

# O niektórych kryteriach kwalifikowania informacji jako informacji publicznej

## Wojciech Jakimowicz

Profesor nauk prawnych, Katedra Prawa Administracyjnego  
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego  
ORCID: 0000-0001-6999-4574; e-mail: wojciech.jakimowicz@uj.edu.pl

I. Pojęcie informacji publicznej<sup>1</sup> jako przedmiotu prawa dostępu do informacji publicznej jest niewątpliwie niejednoznaczne i niesprecyzowane przez prawodawcę i jako takie budzi wątpliwości, przy tym zarówno doktryna, jak i orzecznictwo od lat podejmują próby odkodowania<sup>2</sup> jego rzeczywistej treści w polskim porządku

<sup>1</sup> Pojęcie informacji publicznej, poza tym, że posługuje się nim prawodawca w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm. – dalej: u.d.i.p.), jest pojęciem doktrynalnym, wykorzystywanym w analizach prawnych odnoszących się również do przepisów, które nie zawierają sformułowania „informacja publiczna”, jak np. do art. 61 ust. 1–4 Konstytucji. Zob. np. M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 61; W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 61, teza 4; P. Przybysz, *Institucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 65.

<sup>2</sup> Proces stosowania prawa przez organy państwa do tego powołane, jeśli ma być prawidłowy, wymaga wcześniejszego odkodowania norm (wraz z ich percepcją), które w tym procesie mają być właśnie odnoszone do określonego stanu faktycznego. W sprawach dotyczących dostępu do informacji publicznej istniałoby ryzyko istotnego zagrożenia dla rezultatu sądowego stosowania prawa przez sądy administracyjne, przy założeniu że kontrola sądowo-administracyjna powinna koncentrować się na momencie aplikowania przepisów do stanu faktycznego, bez wcześniejszego precyzyjnego ustalenia treści normy podlegającej zastosowaniu. Takie działanie, w którym poprzestaje się na intuicyjnym rozumieniu pojęcia informacji publicznej, tj. właśnie bez odkodowania treści normy prawnej, niesie ze sobą ryzyko

prawnym<sup>3</sup>. W ramach tych procesów będących wynikiem stosowania rozmaitych metod wykładni wskazywane są kryteria kwalifikowania określonej informacji jako informacji publicznej. Przyjmuję, że o ile kryteria te znajdują oparcie w treści szeroko rozumianego porządku prawnego, a zatem również w jego normach-zasadach, w tym takich, które są odkrywane i nazywane przez doktrynę prawa, nie można zarzucać im wadliwości tylko z tego względu, że na określenie tych kryteriów używa się pojęć prawniczych. Bywa jednak i tak (na co staram się zwrócić uwagę w prezentowanym opracowaniu), że proponowane kryteria kwalifikowania informacji jako informacji publicznej nie znajdują oparcia w porządku prawnym, kłócąc się z jego podstawowymi założeniami. Wówczas określanie tych kryteriów pojęciami ugruntowanymi w kulturze prawniczej lub nawet pojęciami prawnymi nie może z oczywistych względów sanować ich wadliwości.

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na takie właśnie mechanizmy dostrzegalne w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, czym jest informacja publiczna. Celem artykułu nie jest wyodrębnienie katalogu dotychczas znanych kryteriów kwalifikowania określonych informacji jako informacji publicznych i ustalenie dorobku doktryny i orzecznictwa w tym zakresie. Wskazując w tym kontekście na „niektóre kryteria kwalifikowania informacji jako informacji publicznej”, chodzi o zarysowanie

---

swobody graniczącej z dowolnością w rozstrzyganiu, czy konkretne żądanie dotyczy informacji publicznej. Upatrywanie roli orzecznictwa nie tyle w odkodowywaniu norm z przepisów, co w aplikowaniu tych przepisów, czyli rozważaniu, w jakich sytuacjach mamy do czynienia z informacją publiczną, kłóci się z istotą działania sądów administracyjnych jako sądów prawa, a nie faktów.

<sup>3</sup> Próba odkodowania rzeczywistej treści określonego pojęcia (niekoniecznie pojęcia normatywnego) to próba uchwycenia jego treści na skutek tzw. pełnej wykładni przepisów (obejmującej analizę tekstu prawnego z perspektywy różnych metod wykładni), w których znajduje ono lub może znajdować swoje normatywne podstawy. Gdy chodzi o ustalenie znaczenia pojęcia doktrynalnego, którym również posługuje się ustawodawca, za niewłaściwe uważam powoływanie się na enigmatyczne intencje ustawodawcy. Intencje ustawodawcy są bowiem nie do poznania, skoro nie uzasadnia on ustaw. Możliwe jest co najwyżej poznanie stanowiska wnioskodawców, projektodawców bądź innych uczestników procesu legislacyjnego zawartych w dokumentacji tego procesu, z uzasadnieniem projektu ustawy włącznie. Nie ma jednak podstaw, aby zakładać, że właśnie te motywy kierowały prawodawcą przyjmującym określony akt. To spostrzeżenie nie kłóci się w żadnym stopniu z teoretycznym założeniem racjonalnego prawodawcy, gdy uwzględni się konieczność odróżniania prawodawcy dogmatycznego, socjologicznego i racjonalnego. Zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 278. Zob. też E. Smoktunowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego w orzecznictwie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego. Wykładnia prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1995, s. 32, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 313; W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006, s. 184 i n.

mechanizmów wykładni, w ramach której zaproponowano dotychczas niektóre z takich kryteriów i próbę zweryfikowania ich trafności. Prawo dostępu do informacji publicznej i samo pojęcie informacji publicznej są od wielu lat przedmiotem licznych analiz zarówno doktrynalnych, jak i podejmowanych w orzecznictwie sądów i Trybunału Konstytucyjnego. Prezentowane rozważania, inspirowane w pewnym stopniu lekturą piśmiennictwa i orzecznictwa, nie mają na celu polemiki z rozważaniami nauki w tym zakresie. Sygnalizowanie, a nie szczegółowe omawianie niektórych istotnych wątków z rozległej problematyki prawa dostępu do informacji publicznej bądź w jakiś sposób wiążących się z tą problematyką, ma na celu wyłącznie podkreślenie znaczenia poszukiwań kryteriów kwalifikowania informacji jako informacji publicznej.

