

Dostęp do informacji publicznej i ochrona danych osobowych (ćwiczenia nr 2)

dr Sylwia Kotecka-Kral

Centrum Badań Problemów Prawnych i
Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej

WPAiE, UWr



Uniwersytet
Wrocławski



Uniwersytet
Wrocławski

- **Podmioty legitymowane informacyjnie
(kto ma prawo dostępu do informacji
publicznej)**

Konstytucja RP

- Art. 61
- 1. 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.
- 2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.
- 3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.
- 4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.



DostInfPublU

- Art. 2 DostInfPublU
- 1. Każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej "prawem do informacji publicznej".
- 2. Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

Podmioty legitymowane informacyjnie

- Artykuł 61 ust. 1 Konstytucji RP posługuje się kryterium obywatelstwa dla oznaczenia podmiotów uprawnionych do otrzymania informacji publicznej.
- Ustawa o dostępie (...) nie wskazuje kryterium obywatelstwa i posługuje się słowem „każdy”
 - art. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej określa krąg podmiotów mających prawo dostępu do informacji publicznej znacznie szerzej niż art. 61 Konstytucji RP
 - oznacza to zwiększenie pierwotnego zakresu osób uprawnionych do żądania informacji publicznej
- Pojęcie „każdy” oznacza zarówno osoby fizyczne i prawne, jak i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, np. organizacje społeczne
 - wyrok WSA w Warszawie z 11 lutego 2004 r., II SAB 391/03



Podmioty legitymowane informacyjnie

- Dostępu do informacji może domagać się każda osoba fizyczna, bez względu na przynależność państwową, jeżeli tylko ma **pełnię praw cywilnych**, tzn. jest **pełnoletnia i nie została ubezwłasnowolniona**.
 - wniosek złożony przez osobę niepełnoletnią lub ubezwłasnowolnioną powinien pozostać **bez rozpoznania**, o czym należy **poinformować** wnioskodawcę.
- W postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej, jak w każdym innym postępowaniu, konieczne jest ustalenie, czy osoby fizyczne działające w imieniu osoby prawnej lub innego podmiotu niebędącego osobą fizyczną są umocowane do ich reprezentowania. Jeżeli umocowania brak, nie należy wniosku o udostępnienie informacji traktować jako wniosku osoby fizycznej, która go złożyła
 - wyrok WSA w Warszawie z 30 kwietnia 2007 r., II SA/Wa 2404/06



Niemożliwość ustalenia osoby wnioskującej o informację publiczną

- Przy szerokim rozumieniu pojęcia „każdy” praktyczne problemy mogą powstać wtedy, gdy wnioski składane są **telefonicznie** bądź **poczta elektroniczną**, co **uniemożliwia indywidualizację wnioskodawcy**, a tym samym adresata udzielonej informacji publicznej.
- Wydaje się, że w sytuacji gdy żądana informacja nie jest informacją przetworzoną i jej udzielenie nie naraża na ujawnienie żadnych tajemnic ustawowo chronionych, podmiot zobowiązany powinien jej niezwłocznie udzielić, nie starając się ustalić, dla kogo w istocie jest przeznaczona. Dotyczy to informacji, które mogą krążyć bez żadnych ograniczeń i w powszechnie dostępnym obiegu.



Niemożność ustalenia osoby wnioskującej o informację publiczną

- Jeżeli jednak informacja jest informacją przetworzoną i zachodzi potrzeba odmowy jej udostępnienia lub też obciążenia wnioskodawcy kosztami jej utrwalenia, podmiot zobowiązany powinien żądać od wnioskodawcy, aby jego wniosek pod względem zawartości odpowiadał wymogom pisma procesowego, tj. wskazywał dane określające wnioskodawcę (zob. art. 10).
- W tych wypadkach może zachodzić potrzeba wydania decyzji administracyjnej, a ta musi być skierowana do konkretnego adresata, który jest stroną postępowania (art. 16).



