

UDOSTĘPNIANIE INFORMACJI PUBLICZNEJ PRZEZ PODMIOTY PRYWATNE

Mariusz Rypina

UDOSTĘPNIANIE INFORMACJI PUBLICZNEJ PRZEZ PODMIOTY PRYWATNE

Mariusz Rypina

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 7 września 2022 r.

Recenzent

Dr hab. Przemysław Szustakiewicz, prof. UŁa

Wydawca

Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący

Dorota Lebedzińska

Opracowanie redakcyjne

Violet Design

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-716-9

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wprowadzenie	15
Rozdział 1	
Informacja publiczna i jej udostępnianie	21
1.1. Informacja publiczna	21
1.1.1. Informacje o sprawach publicznych	21
1.1.2. Forma zapisu informacji (nośnik informacji)	33
1.1.3. Dokument urzędowy a innego rodzaju dokument	38
1.1.4. Materiały o charakterze technicznym, opracowania robocze, korespondencja e-mailowa (tzw. informacje wewnętrzne).....	43
1.1.5. Informacje przetworzone	47
1.2. Forma i tryb udostępnienia informacji publicznej.....	52
1.2.1. Uwagi wstępne	52
1.2.2. Norma kolizyjna (art. 1 ust. 2 u.d.i.p.)	54
1.2.3. Udostępnianie informacji w BIP	60
1.2.4. Udostępnianie informacji na wniosek	65
1.3. Termin realizacji wniosku o udostępnienie informacji publicznej	76
1.4. Zasada bezpłatnego udostępnienia informacji publicznej a możliwość pobrania opłaty.....	81

Rozdział 2

Podmioty prywatne obowiązane do udostępniania

informacji publicznej	89
2.1. Podmioty obowiązane do udostępniania informacji publicznej	89
2.2. Przesłanka generalna wykonywania zadań publicznych i prywatyzacja wykonywania zadań publicznych	94
2.3. Dysponowanie majątkiem publicznym	106
2.4. Pojęcie podmiotu prywatnego	116
2.5. Zakres informacji publicznej podlegającej udostępnieniu przez podmioty prywatne	118

Rozdział 3

Typy podmiotów prywatnych obowiązanych

do udostępniania informacji publicznej	121
3.1. Podmioty prywatne świadczące usługi w interesie ogólnym (usługi użyteczności publicznej)	121
3.2. Przedsiębiorstwa energetyczne	136
3.3. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni	140
3.4. Operatorzy pocztowi	152
3.5. Operatorzy publicznego transportu zbiorowego.....	155
3.6. Przedsiębiorcy prowadzący inną działalność w zakresie gospodarki komunalnej	160
3.7. Podmioty prowadzące szkoły i placówki oświaty	167
3.8. Uczelnie niepubliczne.....	171
3.9. Podmioty udzielające świadczeń z zakresu powszechnej opieki zdrowotnej.....	177
3.10. Organizacje pozarządowe (NGOs) i inne podmioty prywatne prowadzące działalność pożytku publicznego	184
3.11. Spółki z udziałem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych albo z udziałem jednostek samorządu terytorialnego lub samorządowych osób prawnych	201
3.12. Organy samorządów zawodowych lub gospodarczych....	203
3.13. Reprezentatywne organizacje związkowe i reprezentatywne organizacje pracodawców	217

3.14. Partie polityczne.....	219
3.15. Inne podmioty prywatne, które wykonują zadania publiczne (w tym dysponują majątkiem publicznym).....	221

Rozdział 4

Brak udostępnienia żądanych informacji	223
4.1. Przypadki braku udostępnienia żądanych informacji bez wydania decyzji administracyjnej.....	223
4.1.1. Brak przymiotu informacji publicznej	223
4.1.2. Skierowanie żądania do podmiotu niebędącego podmiotem obowiązany.....	225
4.1.3. Brak posiadania informacji przez adresata wniosku.....	226
4.1.4. Dostęp do informacji w trybie ustawy szczególnej...	228
4.1.5. Uprzednie udostępnienie w BIP.....	229
4.2. Ograniczenie dostępu do informacji publicznej	230
4.2.1. Wprowadzenie	230
4.2.2. Ochrona informacji niejawnych oraz innych tajemnic ustawowo chronionych.....	233
4.2.3. Prywatność osoby fizycznej	239
4.2.4. Tajemnica przedsiębiorcy.....	245
4.2.5. Brak szczególnie istotnego interesu publicznego w udostępnieniu informacji przetworzonej	254
4.3. Odmowa udostępnienia informacji publicznej i umorzenie postępowania o udostępnienie informacji	254
4.3.1. Wprowadzenie	254
4.3.2. Odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego	256
4.3.3. Termin na wydanie decyzji	264
4.3.4. Składniki decyzji administracyjnej	265
4.3.5. Postępowanie z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy	268
4.4. Kontrola sądowa.....	270
4.4.1. Skarga do sądu administracyjnego na podmiot prywatny.....	270
4.4.2. Skarga na decyzję	274
4.4.3. Skarga na bezczynność	276