**II.** Przyjmując, że w polskim porządku prawnym źródłem publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej, które ma charakter konstytucyjnego politycznego publicznego prawa podmiotowego o treści pozytywnej<sup>4</sup>, są normy Konstytucji<sup>5</sup> zawarte w art. 61 ust. 1 i 2<sup>6</sup>, nie powinno budzić wątpliwości, że kategoria informacji publicznej przedstawia się jako przedmiot tego prawa. Niewątpliwie

<sup>4</sup> Problematyce tej miałem już okazję poświęcać uwagę we wcześniejszej publikacji dotyczącej ochrony prawa do informacji publicznej. Zob. W. Jakimowicz, *Adekwatność ochrony prawa do informacji publicznej do charakteru i istoty tego prawa w polskim porządku prawnym*, Kwartalnik Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych „Casus” 2017, nr 84, s. 6–15. Por. też B. Kudrycka, S. Iwanowski, *Prawo obywateli do informacji o działaniach organów administracji publicznej*, PiP 1999, nr 8, s. 70; A. Piskorz-Ryń, *Czy prawo do uzyskania informacji od władz administracyjnych jest publicznym prawem podmiotowym?* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000, s. 379 i n.; W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *op. cit.*, art. 61; M. Florczak-Wątor *op. cit.*, art. 61; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 grudnia 2010 r., II SAB/Rz 21/10, LEX nr 756149; wyroki NSA: z dnia 3 marca 2015 r., I OSK 1163/15, LEX nr 2299900; z dnia 17 marca 2017 r., I OSK 1416/15, LEX nr 2282006; z dnia 5 października 2017 r., I OSK 3255/15, LEX nr 2376277; z dnia 26 stycznia 2018 r., I OSK 438/16, LEX nr 2445115; z dnia 8 lutego 2018 r., I OSK 1828/17, LEX nr 2464317; z dnia 12 kwietnia 2019 r., I OSK 1648/17, LEX nr 2705704.

<sup>5</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm. – dalej: Konstytucja).

<sup>6</sup> Jak podkreśla M. Florczak-Wątor w komentarzu do art. 61 Konstytucji: „Prawo do informacji publicznej jest prawem politycznym, które warunkuje realizację w praktyce zasady przejrzystości i transparentności systemu sprawowania władzy (zasady jawności działania organów władzy publicznej). Jest ono koniecznym elementem demokracji, gdyż umożliwia obywatelom kontrolowanie rządzących i wywieranie wpływu na politykę państwa. Omawiane prawo jest typowym przykładem publicznego prawa podmiotowego”. M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, art. 61.

przedmiot prawa dostępu do informacji publicznej, jakim jest informacja publiczna określona w art. 61 ust. 1 Konstytucji jako „informacja o działalności” podmiotów wskazanych w tym przepisie, a w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. jako „każda informacja o sprawach publicznych”, jest kategorią prawną podlegającą wykładni. W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że informacją publiczną w rozumieniu art. 61 jest informacja o działalności podmiotów wskazanych w treści tego przepisu<sup>7</sup>. Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego trafnie wskazuje się, że prawo dostępu do informacji publicznej jest konstytucyjnym prawem podmiotowym, a pojęcie informacji publicznej „podlega ustaleniu nie tylko na podstawie art. 1 ust. 1 u.d.i.p., lecz także, a nawet przede wszystkim, na podstawie art. 61 Konstytucji”<sup>8</sup>. Stanowisko to podzielam. Przyjęcie, że ze względu na to, że w Konstytucji nie użyto sformułowania „informacja publiczna”, lecz określenia „informacja o działalności” podmiotów w niej wskazanych, miałyby oznaczać niedopuszczalność odnoszenia pojęcia informacji publicznej do prawa podmiotowego, o jakim stanowi art. 61 ust. 1–4 Konstytucji, oznaczałoby albo przyjęcie istnienia dwóch zakresowo różnych praw podmiotowych dostępu do różnego rodzaju informacji – konstytucyjnego i ustawowego, albo odrzucenie metody wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją. Uważam, że treść doktrynalnego pojęcia informacji publicznej powinna być ustalana w oparciu o treść normy konstytucyjnej zawartej w art. 61 ust. 1, a następnie służyć wykładni pojęcia „informacji publicznej” użytego w art. 1 ust. 1 u.d.i.p., nie odwrotnie, tj. treść pojęcia informacji publicznej odczytywana z przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej nie powinna determinować wykładni treści art. 61 ust. 1 Konstytucji. Przyjmuję zatem, że normatywne pojęcie informacji publicznej w polskim porządku prawnym wyznaczone jest treścią art. 61 ust. 1 Konstytucji determinującą odczytanie treści ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Na gruncie powyższych ustaleń nie może być uznany za błędny wniosek, że zarówno Konstytucja, jak i ustawa o dostępie do informacji publicznej wiążą – w różnym zakresie – pojęcie informacji publicznej z aktywnością podmiotów wskazanych w tych aktach prawnych<sup>9</sup>, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych

<sup>7</sup> M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, art. 61.

<sup>8</sup> Wyrok TK z dnia 13 listopada 2013 r., P 25/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 122.

<sup>9</sup> Używając określenia „wiążą”, chcę podkreślić, że również w ustawie o dostępie do informacji publicznej szeroko zakreślone pojęcie informacji publicznej obejmuje m.in. aktywność określonych podmiotów, skoro już na elementarnym poziomie wykładni językowej art. 1 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. b i e u.d.i.p. można wskazać, że informacja publiczna w rozumieniu tej ustawy to również informacja m.in. o działalności państwowych osób prawnych i osób prawnych samorządu terytorialnego w zakresie ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej czy też informacja o sposobach udostępniania danych zawartych w rejestrach.

zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych<sup>10</sup>. Wynika to z faktu, że zarówno działalność podmiotów wskazanych w art. 61 ust. 1 Konstytucji, jak i sprawa, o jakiej mowa w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. mogą być kwalifikowane jako informacja publiczna wtedy, gdy spełniają kryterium „publiczności”. W doktrynie prawa administracyjnego pojęcie „publiczności” służące m.in. tak podstawowym celom, jak definiowanie administracji publicznej czy kategorii interesu publicznego, jest związane z działalnością państwa jako przejętego przez nie zadania polegającego na zaspokajaniu zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach<sup>11</sup>.