Podmioty legitymowane informacyjnie

- Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie powinna być wykorzystywana do uzyskiwania informacji niezbędnych organom władzy publicznej do wykonywania ich ustawowych zadań.
- Wprawdzie określenie „każdy” może w niektórych sytuacjach pozwalać również tym podmiotom na uzyskiwanie informacji publicznej, jednak co do zasady organy, w ramach funkcjonowania tzw. dobrej administracji, powinny do sprawnego współdziałania **wykorzystywać** bądź **przepisy ustaw szczególnych**, bądź też **ogólne zasady** nakazujące harmonijne współdziałanie organów władzy publicznej i innych podmiotów realizujących przekazane im zadania publiczne
 - wyrok NSA z 11 maja 2011 r., I OSK 177/11
 - postanowienie NSA z 28 października 2009 r., I OSK 508/09



Podmioty legitymowane informacyjnie

- W sytuacji gdy podmiot wykonujący zadania publiczne przekazuje posiadaną informację innemu podmiotowi publicznemu, a ten ma ją wykorzystać do realizacji przypisanych mu zadań publicznych, przepisy ustawy o dostępie (...) w ogóle nie znajdują zastosowania.
- Prawo dostępu do informacji publicznej, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie (...), nie odnosi się do wykonywania przez podmioty publiczne zadań publicznych.
- Ustawa o dostępie (...) ma służyć do „bezpłatnego informowania obywateli w sposób i czasie zapewniającym aktualną wiedzę o stanie państwa, samorządów i instytucji publicznych oraz ich majątku”.
- **Wniosek o udzielenie informacji publicznej złożony przez organ władzy publicznej w celu realizacji zadania publicznego powinien być pozostawiony bez rozpoznania, o czym należy poinformować wnioskodawcę.**



Podmioty legitymowane informacyjnie

- Może się jednak zdarzyć, że **podmiot wykonujący zadania publiczne zwraca się** do innego podmiotu, również wykonującego takie zadania o udostępnienie informacji publicznej, ale **do celów innych niż realizacja przypisanych mu ustawą zadań publicznych** (np. z zamiarem ochrony prestiżu czy wiarygodności).
- **Informacja taka powinna być wówczas udostępniona**, prawo do informacji publicznej służy bowiem „każdemu”, a jednym z celów ustawy o dostępie (...) jest transparentność zachowań podmiotów publicznych, co może przyczyniać się do zwiększenia poczucia odpowiedzialności za wystąpienia publiczne i utrzymania publicznej debaty na powszechnie akceptowanym poziomie.



Podmioty legitymowane informacyjnie

- Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego
 - art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie (...)
- Zakwalifikowanie określonej informacji jako publicznej nie jest determinowane tym:
 - kto żąda jej udostępnienia, ani
 - sposobem wykorzystania informacji przez wnioskodawcę.



Trochę na marginesie

- uprawnienia z DostInfPublU

- Art. 3. [Uprawnienia wynikające z prawa do informacji publicznej]
- 1. Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do:
 - 1) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego;
 - 2) wglądu do dokumentów urzędowych;
 - 3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.
- 2. Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych.





Uniwersytet
Wrocławski

- **Podmioty zobowiązane informacyjnie
(kto ma obowiązek udostępniania
informacji publicznej)**

Konstytucja RP

- Art. 61.
- 1. 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.
- 2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.
- 3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.
- 4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.



DostInfPublU

- Art. 4. [Podmioty obowiązane do udostępniania informacji publicznej]
- 1. Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności:
 - 1) organy władzy publicznej;
 - 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych;
 - 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa;
 - 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego;
 - 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.



DostInfPublU

- 2. Obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są organizacje związkowe i pracodawców, **reprezentatywne** w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232), oraz partie polityczne.
- 3. Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2, **będące w posiadaniu takich informacji.**

DostInfPublU

- Ustawodawca stworzył w art. 4 DostInfPublU katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej.
- Podmioty te można w zasadzie podzielić na dwie zasadnicze kategorie, tj. na:
 - władze publiczne oraz
 - inne podmioty wykonujące zadania publiczne.
- Podmioty, których informacja dotyczy i które posiadają taką informację.

