywatnych, 6) szersza możliwość uznania, że wnioskodawca nadużywa względem podmiotu prywatnego prawa dostępu do informacji publicznej, 7) uzależnienie faktycznej możliwości ścigania przestępstwa z art. 23 u.d.i.p. od uprzedniego uznania przez sąd administracyjny, że w danym przypadku istniał obowiązek udostępnienia informacji publicznej.

Z kolei pierwszy z wniosków *de lege ferenda* postulujący wprowadzenie rzeczywistej definicji informacji publicznej i dostosowanie ustawowego zakresu podmiotowego obowiązku do zakresu obowiązku wynikającego z Konstytucji, wskazuje na potrzebę znaczącego

przemodelowania aktualnej regulacji, nie tylko celem jej doprecyzowania, ale także celem dostosowania do ram normatywnych określonych przez ustrojodawcę. Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że celowe byłoby wprowadzenie na gruncie u.d.i.p. definicji informacji publicznej jako informacji, o której mowa właśnie w art. 61 ust. 1 Konstytucji, tj. informacji: 1) o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także 2) o działalności organów samorządu zawodowego i gospodarczego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych – w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej lub dysponują majątkiem publicznym. Wprowadzenie takiej definicji informacji publicznej niewątpliwie prowadziło do zawężenia obowiązku informacyjnego ciążącego obecnie na gruncie u.d.i.p. na wielu podmiotach prywatnych (w szczególności przedsiębiorcach świadczących usługi w interesie ogólnym), niemniej nie naruszałoby istoty prawa do informacji określonej na gruncie Konstytucji, a przy tym bardziej wpisywało w zakres podmiotowy obowiązku przewidziany dla ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, określony przepisami odrębnymi. Ponadto, dla wyeliminowania ewentualnych dalszych wątpliwości interpretacyjnych postulowane byłoby wówczas wprowadzenie do u.d.i.p. także definicji pojęcia „wykonywania zadań władzy publicznej”, „dysponowania majątkiem publicznym”, a także „majątku publicznego”, „podmiotu publicznego” oraz „zadań publicznych”. W konsekwencji przyjęcia postulowanej definicji informacji publicznej, możliwe byłoby także stworzenie dużo bardziej (niż ma to miejsce obecnie) precyzyjnego katalogu podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej. Aktualny katalog podmiotów zawarty w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., jest wyliczeniem przykładowym, co powoduje liczne problemy w stosowaniu u.d.i.p. Kwestią wymagającą uporządkowania jest zatem bardziej precyzyjne określenie podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej¹¹ i rezygnacja z katalogu otwartego. Odpowiednie propozycje takich definicji oraz nowego katalogu podmiotów obowiązanych wraz z ich uzasadnieniem także zaprezentowano w Rozdziale VII.

Wśród kolejnych wniosków *de lege ferenda* wskazano na potrzebę: 1) sprecyzowania pojęcia wykonywania zadań publicznych i dysponowania majątkiem publicznym, 2) wprowadzenia do u.d.i.p. odwołania do pojęcia tajemnicy przedsiębiorstwa funkcjonującej na gruncie innych przepisów (zamiast tajemnicy przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 5 ust. 1 zd. 1 u.d.i.p.), 3) uzależnienia udostępnienia informacji od wniesienia opłaty, o której mowa w art. 15 ust. 2 u.d.i.p., 4) Wprowadzenie możliwości dochodzenia zwrotu kosztów postępowania

¹¹ Tak też J. Czerw, Dostęp do informacji publicznej w Polsce, Przegląd Prawa Publicznego nr 11/2013, s. 23.

ponoszonych przez podmioty prywatne na skutek bezzasadnych skarg do wojewódzkiego sądu administracyjnego, 5) wprowadzenie ustawowej regulacji zapobiegającej zjawisku nadużywania prawa do informacji publicznej – w ramach każdego z tych postulatów również sformułowano propozycję odpowiednich zmian legislacyjnych wraz z uzasadnieniem. Ponadto, wśród wniosków *de lege ferenda* wskazano także na potrzebę utworzenia wyspecjalizowanego organu państwowego z zakresu dostępu do informacji publicznej, który w szczególności mógłby rozpoznawać odwołania od decyzji wydawanych w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej lub umorzenia postępowania, jak też być organem właściwym do rozpoznawania skarg na bezczynność adresatów wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Potrzeba powołania takiego organu jest szczególnie widoczna w przypadku podmiotów obowiązanych będących podmiotami prywatnymi.