**III.** W treści art. 61 ust. 1 Konstytucja wiąże pojęcie „prawa do uzyskiwania informacji” z działalnością podmiotów wskazanych w Konstytucji, a nie wyłącznie z samymi podmiotami, w oderwaniu od wykonywanej przez nie działalności. Zgodnie bowiem z art. 61 ust. 1 Konstytucji „prawo do uzyskiwania informacji” to prawo do informacji o „działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”, co oznacza, że jest to prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz o działalności osób pełniących funkcje publiczne. Ponadto 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”, co oznacza, że jest to prawo do informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz prawo do informacji o działalności innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Informację o działalności tego rodzaju podmiotów można – na gruncie Konstytucji – nazywać informacją publiczną.

Jak wyżej podkreślono, informacja publiczna w rozumieniu powyższego unormowania nie jest zatem informacją o podmiotach, lecz o „działalności podmiotów” wskazanych w treści art. 61 ust. 1 Konstytucji. Przyjęte w języku polskim

<sup>10</sup> W ramach prezentowanego opracowania nie jest niezbędne wskazywanie relacji pomiędzy odrębnymi, chociaż powiązаныmi ze sobą, kategoriami zadań, interesów i celów publicznych. Istotne jest bowiem jedynie zasygnalizowanie „publicznego” zdeterminowania aktywności podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. Swoje stanowisko na temat rozumienia tych pojęć i relacji między nimi zawarłem w monografii: W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006, s. 84 i n.

<sup>11</sup> Zob. J. Boć, *Pojęcie administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 16; J. Supernat, *Pojęcie administracji publicznej – „państwowe”, „powszechnie pojemne i ponadczasowe” oraz „pozapaństwowe”* [w:] *Układ administracji publicznej*, red. J. Korczak, Warszawa 2020, s. 114.

rozumienie pojęcia działalności oznacza „ogół działań, czynności, starań podejmowanych w określonym celu, zakresie”<sup>12</sup>. Jest to zatem aktywność ukierunkowana na wypełnienie określonego zadania i zrealizowanie określonego celu, a nie jakakolwiek aktywność. Odniesienie przez prawodawcę konstytucyjnego pojęcia „działalności” użytego w art. 61 ust. 1 Konstytucji do działalności podmiotów powołanych do działania swoistego, determinowanego znamieniem „publiczności”, daje – już na poziomie wykładni językowej – podstawę do przyjęcia, że w pojęciu informacji publicznej nie mieszczą się informacje o charakterze prywatnym, a także uzasadnia wniosek, że prawo do informacji, o jakiej mowa w tym przepisie, obejmuje informację o takiej aktywności podmiotów wskazanych w Konstytucji, 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, determinujących często szybkość i efektywność ich wykonywania i osiągania. Brak jednak podstaw do przyjęcia, że aktywność tego rodzaju 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. Tymczasem w Konstytucji odróżnia się kategorię „działalności organów” od innej ich aktywności, np. od kwestii wewnętrznej organizacji ich pracy. Można w tym zakresie przytoczyć treść art. 112 Konstytucji (a także art. 124 Konstytucji), zgodnie z którym: „*Organizację* wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm”. Przepis ten znajduje się przy tym w rozdziale IV Konstytucji w części określonej jako „Organizacja i działanie”. Na brak podstaw do utożsamiania kategorii działalności z kwestiami związanymi z trybem i organizacją pracy wskazuje też regulacja art. 187 ust. 4 Konstytucji, według którego: „Ustrój, zakres *działania* i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”. Powyższe systemowe odczytywanie przepisów Konstytucji wspiera wykładnię językową art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji uzasadniającą stanowisko, że nie każda aktywność to

<sup>12</sup> B. Dunaj (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1999, s. 216.

„działalność” oraz że poza zakresem „działalności” pozostaje aktywność wewnętrzna<sup>13</sup>. Jeżeli ponadto przyjąć, że art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji jest źródłem publicznego prawa podmiotowego o treści politycznej, tj. takiego, z którego wynika roszczenie o udział w życiu publicznym, społecznym i politycznym<sup>14</sup>, a jednym z celów tej konstrukcji teoretycznej służącej m.in. wykładni prawa jest dążenie do zrealizowania tego prawa w interesie publicznym<sup>15</sup>, to można przyjąć, że celem unormowania zawartego w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji było zagwarantowanie jednostce tego, „co publiczne”, a zatem nie wszystkiego, czyli nie tego, co „niepubliczne”, co z kolei może wspierać wnioski o wyjęciu „sfery wewnętrznej” z zakresu pojęcia informacji publicznej.

Rezultaty wykładni językowej, celowościowej i systemowej art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji prowadzą zatem do wniosku, że prawo dostępu do informacji publicznej, rozumiane jako prawo do informacji o działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji, to prawo do uzyskiwania informacji o takiej aktywności tych podmiotów, która – w odróżnieniu od innej aktywności – jest bezpośrednio ukierunkowana na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych. Działalność, o jakiej mowa w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji, nie może być zatem utożsamiana z przejawem jakiegokolwiek aktywności tych organów, a zwłaszcza z aktywnością związaną z wewnętrzną organizacją funkcjonowania tych podmiotów. Taka aktywność nie jest bowiem bezpośrednio ukierunkowana (co najwyżej pośrednio) na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych.

Wykładnia ta daje podstawy do wyodrębnienia kryteriów sfery wewnętrznej oraz aktywności wyłącznie technicznej jako kryteriów pomocnych w odróżnianiu informacji publicznej od „niepublicznej” i koresponduje ze stanowiskiem orzecznictwa prezentowanym zarówno w nawiązaniu do Konstytucji, jak i do ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Nie chodzi w tym miejscu o wykładnię norm zawartych w przytoczonych przepisach Konstytucji, lecz o dostrzeżenie, że prawodawca konstytucyjny, co do którego racjonalności należy mieć większe zaufanie niż do racjonalności ustawodawcy zwykłego, odróżnia kategorię działalności od aktywności wewnętrznej.

<sup>14</sup> S. Wrótkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, cz. II, Poznań 2003, s. 76; W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 238, 259–260.

<sup>15</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne, op. cit.*, s. 239.