Władza publiczna, organy władzy publicznej

- W art. 4 ust. 1 pkt 1 pojawiają się pojęcia władzy publicznej i organu władzy publicznej, wobec czego nasuwa się pytanie, czy są to pojęcia tożsame, czy też różnią się między sobą w ten sposób, iż pierwsze z nich jest szersze od drugiego.
- Ustawodawca mówi o **władzy publicznej** wówczas, gdy wskazuje na pewne generalne powinności czy uprawnienia.
- Gdy chodzi o konkretyzację tych powinności i uprawnień, wskazuje na **organy**, które mają realizować obowiązki i uprawnienia.
- W prawie administracyjnym przyjmuje się, że organ to wewnętrzna jednostka organizacyjna danego podmiotu prawa wyposażona w uprawnienie do wyrażania woli tego podmiotu.
 - Uprawnienie takie opiera się na obowiązującym prawie, a nie na pełnomocnictwie udzielonym przez ten podmiot.



Władze publiczne

- Pod pojęciem „władze publiczne” należy przede wszystkim rozumieć organy państwa i organy samorządu terytorialnego. Szczegółowy zakres pojęcia „władza publiczna” można zdekodować poprzez analizę nałożonych na władzę publiczną określonych obowiązków
 - wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., K 14/03
- Pojęcie "władzy publicznej" obejmuje wszystkie władze konstytucyjne państwa lub samorządu, a także inne instytucje, o ile wykonują funkcje "władzy publicznej" w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności. Wykonywanie takich funkcji łączy się z reguły, chociaż nie zawsze, z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki
 - wyrok TK z 18 października 2005 r., SK 48/03



Organ władzy publicznej a osoba pełniąca funkcje publiczne

- Rozłączne potraktowanie organu i osoby pełniącej funkcję publiczną daje wyraźniejsze uzasadnienie dla ograniczenia ochrony prywatności piastunów organów, czego nie można by było powiedzieć o węższej treściowo formule "władzy publicznej".
- Wyjście poza pojęcie organu zwiększa możliwość zasięgania informacji o takiej osobie nawet wówczas, jeśli jej działalność nie wiąże się bezpośrednio z wykonywaniem kompetencji organu.



Organ władzy publicznej a osoba pełniąca funkcje publiczne

- Konstytucja nie definiuje pojęcia „osoba pełniąca funkcję publiczną”
 - chodzi o osoby fizyczne
- Art. 4 DostInfPublU nie odwołuje się do pojęcia funkcjonariusza publicznego, nie utożsamia także „osoby pełniącej funkcję publiczną” z „funkcjonariuszem publicznym”
 - definicja w art. 115 par. 13 Kodeksu karnego
 - stworzona z uwagi na odmienne zastosowanie
- Również funkcjonariusz publiczny jest zobowiązany do udzielania informacji publicznej za pośrednictwem organu, w ramach którego pełni swoją funkcję, lub bezpośrednio, gdy nie ma odpowiedniego zhierarchizowania organizacyjnego (np. poseł, senator).



Osoba pełniąca funkcje publiczne

- Może w granicach swoich kompetencji oddziaływać na sferę wolności, praw i obowiązków jednostki.
- Źródłem tych kompetencji jest określone stanowisko w organie władzy publicznej
 - np. udział w wydawaniu decyzji administracyjnych.
- Jeśli ta działalność jest pozbawiona władztwa publicznego, nie ma potrzeby powszechnej informacji na ten temat.



Pracownicy podmiotu władzy publicznej

- Podmioty zobowiązane do udzielania informacji publicznej powinny informować o pracownikach, którzy:
 - biorą udział we wszelkiego rodzaju procedurach decyzyjnych
- oraz o zasadach i warunkach wykonywania przez nie swoich kompetencji i obowiązków.
- Wyłączeniu od informowania podlegają jedynie te osoby, które wykonują czynności o charakterze usługowym lub technicznym.