4.4.4. Możliwość uwzględnienia skargi w całości w trybie autokontroli	285
4.4.5. Przekazanie do WSA odpowiedzi na skargę wraz ze skargą i aktami postępowania	287
4.4.6. Postępowanie przed WSA (sądem pierwszej instancji) i jego wynik.....	292
4.4.7. Brak możliwości dochodzenia od skarżącego kosztów postępowania i kosztów zastępstwa procesowego przed sądem pierwszej instancji.....	310
4.4.8. Skarga kasacyjna do NSA i postępowanie kasacyjne.....	315
4.5. Nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej	324
4.6. Odpowiedzialność karna za niedostępnie informacji publicznej.....	335
4.6.1. Występek z art. 23 u.d.i.p.	335
4.6.2. Podmioty przestępstwa	346
4.6.3. Przesłanki wyłączające odpowiedzialność karną.....	357
Zakończenie	367
Bibliografia	371
Wykaz orzecznictwa	379
Wykaz aktów prawnych	389

WPROWADZENIE

Celem dostępu do informacji publicznej jest realizacja zasady transparentności (przejrzystości) działalności państwa szeroko pojętego, rozumianego jako publicznoprawna wspólnota funkcjonująca w ramach ustroju danego państwa¹. Zasada transparentności (która łączy się z koniecznością ujawniania szeregu informacji znajdujących się w obszarze publicznego zainteresowania) ma olbrzymie znaczenie dla funkcjonowania demokracji jako ustroju rzeczywistej – a nie tylko formalnej – partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy². Uprawnienie do pozyskiwania informacji o działalności szeroko pojętego państwa należy zatem do kluczowych praw politycznych, które świadczą o jakości demokracji w danym państwie³. Jedynie zapewniając społeczeństwu wiedzę o działalności państwa i mechanizmach sprawowania władzy publicznej, można w pełni demokratycznie ją sprawować⁴. Poziom jaw-

¹ W warunkach ustroju Rzeczypospolitej Polskiej jest to zatem samo państwo, ale także samorząd terytorialny, względnie również ustawowo tworzone samorzady zawodowe zawodów zaufania publicznego, przy czym nie mają one charakteru powszechnego i ich udział w wykonywaniu funkcji państwa jest ograniczony tylko do sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

² Por. P. Szustakiewicz, *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego z lat 2015–2018 w sprawach dotyczących informacji publicznej*, PPP 2019/7–8, s. 10.

³ Por. R. Stefanicki, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Wybrane zagadnienia w świetle orzecznictwa sądowego*, PiP 2004/2, s. 94.

⁴ Por. A. Surówka, *Prawo dostępu do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013/3 (15), s. 148.

Rozdział 1

INFORMACJA PUBLICZNA I JEJ UDOSTĘPNIANIE

1.1. Informacja publiczna

1.1.1. Informacje o sprawach publicznych

Udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej podlega tylko taka informacja, która jest informacją publiczną. Problematyczne jest jednak to, że **ustawa o dostępie do informacji publicznej nie definiuje pojęcia informacji publicznej**. Co prawda, zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną, jednak definicja ta obarczona jest błędem logicznym *idem per idem* (to samo przez to samo). W rezultacie ustawowa definicja nie wyjaśnia tak naprawdę znaczenia analizowanego pojęcia i, jak wskazuje się w doktrynie, wymaga doprecyzowania¹. Doprecyzowanie takie nie mogłoby jednak w żadnym wypadku wpływać na zawężenie pojęcia informacji podlegającej udostępnieniu zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

¹ Por. B. Baran, K. Południak-Gierz, *Aspekt podmiotowy udostępniania informacji publicznej na przykładzie regulacji polskich i szwedzkich*, PPP 2017/10, s. 35; A. Błaszczczyńska, *Dostęp do informacji publicznej a ochrona danych osobowych*, PPP 2011/12, s. 21–22.