<sup>16</sup> W orzecznictwie prezentowany jest nurt, w którym dokonuje się rozszerzającej wykładni art. 61 ust. 1 i 2 u.d.i.p. (por. np. wyrok NSA z dnia 27 października 2017 r., I OSK 3207/15, LEX nr 2463175; wyrok NSA z dnia 8 lipca 2015 r., I OSK 1530/14, LEX nr 1794746; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2014 r., I OSK 213/14, LEX nr 1622184; wyrok NSA z dnia 4 lutego 2015 r., I OSK 531/14, LEX nr 1658122; wyrok NSA z dnia 20 września 2016 r., I OSK 168/16, LEX nr 2118726), jak i nurt, w którym wyklada się ten przepis w sposób

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wypracowano w moim przekonaniu trafny pogląd o tym, że wewnętrzna sfera działalności podmiotów, o jakich mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji, nie stanowi znamienia informacji publicznej<sup>17</sup>. Przyjmuje się, że dokumentacja o charakterze wewnętrznym bądź też aktywność o charakterze technicznym stanowią taki rodzaj aktywności podmiotu, który nie jest nośnikiem informacji publicznej. Waleru takiej informacji nie mają zatem np.:

- 1) wewnętrzna korespondencja elektroniczna, która służy wymianie informacji, a także gromadzeniu niezbędnych materiałów do rozstrzygnięcia sprawy, nie zawiera jednak ani informacji co do sposobu załatwienia sprawy, ani takich, które można byłoby uznać za wyrażenie stanowiska organu<sup>18</sup>;
- 2) korespondencja, w tym także mailowa, osoby wykonującej zadania publiczne z jej współpracownikami, nawet jeżeli w jakiejś części dotyczy wykonywanych przez tę osobę zadań publicznych; korespondencja taka nie ma bowiem jakiegokolwiek waloru oficjalności, a nawet jeśli zawiera propozycje dotyczące sposobu załatwienia określonej sprawy publicznej, to mieści się w zakresie swobody niezbędnej do podjęcia prawidłowej decyzji po rozważeniu wszystkich racji przemawiających za różnorodnymi możliwościami jej załatwienia<sup>19</sup>;
- 3) wewnętrzna korespondencja urzędowa o charakterze roboczym, odnosząca się jedynie do spraw organizacyjnych i porządkowych i nieumieszczona w aktach sprawy<sup>20</sup>;
- 4) informacje techniczne, dotyczące np. sposobu funkcjonowania danego narzędzia użytkowanego przez organ. Jest to uzasadnione chociażby przyczynami związanymi z potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa i integralności danego narzędzia przed ingerencją zarówno wewnętrzną, jak i zewnętrzną. Podkreśla się, że należy każdorazowo oddzielać problematykę regulowaną ustawą o dostępie do informacji publicznej od problematyki związanej z techniczną sferą funkcjonowania narzędzi, jakimi organ posługuje się, realizując zadania publiczne. Udostępnianie informacji technicznych, np. wskazujących na częstotliwość

---

adekwatny do istoty i charakteru prawa, o jakim stanowi, tj. ani w sposób zawężający, ani rozszerzający (por. np. wyrok NSA z dnia 8 lutego 2018 r., I OSK 1828/17, LEX nr 2464317; wyrok NSA z dnia 3 marca 2017 r., I OSK 1206/15, LEX nr 2316811; wyrok NSA z dnia 18 października 2018 r., I OSK 424/17, LEX nr 2616822).

<sup>17</sup> Co o nie oznacza, że jest to pogląd jednolity.

<sup>18</sup> Wyrok NSA z dnia 25 marca 2014 r., I OSK 2320/13, LEX nr 1487793.

<sup>19</sup> Wyrok NSA z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1203/12, LEX nr 1242950; wyrok NSA z dnia 25 marca 2014 r., I OSK 2320/13, LEX nr 1487793; wyrok NSA z dnia 31 lipca 2014 r., I OSK 2770/13, LEX nr 1518021; wyrok NSA z dnia 18 września 2014 r., I OSK 3073/13, LEX nr 1569520.

<sup>20</sup> Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r., I OSK 707/10, LEX nr 672928.



logowania się do danego narzędzia czy przedstawiających okresy aktywności lub zmniejszonej aktywności w systemie teleinformatycznym organu, może prowadzić do ujawnienia danych mających istotny wpływ np. na bezpieczeństwo danego narzędzia informatycznego (okresy, kiedy będzie mniej lub bardziej podatne na ataki). Z tego powodu dane takie, mające w zasadzie charakter techniczny, nie będą stanowiły informacji publicznej. Granica tego rodzaju ocen jest bardzo płynna. Informacje z pozoru techniczne mogą bowiem służyć realizacji celów przewidzianych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Ocena w tym zakresie, z uwagi na niedookreślony charakter tego, czy mamy do czynienia z informacją ze sfery technicznej, czy też informacją już spełniającą cechy informacji publicznej, może zatem przysparzać znacznych trudności<sup>21</sup>;

- 5) opinie ekspertów, jeżeli nie dotyczą konkretnego aktu będącego już przedmiotem toczącego się procesu legislacyjnego. Opinie takie stanowią dokument wewnętrzny, służący gromadzeniu informacji, które w przyszłości mogą zostać wykorzystane w procesie decyzyjnym. Opinie i ekspertyzy mające jedynie charakter poznawczy, nie odnoszą się wprost do przyszłych działań i zamierzeń podmiotu zobowiązanego, mają jedynie poszerzyć zakres wiedzy i informacji posiadanych przez ten podmiot. Dlatego poddanie tego procesu ścisłej kontroli społecznej byłoby niecelowe i utrudniłoby wewnętrzny proces kształtowania się stanowisk uzgadniania i ścierania się opinii dotyczących istniejącego stanu rzeczy, jego oceny oraz ewentualnej potrzeby zmian<sup>22</sup>;
- 6) terminarze spotkań, kalendarze czy inne dokumenty związane z planowaniem działalności podmiotu nie stanowią dokumentu urzędowego, a należy je kwalifikować jako dokumenty wewnętrzne. Kalendarz ministra nie jest dokumentem urzędowym, nie stanowi bowiem ani oświadczenia woli, ani oświadczenia wiedzy, nie jest też kierowany do innego podmiotu bądź składany do akt sprawy<sup>23</sup>.

**IV.** O ile prawodawca w treści art. 61 ust. 1 Konstytucji eksponuje pojęcie „działalności” wskazanych podmiotów jako wyznaczające istotę informacji publicznej, to w treści art. 1 ust. 1 u.d.i.p. elementem pełniącym tę rolę jest pojęcie „sprawy publicznej”.