Podmiot zobowiązany informacyjnie a organ administracji publicznej

- Ustawodawca nie utożsamiał jednak pojęcia „podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej” z pojęciem „organ administracji publicznej” z art. 1 k.p.a., ale rozszerzył krąg podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji tak, aby każdy podmiot publiczny, który taką informację posiada, ją udostępnił.
- Do ustalenia, czy określony podmiot może być zobowiązany do udzielenia informacji na podstawie DostInfPublU, konieczne jest zbadanie istnienia dwóch przesłanek:
 - czy jest to podmiot wykonujący zadania publiczne,
 - czy w ramach wykonywania powierzonych mu zadań publicznych może wytwarzać lub pozyskiwać informację publiczną.



Organy władzy publicznej

- Organy władzy publicznej będą więc wszystkimi organami funkcjonującymi w ramach władzy:
 - ustawodawczej,
 - wykonawczej i
 - sędziowskiej (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP),
- a także tymi organami, które nie poddają się jednoznacznej klasyfikacji według zasady trójpodziału władz
 - Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji,
 - Najwyższa Izba Kontroli,
 - Rzecznik Praw Obywatelskich,
 - Rzecznik Praw Dziecka lub
 - Narodowy Bank Polski.



Organy władzy publicznej

- Artykuł 61 ust. 2 Konstytucji RP doprecyzowuje pojęcie organu władzy publicznej, posługując się określeniem "kolegialny" oraz "pochodzący z powszechnych wyborów"
 - na potrzeby specyficznej formy uzyskiwania informacji publicznej, jaką jest osobista obecność na posiedzeniu tychże organów połączona z fakultatywnym uprawnieniem jednostki do rejestracji obrazu i dźwięku.
- Przesłanka kolegialności oraz kreacji w drodze wyborów powszechnych musi wystąpić łącznie, do organów tych zalicza się Sejm, Senat oraz organy stanowiące samorządu terytorialnego (rady gmin, rady powiatów, sejmiki województw).
 - W literaturze do tych organów zaliczono również Zgromadzenie Narodowe jako wspólne posiedzenie Sejmu i Senatu pod przewodnictwem Marszałka Sejmu lub zastępującego go Marszałka Senatu.
 - NSA w wyroku z 30 października 2002 r., II SAB 154/02, oddalił skargę na odmowę wstępu na posiedzenie sejmowej Komisji Finansów Publicznych.



Organy władzy publicznej

- Ograniczenie wstępu na posiedzenie wyłącznie do kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych nie oznacza wyłączenia prawa do informacji,
 - ponieważ np. monokratyczny charakter lub wybory pośrednie nie pozbawiają ich statusu organu władzy publicznej w rozumieniu art. 61 ust. 1 Konstytucji RP
- Wyłączenie odnosi się do swoistej postaci udostępniania informacji publicznej, a nie do obowiązków informacyjnych *in genere*.



Podmiot zobowiązany informacyjnie

- W pewnych jednak sytuacjach podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej może być nie Prezydent RP, lecz Kancelaria Prezydenta, wyodrębniona organizacyjnie i wykonująca zadania publiczne.
- Realizując swoje zadania wynikające ze wskazanych przepisów Konstytucji RP i statutu, Kancelaria Prezydenta RP może pozyskiwać czy wytwarzać dokumenty, które są nośnikiem informacji publicznej.
- Jeżeli określony dokument został pozyskany czy wytworzony przez Kancelarię Prezydenta RP w wykonaniu jej zadań publicznych, to należy uznać, że to Kancelaria RP – jako organ odrębny od Prezydenta RP – powinna być adresatem wniosku o udostępnienie informacji publicznej. W tym zakresie Kancelaria Prezydenta RP może wydać decyzję administracyjną o odmowie udzielenia informacji publicznej.
- W konsekwencji – na skutek braku podstaw do wydania odmownej decyzji administracyjnej w sprawie o udzielenie informacji publicznej – Kancelaria powinna udzielić informacji publicznej, w przeciwnym bowiem wypadku może znaleźć się w beczynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 1 i 8 p.p.s.a.