Określenie sprawy jako „publicznej” wskazuje, że jest to sprawa ogółu i koresponduje w znacznym stopniu z pojęciem dobra wspólnego (dobra ogółu). Z tego względu jego interpretacja powinna być dokonywana w nawiązaniu do art. 61 Konstytucji RP. Sprawa publiczna oznacza przejaw takiej aktywności podmiotów wskazanych w art. 61 Konstytucji RP, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych, co nie jest tożsame z każdym przejawem aktywności tych podmiotów, w tym działalnością, która będąc związana ze sferą życia prywatnego, jednocześnie nie pozostaje w jakimkolwiek związku z działaniami ukierunkowanymi na wypełnianie zadań publicznych². Nie każda informacja związana nawet z zatrudnieniem w administracji publicznej jest informacją publiczną. Musi bowiem dotyczyć osób pełniących funkcje publiczne, a ponadto konieczne jest istnienie powiązania wnioskowanej informacji z pełnieniem owych funkcji publicznych. Brak takiego związku – co do zasady – powoduje, że dana informacja nie ma charakteru publicznej, a tym samym nie podlega udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej³.

W art. 6 ust. 1 u.d.i.p. doprecyzowano zakres przedmiotowy informacji publicznej, niemniej katalog ten – choć dość szczegółowy – ma charakter otwarty⁴. Oznacza to, że także inne informacje, tj. niewymienione w art. 6 ust. 1 u.d.i.p., podlegają udostępnieniu w trybie tej ustawy, o ile rzeczywiście stanowią informację o sprawach publicznych (informację publiczną). **Kwestia znaczenia pojęcia informacji publicznej pozostaje więc niedookreślona i pozostawia pewien zakres uznania w zależności od konkretnego stanu faktycznego.** Treść art. 6 ust. 1 u.d.i.p. nie pozostaje jednak bez znaczenia dla ustalenia, czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia z informacją publiczną⁵.

² Por. A. Piskorz-Ryń [w:] *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, red. J. Wyporska-Frankiewicz, LEX 2019, rozdz. I, pkt 1.

³ Por. R. Cybulska, *Dostęp do informacji publicznej w zakresie spraw związanych ze stosunkiem pracy w samorządzie terytorialnym*, ST 2015/4, s. 57.

⁴ O czym świadczy użycie sformułowania „w szczególności”.

⁵ Por. wyrok NSA z 22.11.2016 r., I OSK 827/15, LEX nr 2347223.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.d.i.p. udostępnieniu podlega informacja publiczna, w **szczególności** o:

- 1) polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o:
 - a) zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej,
 - b) projektowaniu aktów normatywnych,
 - c) programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań;
- 2) podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., w tym o:
 - a) statusie prawnym lub formie prawnej,
 - b) organizacji,
 - c) przedmiocie działalności i kompetencjach,
 - d) organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach,
 - e) strukturze własnościowej podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3–5 u.d.i.p.,
 - f) majątku, którym dysponują;
- 3) zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., w tym o:
 - a) trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych,
 - b) trybie działania państwowych osób prawnych i osób prawnych samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej,
 - c) sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych,
 - d) sposobach przyjmowania i załatwiania spraw,
 - e) stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania,
 - f) prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych,
 - g) naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska, w zakresie określonym w przepisach odrębnych;
- 4) danych publicznych, w tym:
 - a) treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności:
 - treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć,

- dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających,
 - treść orzeczeń sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów wojskowych, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu,
- b) stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego,
- c) treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej,
- d) informacja o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych;
- 5) majątku publicznym, w tym o:
- a) majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych,
 - b) innych prawach majątkowych przysługujących państwu i jego długach,
 - c) majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego, a także kas chorych⁶,
 - d) majątku podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p., pochodzącym z zadysponowania majątkiem, o którym mowa w lit. a–c, oraz pożytkach z tego majątku i jego obciążeniach,
 - e) dochodach i stratach spółek handlowych, w których podmioty, o których mowa w lit. a–c, mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów Kodeksu spółek handlowych, oraz dysponowaniu tymi dochodami i sposobie pokrywania strat,
 - f) długu publicznym,
 - g) pomocy publicznej,
 - h) ciężarach publicznych.