*Ustawodawca nie definiuje pojęcia „sprawy publicznej”. Niewątpliwie jednak „sprawy publiczne” to sprawy związane z istnieniem i funkcjonowaniem określonej wspólnoty publicznoprawnej. Określenie sprawy jako „publicznej” wskazuje, że jest to sprawa ogółu i koresponduje w znacznym stopniu z pojęciem dobra wspólnego*

<sup>21</sup> Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2014 r., I OSK 2254/13, LEX nr 1456983.

<sup>22</sup> Wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r., I OSK 2196/11, LEX nr 1145090.

<sup>23</sup> Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2014 r., I OSK 2914/13, LEX nr 1518046.

(dobra ogółu). Takie rozumienie pojęcia „sprawa publiczna”, związane właśnie z władzą publiczną i wspólnotą publicznoprawną oraz jej funkcjonowaniem, trafnie akcentuje się w doktrynie i orzecznictwie<sup>24</sup>. Sprawy niezwiązane ze wspólnotą publiczną – określane czasami w piśmiennictwie jako sprawy „sfery prywatnej”<sup>25</sup>, tj. dotyczące kwestii właśnie prywatnych, osobistych, intymnych (dane osobowe, życie prywatne, rodzinne), związanych z dobrami osobistymi<sup>26</sup> – nie są sprawami publicznymi, z kolei sprawy wspólnoty publicznej zawsze są sprawami publicznymi.

Granica pomiędzy sprawą „publiczną” a sprawą „prywatną” jest zatem jednocześnie jedną z granic pomiędzy informacją publiczną a informacją niepubliczną. Jest to granica nieostra, stąd jej ustalenie w konkretnych sprawach może być problematyczne. Uwzględniając ją jednak, wyróżnia się pewne kryteria kwalifikowania informacji jako informacji publicznej<sup>27</sup>.

**III.** W orzecznictwie sądownoadministracyjnym na tle wykładni art. 61 ust. 1 Konstytucji i art. 1 ust. 1 u.d.i.p. przyjęto m.in., że nie ma znamion informacji publicznej informacja dotycząca bezpośrednio sfery *ad personam*<sup>28</sup> i wiążąca się z ujawnieniem prywatnych danych określonej osoby. Przyjęto również, że przymiot informacji publicznej bez wątpienia posiadają dokumenty urzędowe organu (będące dowodem tego, co w nich urzędowo stwierdzono, zatwierdzono lub podano), wytworzone w ramach realizacji powierzonych mu zadań, a więc dokumenty powstałe w związku

<sup>24</sup> Zob.: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 209; wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., I OSK 2093/14, LEX nr 1839074.

<sup>25</sup> Zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej*, t. 4, Warszawa 2016; por. wyrok NSA z dnia 14 września 2010 r., I OSK 1035/10, LEX nr 744914.

<sup>26</sup> M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009, s. 151.

<sup>27</sup> Na marginesie prowadzonych rozważań warto zwrócić uwagę na konieczność odróżniania informacji publicznej jako „nieprywatnej” od problematyki ochrony prawa do prywatności w związku z udostępnianiem informacji publicznej (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.). Podstawowy zakres prawa do informacji publicznej, związany z zakresem jego przedmiotu, tj. kategorią informacji publicznej, w ramach której nie mieszczą się informacje związane z przedmiotowo ujmowaną kategorią prywatności, nie jest kształtowany przez sfery innych praw, w tym np. przez sferę prawa do prywatności. Sfery innych praw nie określają bowiem, co jest informacją publiczną. Prawo do prywatności nie ma związku z odpowiedzią na pytanie, czy określona informacja jest informacją o „działalności podmiotów”, o jakich mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji, a tym samym wpływu na ustalanie zakresu pojęcia „działalność podmiotów”.

<sup>28</sup> Por. wyroki NSA z dnia 14 września 2010 r., I OSK 1035/10, LEX nr 744914; z dnia 6 grudnia 2019 r., I OSK 3429/18, LEX nr 2764670; z dnia 27 września 2019 r., I OSK 2710/17, LEX nr 2783688; z dnia 18 września 2018 r., I OSK 2434/16, LEX nr 2601726; z dnia 11 maja 2018 r., I OSK 1586/16, LEX nr 2502380; z dnia 19 grudnia 2017 r., I OSK 1380/17, LEX nr 2454682.

z prowadzeniem konkretnych spraw. Natomiast przymiotu informacji publicznej nie mają dokumenty prywatne, które podmiot kieruje do organu administracji publicznej<sup>29</sup>, jak też inne pisma procesowe stron<sup>30</sup>. Również w piśmiennictwie wskazuje się, że: „Wniosek osoby fizycznej jest dokumentem prywatnym. (...) Wszelkiego rodzaju dokumenty prywatne, które podmiot prywatny kieruje do organu administracji publicznej, bez względu na to, jakiego rodzaju postępowanie wszczyna dokument prywatny lub też jakiej czynności oczekuje podmiot, składając ten dokument, nie stanowią informacji publicznej. (...) Również akta administracyjne, w których znajduje się ten wniosek, nie są dokumentem urzędowym i dlatego żądanie kopii dokumentów znajdujących się w nich jest bezzasadne. Informacją publiczną może być dopiero rozstrzygnięcie wniosku przez uprawniony organ”<sup>31</sup>.

Poglądy powyższe należy zaakceptować. Dokument prywatny, skierowany do organu administracji publicznej, nie staje się bowiem dokumentem urzędowym tylko dlatego, że został do niego zaadresowany i znajduje się w jego posiadaniu. Wniosek w sprawie indywidualnej stanowi dowód na okoliczność, że podmiot ten ubiega się np. o wydanie decyzji administracyjnej, a więc składa oświadczenie woli. Takie oświadczenie woli nie stanowi informacji publicznej, niezależnie od tego, że oświadczeniu informacyjnemu należy przypisywać walor oświadczenia wiedzy.

**IV.** Kryterium rozróżnienia sprawy publicznej od niepublicznej, a tym samym informacji publicznej od innej informacji, nie jest natomiast interes wnioskodawcy w uzyskaniu informacji publicznej<sup>32</sup>.