Podmiot zobowiązany informacyjnie

- Organem mieszczącym się w pojęciu „władza publiczna” jest kurator oświaty jako kierownik jednostki organizacyjnej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie
 - wyrok WSA we Wrocławiu z 22 listopada 2006 r., IV SA/Wr 712/06
- Podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej jest dyrektor szkoły publicznej.
- W przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 34a tej ustawy wykonuje odpowiednio: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa
 - wyrok NSA z 25 kwietnia 2012 r., I OSK 248/12



Podmiot zobowiązany informacyjnie

- Organami władzy publicznej są sądy i prokuratura.
- Prezes sądu kieruje sądem, reprezentuje go na zewnątrz (z wyjątkiem spraw należących do dyrektora sądu lub kierownika) i jednocześnie pełni czynności z zakresu administracji sądowej, jest on właściwym organem do załatwiania spraw objętych DostInfPublU. Od jego decyzji przysługuje prawo złożenia odwołania do prezesa sądu wyższej instancji.
- Wniosek o udostępnienie informacji publicznej kierowany do konkretnego sędziego należy traktować zawsze jako wniosek do prezesa sądu.
- Możliwe jest scedowanie uprawnień prezesa sądu na wiceprezesa (par. 34 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 25 grudnia 2015 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, Dz.U. poz. 2316), ale będzie on działał w imieniu organu, którym jest prezes sądu
 - postanowienie NSA z 13 lutego 2003 r., II SAB/Wr 131/02, niepubl.; wyrok WSA w Warszawie z 25 maja 2004 r., II SAB/Wa 58/04.



Podmiot zobowiązany informacyjnie

- Organami władzy publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 są też organy samorządu terytorialnego, a więc organy:
 - gminy,
 - powiatu i
 - województwa.



Samorząd zawodowy

- Artykuł 17 ust. 1 Konstytucji RP powierza samorządom zawodowym pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.
- Samorzady zawodowe zrzeszają osoby wykonujące ten sam zawód, a przynależność do nich jest obligatoryjna.
- Zadaniem samorządu zawodowego jest reprezentowanie interesów zrzeszonych w nim osób wobec władz publicznych, czuwanie nad etyką wykonywania, doskonalenie zawodowe oraz prowadzenie rejestru osób wykonujących określony zawód (np. samorząd adwokatów, radców prawnych).

Samorząd gospodarczy

- Samorząd gospodarczy zrzesza podmioty prowadzące działalność gospodarczą, a przynależność do niego jest dobrowolna.
- Przez działania na rzecz przedsiębiorców samorząd ten ma wspierać rozwój gospodarczy kraju, nie wykonuje jednak żadnych uprawnień władczych w stosunku do osób zrzeszonych.

Inne samorządy

- Inne rodzaje samorządów, zgodnie z ust. 2 art. 17 Konstytucji RP, nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej.
- Samorządy wykonują również w pewnym zakresie zadania publiczne i wiedza o ich działalności jest informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie (...).

Podmioty reprezentujące Skarb Państwa

- Podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa
 - np. *Prokuratoria Generalna*, por. wyrok NSA z 4 sierpnia 2015 r., I OSK 1639/14, CBOSA
- Państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego.
- Inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.



Podmiot zobowiązany informacyjnie

- Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – jako organ reprezentujący na zewnątrz państwową jednostkę organizacyjną, posiadającą osobowość prawną – zobowiązany jest do udzielania informacji publicznej
 - Wyrok WSA w Warszawie z 5 lipca 2007 r., II SAB/Wa 19/07



Podmioty reprezentujące Skarb Państwa, osoby prawne lub jednostki organizacyjne

- Art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o dostępie (...) odnosi się do jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego w wąskim zakresie znaczeniowym tego pojęcia.
- Dotyczy samorządowych jednostek organizacyjnych, które pomimo swojego organizacyjnego wyodrębnienia ze struktury jednostki samorządowej działają w jej imieniu i na jej rachunek.
- Gminne jednostki organizacyjne: żłobek, przedszkole, gminny ośrodek sportu i rekreacji, zakład gospodarowania nieruchomościami.
- Powiatowe jednostki organizacyjne: placówki oświatowo-wychowawcze, biblioteka powiatowa, powiatowy ośrodek dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej.
- Na szczeblu województwa samorządowymi jednostkami organizacyjnymi będą m.in.: szkoły artystyczne, domy kultury, galerie sztuki, filharmonie, opery i operetki, wojewódzkie zarządy dróg.