⁶ Z tym zastrzeżeniem, że w obecnym porządku prawnym nie ma kas chorych; ustawa z 6.02.1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. Nr 28, poz. 153 ze zm.) – regulująca działalność kas chorych, utraciła moc na podstawie art. 222 także nieobowiązującej już ustawy z 23.01.2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz.U. Nr 45, poz. 391), która weszła w życie z dniem 1.04.2003 r., a została uchylona wraz z wejściem w życie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Jakakolwiek próba zdefiniowania informacji publicznej musi uwzględniać treść nie tylko przepisów art. 1 i 6 u.d.i.p., ale także art. 4 tej ustawy oraz – a właściwie przede wszystkim – art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Pojęcie informacji publicznej należy zatem zdefiniować nie tylko za pomocą kryterium przedmiotowego (informacja o sprawach *stricte* publicznych), ale także kryterium podmiotowego (informacja o działalności określonych podmiotów, z tego względu stająca się informacją o sprawach publicznych), tak jak zostało to uregulowane w Konstytucji RP. Jak się zatem wskazuje, **dana informacja może zostać uznana za informację publiczną ze względu na kryterium podmiotowe bądź przedmiotowe, bądź też ze względu na spełnienie obydwu tych kryteriów**⁷.

Należy zauważyć, że **zakres pojęcia informacji publicznej wynikający z ustawy o dostępie do informacji publicznej został określony szerszej niż zakres informacji podlegających udostępnieniu w myśl regulacji z art. 61 Konstytucji RP**⁸. Taki zabieg legislacyjny, zmierzający do rozszerzenia prawa konstytucyjnego, jest jednak dopuszczalny, o ile jednocześnie nie koliduje z konstytucyjnymi wolnościami i prawami podmiotów prywatnych, które na skutek takiego rozszerzenia miałyby wypełniać dodatkowe obowiązki informacyjne. Niedopuszczalne w każdym wypadku byłoby natomiast ustawowe zawężenie pojęcia informacji publicznej w stosunku do zakresu informacji podlegających udostępnieniu na gruncie Konstytucji RP. Nawet zawarta w art. 61 ust. 4 Konstytucji RP delegacja do ustanowienia trybu udzielania informacji w ramach ustawy zwykłej nie daje podstaw do zredukowania zakresu prawa do informacji poniżej poziomu wynikającego z Konstytucji RP⁹.

⁷ Por. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 28.

⁸ W szczególności chodzi o wskazanie w art. 1 ust. 1 u.d.i.p., że każda informacja o sprawach publicznych jest informacją publiczną, nie zaś „tylko” informacją o działalności podmiotów wskazanych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, a także o wskazanie w art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p. szerszego katalogu podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, niżby to wynikało z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

⁹ Por. K. Karsznicki, *Kryteria dostępu do informacji publicznej*, Prok. i Pr. 2015/11, s. 113.

Celem dostępu do informacji publicznej jest realizacja zasady przejrzystości działalności państwa. Ma ona kluczowe znaczenie dla funkcjonowania demokracji jako ustroju rzeczywistej partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy.

Autor całościowo omówił problematykę udostępniania informacji publicznej przez podmioty prywatne, skupiając się głównie na praktycznych aspektach stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz opierając się na bogatym orzecznictwie sądów administracyjnych i trafnie dobranych poglądach doktryny. W książce przedstawiono:

- znaczenie pojęcia informacji publicznej i sposób jej udostępniania;
- przesłanki udostępniania informacji publicznej przez podmioty prywatne i zakres takiego obowiązku, a także definicję pojęcia podmiotu prywatnego;
- główne typy podmiotów prywatnych, które obowiązane są do udostępniania informacji publicznej z racji wykonywanych zadań publicznych;
- przypadki odmowy udostępnienia informacji żądanych (w tym niestanowiących informacji publicznej) od podmiotu prywatnego;
- kwestie nadużywania prawa dostępu do informacji oraz aspekty odpowiedzialności karnej za nieudostępnienie informacji publicznej.

Książka przeznaczona jest dla sędziów, prokuratorów, adwokatów i radców prawnych. Sięgnąć po nią powinni również menadżerowie i przedsiębiorcy działający na rynku usług użyteczności publicznej.

Mariusz Rypina – doktor nauk prawnych; adwokat; associate partner w Kancelarii Prof. Marek Wierzbowski i Partnerzy; uznany specjalista z zakresu prawa gospodarczego oraz postępowań administracyjnych i sądowych; autor kilkudziesięciu publikacji dotyczących prawa gospodarczego i handlowego, w tym współautor komentarzy do ustawy o transporcie kolejowym, ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, kodeksu postępowania administracyjnego, prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, prawa budowlanego, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz prawa rynku kapitałowego.



9788382867169 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8286-716-9



9 788382 867169

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