Przeczyłoby to istocie prawa dostępu do informacji publicznej, które – jak wyżej wskazano – zarówno w piśmiennictwie prawniczym, jak i orzecznictwie sądowym trafnie kwalifikowane jest jako konstytucyjne publiczne prawo podmiotowe. Publiczne prawo podmiotowe stanowi wyraz najsilniejszego ukształtowania pozycji prawnej jednostki wobec wspólnoty publicznoprawnej, gdyż wyposaża podmiot tego prawa w przysługujące wobec wspólnoty publicznoprawnej (państwa, wspólnot samorządowych) roszczenie, tj. instrument umożliwiający skuteczne żądanie ściśle określonego pozytywnego zachowania odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego bądź skuteczne żądanie nieingerencji w określone, prawnie

<sup>29</sup> Por. wyrok NSA z dnia 27 września 2002 r., II SAB 180/02, LEX nr 1405529; wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2010 r., I OSK 1797/10, LEX nr 1113061; postanowienie NSA z dnia 29 listopada 2011 r., I OSK 2154/11, LEX nr 1149313; wyrok NSA z dnia 11 maja 2011 r., I OSK 189/11, LEX nr 1080971.

<sup>30</sup> Wyrok NSA z dnia 22 marca 2012 r., I OSK 2487/11, LEX nr 1218864.

<sup>31</sup> Zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *op. cit.*, komentarz do art. 6 pkt 26.

<sup>32</sup> Zob. np. wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 listopada 2020 r., II SA/Kc 780/20, LEX nr 3114267.

zagwarantowane sfery wolności, służące wobec objętego tą sytuacją prawną innego podmiotu publicznego prawa podmiotowego<sup>33</sup>. Innymi słowy publiczne prawo podmiotowe to sytuacja prawna, w której oparty na normie prawnej interes określonej osoby (będący na tej podstawie interesem prawnym) jest zaopatrzony i tym samym wzmocniony przez wynikające również z normy prawnej prawa publicznego roszczenie o określone zachowanie wspólnoty publicznoprawnej reprezentowanej przez odpowiednie organy. Publiczne prawo podmiotowe zasadza się zatem na interesie prawnym. Każdy podmiot publicznego prawa podmiotowego jest tym samym podmiotem interesu prawnego.

Publiczne prawo podmiotowe dostępu do informacji publicznej jest przy tym prawem politycznym, czyli prawem dającym roszczenie o udział w życiu publicznym, społecznym i politycznym. Polityczny charakter prawa dostępu do informacji publicznej wynika z treści unormowania zawartego w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji, rozpatrywanej z uwzględnieniem jego umiejscowienia w rozdziale Konstytucji zatytułowanym „Wolności i prawa polityczne”. Prawo dostępu do informacji publicznej przedstawia się tu jako prawo nierozdzielnie związane ze strukturą państwa jako wspólnoty publicznoprawnej. Dotyczy relacji pomiędzy członkiem wspólnoty publicznoprawnej (zbiorowości publicznoprawnej) a tą wspólnotą, a nie relacji pomiędzy członkami wspólnoty, dotyczy zatem relacji charakteryzowanych przez konstrukcję publicznych praw podmiotowych, przy czym jako prawo polityczne koncentruje się na tym aspekcie powyższych relacji, które związane są bezpośrednio i nierozdzielnie ze sposobami i standardami realizowania władzy publicznej przez wspólnotę (państwo). Obejmując te relacje pojęciem „prawa do uzyskiwania informacji”, prawodawca wyposażył podmioty uprawnione w roszczenia o udostępnienie informacji<sup>34</sup>.

Polityczny charakter prawa dostępu do informacji publicznej wyraźnie odróżnia to prawo „od wolności i praw pokrewnych”<sup>35</sup>. Trafnie podkreśla się w doktrynie prawa konstytucyjnego, że z klasyfikacji prawa dostępu do informacji publicznej jako prawa politycznego wynikają wnioski dla interpretacji jego przedmiotowego i podmiotowego zakresu: „Interpretacja zakresu przedmiotowego powinna być ścisła, obejmując informacje materialnie relewantne w stosunku do natury prawa do

<sup>33</sup> Por. W. Jakimowicz, *Publiczne, op. cit.*, s. 246–247.

<sup>34</sup> W charakterystyce politycznego charakteru publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej nawiązując do uwag, które prezentuję w: W. Jakimowicz, *Granice prawa dostępu do informacji publicznej w świetle Konstytucji*. Artykuł ten ukaże się w monografii przygotowywanej w związku z konferencją Instytutu Nauk Prawnych PAN „XX lat ustawy o dostępie do informacji publicznej – podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej”, 28 października 2021 r.

<sup>35</sup> W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *op. cit.*, art. 61.

informacji publicznej, jako przede wszystkim informacji o działalności – choćby i najszerzej rozumianej – władz publicznych, a tylko warunkowo i ubocznie tych, które są w posiadaniu owych władz, zaś wykładnia zakresu podmiotowego, jako prawa umożliwiającego powszechny i równy dostęp – możliwie szeroka<sup>36</sup>.

Podstawą normatywną publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej jest właśnie art. 61 ust. 1 Konstytucji, z którego treścią koresponduje art. 2 ust. 1 u.d.i.p., i przepisy te wyraźnie stanowią o „prawie do” uzyskiwania informacji publicznej. Skoro zatem nie ma wątpliwości, że wnioskujący o uzyskanie informacji publicznej jest podmiotem publicznego prawa dostępu do informacji publicznej (bo mieści się w zakresie pojęcia „obywatel”<sup>37</sup> – art. 61 ust. 2 Konstytucji i pojęcia „każdy” – art. 2 ust. 1 u.d.i.p.), to znaczy że ma interes prawny wzmocniony roszczeniem o uzyskanie informacji publicznej. Każdy indywidualny interes subiektywny rozumiany jako „relacja pomiędzy jakimś stanem obiektywnym, aktualnym lub przyszłym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, które on przynosi lub może przynieść jakiejś jednostce”<sup>38</sup> ulega obiektywizacji, gdy znajduje oparcie w normie prawnej. Zgodnie z ugruntowanymi poglądami piśmiennictwa prawniczego i orzecznictwa interes prawny ma charakter obiektywny właśnie z tego