Podmiot bez zobowiązania do informowania

- Zadania Polskiego Związku Łowieckiego o charakterze publicznym określone zostały w art. 34 ustawy z 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2033).
 - Informacje dotyczące **składu zarządu koła łowieckiego** czy **protokołów z posiedzenia** tego zarządu **nie odnoszą się bezpośrednio do wykonywania przez Polski Związek Łowiecki przypisanych mu zadań publicznych, nie są wobec tego informacją publiczną** (wyrok NSA z 7 października 2015 r., I OSK 1928/14, CBOSA).



Podmioty reprezentujące Skarb Państwa, osoby prawne lub jednostki organizacyjne

- Publiczne szkoły wyższe mają obowiązek i kompetencje realizacji zasady powszechności dostępu do wyższego wykształcenia przez wszystkie formy studiów.
- Realizują zadania publiczne i dysponują funduszami publicznymi.
- Informacją publiczną są również wyniki postępowania rekrutacyjnego
 - wyrok WSA w Gdańsku z 20 stycznia 2005 r., II SAB/Gd 66/04, ONSAiWSA 2007, nr 1, poz. 16)



Podmioty reprezentujące Skarb Państwa, osoby prawne lub jednostki organizacyjne

- Podmioty prowadzące szkoły niepubliczne
- Zgodnie z art. 70 Konstytucji RP oraz przepisami ustawy o systemie oświaty oświatę oraz kształcenie należy zaliczyć do zadań publicznych, nawet gdy są one wykonywane przez szkoły niepubliczne.
- Forma, w jakiej ustawodawca umożliwił wykonywanie zadań oświatowych, nie przesądza o charakterze zadań wykonywanych w ramach systemu oświaty
 - wyrok NSA z 1 grudnia 2011 r., I OSK 1630/11.



Podmioty reprezentujące Skarb Państwa, osoby prawne lub jednostki organizacyjne

- Spółki komunalne realizują zadania publiczne będące zadaniami własnymi gminy (np. zaopatrzenie mieszkańców w wodę, odprowadzanie ścieków) i przez udział gminy w strukturze właścicielskiej dysponują funduszami publicznymi
 - wyroki WSA w Olsztynie z 13 grudnia 2005 r., II SA/OI 799/05 oraz z 5 stycznia 2006 r., II SA/OI 894/05.



Podmiot bez zobowiązania do informowania

- Przepis art. 4 ust. 1 pkt 5 DostInfPublU (...) **nie ma zastosowania do spółdzielni mieszkaniowych.**
- Brak podstaw prawnych, aby działalność spółdzielni mieszkaniowych można było utożsamiać z wykonywaniem zadań publicznych w rozumieniu art. 4 ust. 1 DostInfPublU
- Ich działalność ogranicza się do realizacji podstawowego celu, tj. zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni i ich rodzin, a zatem ograniczonej liczby osób zrzeszonej w danej spółdzielni.
- Tylko członkowie spółdzielni decydują o zakresie jej działania, czasie trwania, likwidacji, podziale itp.
- Spółdzielnie mieszkaniowe nie dysponują majątkiem publicznym w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych ani nie reprezentują osób, które dysponują takim majątkiem, ponieważ majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków.
- Spółdzielnie mieszkaniowe nie należą do sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 4 ustawy o finansach publicznych ani nie są też podmiotami realizującymi finanse publiczne w rozumieniu tej ustawy.
 - uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 11 kwietnia 2005 r., I OPS 1/05 (ONSAiWSA 2005, nr 4, poz. 63).



Podmioty reprezentujące Skarb Państwa, osoby prawne lub jednostki organizacyjne

- Majątek, którym dysponuje spółka Toruńska Agencja Rozwoju Regionalnego, nie jest „majątkiem publicznym”, bo nie jest własnością organów samorządu terytorialnego, lecz własnością podmiotu gospodarczego działającego na podstawie przepisów Kodeksu spółek handlowych.
- Jednak w sytuacji gdy samorząd może realizować swoje zadania publiczne poprzez tworzenie takich podmiotów i zaangażował **środki publiczne w wysokości 92% kapitału spółki**, nie można uznać, że majątek spółki, ze względu na sposób jego powstania, wielkość udziałów oraz cele, dla których został spółce przekazany, nie zachował charakteru „majątku publicznego”.
- Dopóki organy samorządu terytorialnego mają w nim udział, majątek spółki powinien podlegać, jeśli idzie o informację publiczną, takim samym zasadom transparentności i społecznego nadzoru, jak majątek będący własnością samorządu terytorialnego.
 - wyrok NSA z 30 sierpnia 2011 r., I OSK 1017/11



Podmioty reprezentujące Skarb Państwa, osoby prawne lub jednostki organizacyjne

- Dyrektor Narodowego Centrum Badań i Rozwoju
- Zgodnie z ustawą o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju NCBiR jest agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, powołaną do realizacji zadań z zakresu polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa.
- Wykonuje zadania publiczne i dysponuje majątkiem publicznym
 - wyrok NSA z 12 czerwca 2015 r., I OSK 1395/14.



Podmioty reprezentujące Skarb Państwa, osoby prawne lub jednostki organizacyjne

- Do podmiotów wykonujących zadania publiczne związane z ochroną zdrowia należą niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej.
- Reprezentująca taki zakład spółka jest zobowiązana do udzielania informacji publicznej w zakresie dotyczącym tej sfery działalności
 - wyrok NSA z 2 czerwca 2011 r., I OSK 358/11



Organizacje związkowe i pracodawców, partie polityczne

- Aby organizacje związkowe i organizacje pracodawców podlegały obowiązkowi udostępniania informacji publicznej, muszą być **reprezentatywne** w rozumieniu wskazanej w tym przepisie ustawy z 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2232).



Partie polityczne

- Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 580 ze zm.) partia polityczna jest dobrowolną organizacją, występującą pod określoną nazwą, stawiającą sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej.
- Partie polityczne wykonują zadania publiczne, dysponują majątkiem publicznym w postaci dotacji podmiotowych i subwencji z budżetu państwa na działalność statutową.
- Wydatki partii politycznej są sprawą publiczną, a informacja na ten temat podlega – co do zasady – udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie o dostępie (...)
 - wyrok NSA z 18 grudnia 2014 r., I OSK 687/14



Podmioty będące w posiadaniu informacji publicznej

- Z art. 4 ust. 3 DostInfPublU wynika zasada, że do udzielania informacji publicznej zobowiązane są podmioty będące w ich posiadaniu.
- W wypadku pojawienia się problemów dowodowych związanych z ustaleniem, czy żądana informacja jest rzeczywiście w posiadaniu podmiotu, do którego skierowano wniosek, przesądzające znaczenie powinno mieć to, **czy przedmiot żądania pokrywa się z zakresem działania podmiotu, do którego skierowano wniosek.**
- Adresat wniosku jest zobowiązany do udzielenia informacji publicznej, **jeżeli ją ma, bez względu na to, czy wiąże się ona z zakresem jego kompetencji, czy też jest informacją uzyskaną od innych podmiotów.**
- Obowiązek informacyjny podmiotu zobowiązanego nie musi być adekwatny do zakresu jego działania, ale jest tylko i wyłącznie konsekwencją faktu dysponowania daną informacją.