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> Sformułowanie „obywatel” należy literalnie odczytywać przez pryzmat wykładni celowości i systemowej art. 61 ust. 1 Konstytucji. Skoro prawo dostępu do informacji publicznej ma charakter politycznego publicznego prawa podmiotowego i tym samym jest determinowane celami, jakim konstrukcja tego rodzaju praw ma służyć, to należy przyjąć, że „obywatel” to członek wspólnoty publicznoprawnej, jaką jest państwo (lub grupa państw tworząca ponadpaństwową wspólnotę publicznoprawną), mający również prawo do organizowania się w prawnie dozwolone obywatelskie struktury wielopodmiotowe, a zatem obywatelem w rozumieniu art. 61 ust. 1 Konstytucji jest nie tylko osoba fizyczna, lecz również osoba prawna, jak też jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, np. organizacja społeczna. Takie stanowisko jest jednolite w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, mimo że postanowieniem z dnia 2 grudnia 2015 r., SK 36/14, OTK-A 2015, nr 11, poz. 198, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie ze skargi konstytucyjnej, uznając, że stowarzyszenie nie jest podmiotem konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, o którym mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, a w konsekwencji nie może wnieść skargi konstytucyjnej w tym przedmiocie. Por. wyrok NSA z dnia 18 lutego 2016 r., I OSK 2259/14, LEX nr 2080555; glosa M. Jaśkowskiej do postanowienia WSA w Warszawie z dnia 18 lutego 2010 r., II SAB/Wa 197/09, OSP 2011, nr 9, poz. 94; wyrok NSA z dnia 6 września 2016 r., I OSK 1172/16, LEX nr 2142986; wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2009 r., I OSK 1002/09 i I OSK 1003/09, LEX nr 602573 i LEX nr 582457; wyrok NSA z dnia 18 listopada 2016 r., I OSK 1746/16, LEX nr 2169786; wyrok NSA z dnia 16 marca 2018 r., I OSK 2296/16, LEX nr 2472150. Zob. też postanowienie TK z dnia 13 września 2000 r., SK 4/00, OTK 2000, nr 6, poz. 193, w którym stwierdzono na gruncie art. 61 ust. 1 Konstytucji, że „skarga konstytucyjna zmierzająca do ochrony prawa do informacji przysługuje zarówno każdemu obywatelowi, jak też «prasie», a konkretnie organowi prasowemu”.

<sup>38</sup> Zob. J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 98–100.

względu, że jest prawny. Interes prawny istnieje bowiem wówczas, „gdy zgłaszane żądanie oparte jest na konkretnej normie prawnej, a konieczność jego obiektywnego charakteru oznacza, że o istnieniu interesu prawnego nie decyduje przekonanie zainteresowanego, ale ocena ustawodawcy”<sup>39</sup>.

Na tle powyższych uwag nieprawidłowe jest takie stanowisko, zgodnie z którym jeśli celem wniosku jest realizacja „subiektywnego indywidualnego interesu”<sup>40</sup> podmiotu, który go złożył, to wniosek ten nie dotyczy z tego właśnie powodu sprawy publicznej. Wniosek „każdego” o udostępnienie informacji publicznej jest wnioskiem podmiotu publicznego prawa podmiotowego do udostępnienia informacji publicznej, a zatem z istoty swojej ukierunkowany jest na realizację tego prawa, a więc i będącego jego istotnym elementem interesu prawnego, który – jako właśnie interes prawny – jest obiektywnym interesem indywidualnym. Warto przy tym dodatkowo zauważyć, że zgodnie z art. 2 ust. 2 u.d.i.p. od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

V. Nie sposób również zaakceptować jako kryterium kwalifikowania określonej informacji do informacji publicznej kryterium tzw. sprawy własnej wnioskodawcy. Tymczasem w orzecznictwie sądowym kryterium „sprawy własnej” nierzadko bywa wskazywane jako kryterium dyskwalifikujące publiczny charakter informacji objętej żądaniem udostępnienia.

W wielu orzeczeniach powielane jest stanowisko, zgodnie z którym „sprawami publicznymi nie są konkretne i indywidualne sprawy określonej osoby lub podmiotu. (...) Pisma składane w indywidualnych sprawach, przez podmioty, których interesów sprawy te dotyczą, nie mają waloru informacji publicznej. Ich przedmiotem nie jest problem czy kwestia, która ma znaczenie dla większej ilości osób, czy grup obywateli, lub jest ważna dla funkcjonowania organów państwa. Przedmiotem takiego pisma jest realizacja lub ochrona indywidualnych interesów podmiotu, który pismo to składa. Wobec tego pismo takie nie dotyczy sprawy publicznej i nie

<sup>39</sup> Zob. np. wyroki NSA: z dnia 17 stycznia 2020 r., I OSK 3534/18, LEX nr 3010415; z dnia 3 października 2013 r., II OSK 742/13, LEX nr 1770007; z dnia 22 czerwca 2012 r., II OSK 557/11, LEX nr 1252104; z dnia 10 sierpnia 2011 r., II OSK 724/11, LEX nr 1132128; postanowienie NSA z dnia 5 lutego 1998 r., I SA/Po 1242/97, 32727; por. też: P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. XIII, Warszawa 2021, komentarz do art. 28, teza 7; A. Jochymczyk [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, komentarz do art. 25a, teza 2; B. Majchrzak, *Funkcje procesowe interesu prawnego* [w:] *Procedura zgłoszenia robót budowlanych*, Warszawa 2008.

<sup>40</sup> Zob. np. wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 listopada 2020 r., II SA/Kc 780/20, LEX nr 3114267.

powinno być udostępniane w trybie u.d.i.p. Podobnie nie można przy pomocy u.d.i.p. starać się o uzyskanie informacji w swojej własnej sprawie<sup>41</sup>.