Podmioty będące w posiadaniu informacji publicznej

- Podmiot, który twierdzi, że nie posiada informacji wskazanej we wniosku, powinien twierdzenie to uwiarygodnić. Powiadomienie o nieposiadaniu żądanej informacji powinno zawierać dane pozwalające na ocenę rzetelności takiego twierdzenia. Gdyby bowiem przyjąć, że samo takie twierdzenie zwalnia od zarzutu beczynności, wnioskodawca byłby faktycznie pozbawiony realnej ochrony
 - wyrok NSA z 24 listopada 2009 r., I OSK 851/09
- Jeżeli żądana informacja nie znajduje się w posiadaniu adresata wniosku, powinien on zawiadomić o tym wnioskodawcę pismem informującym.



Podmioty będące w posiadaniu informacji publicznej

- Skierowanie wniosku o udzielenie informacji publicznej do organu niewłaściwego nie może stanowić podstawy do postawienia temu organowi zarzutu bezczynności, zwłaszcza w sytuacji, gdy organ ten podejmuje w sprawie czynności wyjaśniające i udziela odpowiedzi na złożone przez skarżącego wnioski na podstawie dokonanych ustaleń
 - wyrok WSA w Olsztynie z 7 stycznia 2005 r., II SAB/OI 53/04



Brak obowiązku przekazywania wniosku wg właściwości

- Czy podmiot, do którego skierowano wniosek, nie powinien przekazać go według właściwości – zgodnie z art. 65 § 1 k.p.a.?
- Obowiązku takiego nie nakładają przepisy DostInfPublU, nie wynika to również z art. 65 k.p.a.
- Postępowanie o udostępnienie informacji publicznej nie jest postępowaniem wskazanym w rozdziale 1 k.p.a., określającym jego zakres obowiązywania.
- **Przepisy k.p.a. można stosować tylko wtedy, gdy tak stanowi DostInfPublU.**
- Zgodnie z art. 16 DostInfPublU przepisy k.p.a. stosuje się od momentu wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji bądź umorzenia postępowania o jej udostępnienie, a nie od chwili wpłynięcia wniosku.
 - Na podmiocie, do którego skierowano wniosek o udostępnienie informacji publicznej, nie spoczywa obowiązek przekazania takiego wniosku do podmiotu właściwego, zgodnie z dyspozycją art. 65 § 1 k.p.a.



Procedura udostępniania informacji publicznej

- Adresat wniosku o udostępnienie informacji publicznej musi za każdym razem dokonać weryfikacji posiadanej informacji, zwłaszcza jeżeli jest to informacja przekazana przez inne podmioty.
- Przede wszystkim musi ustalić, czy dana informacja, która znajduje się w jego posiadaniu i której żąda wnioskodawca, jest informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 DostInfPublU.
- Jeśli tak, powinien ustalić, czy może być udostępniona ze względu na dane podlegające ochronie na podstawie przepisów innych ustaw.
- W przypadku gdy żądana informacja nie jest informacją publiczną, nie stosuje się przepisów DostInfPublU.
 - adresat wniosku powinien zawiadomić o tym wnioskodawcę.
 - nie wchodzi w tej sytuacji w grę wydanie decyzji odmownej na podstawie art. 16 DostInfPublU.



Procedura kontrolna udzielania informacji publicznej

- Ewentualnym trybem, w którym można zweryfikować stanowisko podmiotu, do którego został adresowany wniosek, jest **skarga na bezczynność skierowana do sądu administracyjnego**.
- Sąd, rozpoznając tę skargę, powinien ocenić, czy żądana informacja jest informacją publiczną, a podmiot zobowiązany, źle oceniwszy jej charakter, **pozostaje w zwłóce** co do udostępnienia.
- Adresatowi wniosku o udostępnienie informacji publicznej **nie można z powodu błędnej oceny charakteru informacji postawić zarzutu bezczynności**.
 - Jeżeli odpowiedział on pismem informującym, że w jego ocenie żądana informacja nie jest informacją publiczną, nie jest on bezczynny.
 - Dopiero orzeczenie sądu administracyjnego, zobowiązujące do rozpoznania wniosku, uruchamia dalsze postępowanie w sprawie o dostęp do informacji publicznej.