Poglądy powyższe, odwołujące się do określenia „sprawy własnej”, chociaż w istocie nie wyjaśniające tego terminu, dotyczą sytuacji, w której wnioskodawca o udostępnienie informacji publicznej domaga się informacji o jego innej, niż zainicjowana wnioskiem, indywidualnej sprawie i która – w myśl tych poglądów – nie staje się sprawą publiczną tylko z tego tytułu, że dotyczy wnioskodawcy. Kryterium „sprawy własnej” rozumiane w powyższy sposób jest zatem nie tylko nieczytelne, lecz przede wszystkim jest w istocie kryterium dyskryminującym wnioskodawcę o udostępnienie informacji publicznej w stosunku do innych osób. Jego przyjęcie prowadzi bowiem do konkluzji, zgodnie z którą wbrew normatywnie określonemu zakresowi podmiotowemu publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej prawo to nie służy „każdemu”, a kwalifikacja określonej informacji jako informacji publicznej będącej przedmiotem tego prawa zależy od tego, kto występuje z wnioskiem o tę informację, co z kolei oznacza, że ta sama informacja raz może mieć charakter informacji publicznej (gdy o jej udostępnienie wystąpi podmiot spoza „sprawy własnej”), a innym razem nie (gdy o jej udostępnienie wystąpi podmiot w „sprawie własnej”). Pogląd, zgodnie z którym nie można przy pomocy ustawy o dostępie do informacji publicznej starać się o uzyskanie informacji w swojej własnej sprawie, prowadzi do absurdałnego wniosku, że informacja o podejmowanej w takiej sprawie działalności bezpośrednio ukierunkowanej na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych byłaby dostępna dla „każdego”, z wyjątkiem osoby, której ta działalność dotyczy. Dodatkowo wzmocnieniu powyższej argumentacji odrzucenia kryterium „sprawy własnej” służą także wnioski wynikające z treści art. 1 ust. 2 u.d.i.p., zgodnie z którym: „Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi (...)”. Na tle tego unormowania zarysował się problem, w jakim stopniu akta dotyczące indywidualnych, często bardzo osobistych spraw obywatela (spraw cywilnych, karnych, administracyjnych), są informacją publiczną i jaka powinna być możliwość dostępu do nich – w trybie określonym przez ustawę o dostępie do informacji publicznej – osób innych niż strona, których akta te nie dotyczą. W orzecznictwie wypracowany został pogląd, zgodnie z którym strony tych „własnych spraw” mają dostęp do wszelkich informacji prawnie dostępnych, w tym również do informacji publicznych, w oparciu o unormowania poszczególnych procedur. Osoby inne niż

<sup>41</sup> Por. wyroki NSA: z dnia 20 września 2018 r., I OSK 1359/18, LEX nr 2554828; z dnia 4 kwietnia 2019 r., I OSK 1889/17, LEX nr 2671343; z dnia 30 października 2012 r., I OSK 1696/12, LEX nr 1363607; z dnia 9 października 2010 r., I OSK 173/09, LEX nr 573259; z dnia 7 marca 2012 r., I OSK 2265/11, LEX nr 1145097.

uczestnicy „spraw własnych” mają dostęp do informacji publicznych w „sprawach własnych” innych osób na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Poglądy te dodatkowo ugruntowują w przekonaniu, że kategoria „sprawy własnej” nie jest wyznacznikiem kwalifikowania określonych informacji jako informacji publicznych.

Analiza stanowisk, w których sądy posługują się kryterium „sprawy własnej”, skłania do wniosku, że akcentuje się w nich w istocie nie charakter sprawy jako przynależnej wyłącznie określonemu podmiotowi, lecz pewne zakresy sprawy ściśle związane z określonymi jej uczestnikami.

Przymiotnik „własny” ma w języku polskim wiele znaczeń i oznacza m.in. „należący do tego, o kim lub o czym mowa; pochodzący od niego; bezpośrednio go dotyczący”; „taki, w którego zrobieniu uczestniczył ten, o kim mowa”<sup>42</sup>, i może być synonimem określenia „prywatny” rozumianego jako „dotyczący osobiście kogoś lub jego spraw osobistych”, „niezwiązany z żadną instytucją, funkcją, urzędem”<sup>43</sup>. Każda sprawa jako przedmiot określonego procedowania, a zatem objęta relacją prawną pomiędzy przynajmniej dwoma podmiotami, „nie należy” jedynie do wnioskodawcy właśnie z tego względu, że zaangażowane są w nią również inne podmioty. Nigdy sprawa w znaczeniu prawnym nie będzie związana wyłącznie z jednym podmiotem i nigdy nie będzie dotyczyć wyłącznie jednego podmiotu, a zatem konieczne jest każdorazowe ustalenie w konkretnej sprawie zakresu tego, co w niej „własne” dla poszczególnych jej podmiotów. Jeśli zatem w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, czy określona sprawa ma charakter „sprawy publicznej” (bo o takiej kategorii stanowi art. 1 ust. 1 u.d.i.p.), nawiązuje się do kategorii „sprawy własnej” i to „sprawy własnej” osoby wnioskującej o udostępnienie informacji publicznej jako do argumentu mającego podważać publiczny charakter sprawy, to nawiązanie to mogłoby znajdować racjonalne uzasadnienie jedynie przy założeniu, że chodzi o ustalenie zakresu sprawy, który „należy” wyłącznie do wnioskodawcy i jako taki nie jest publiczny. To z kolei prowadzi do wniosku, że w tego rodzaju sytuacjach określony zakres sprawy może być „własny” z punktu widzenia wnioskodawcy, jeśli przyjmie się rozumienie słowa „własny” jako synonimu słowa „prywatny”. Wówczas te zakresy określonej sprawy, które związane są wyłącznie ze sferą prywatną wnioskodawcy, tj. taką, która w demokratycznym państwie prawnym jest sferą spoza instytucjonalnych relacji pomiędzy jednostką a wspólnotą publicznoprawną, bo dotyczącą kwestii osobistych, można traktować jako obszar „własny” rozpatrywanej sprawy.

Dostrzeganie obszarów „własnych” w sprawach prawnych szeroko rozumianych związane jest z koniecznością odróżnienia aspektów publicznych od aspektów

<sup>42</sup> Zob. B. Dunaj (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, t. 2, Warszawa 1999, s. 528.

<sup>43</sup> Ibidem.



niepublicznych w działalności zobowiązanego podmiotu, skoro udostępnieniu podlegają wyłącznie informacje o sprawach publicznych.

Aspekty obydwu rodzajów niewątpliwie mogą istnieć w sprawach podmiotu wnioskującego o udostępnienie informacji publicznej (innych niż ta, w której domaga się informacji) rozpatrywanych na podstawie norm prawnych przez organy władzy publicznej, bo w takich sprawach mamy również do czynienia – obok aktywności wnioskodawcy (aspekt prywatny) – z aktywnością podmiotów bezpośrednio ukierunkowaną na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych (aspekt publiczny). W sprawach takich informacje ze sfery prywatnej ich uczestników mogą mieć istotne znaczenie, jednak nawet z tego względu, że są wymagane do podjęcia rozstrzygnięć przez organy rozpatrujące sprawę, nie uzyskują waloru publicznego. Z tego powodu, co już wyżej sygnalizowano, dokumenty prywatne, chociaż niezbędne do realizacji kompetencji organów i podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie, takie jak wnioski, odwołania, skargi, zażalenia, nie są kwalifikowane jako informacje publiczne. Należy też dostrzec, że niewątpliwie splot elementów prywatnych (dokumentów, oświadczeń woli i wiedzy) może mieć miejsce częściej w sprawach, w których podmioty je prowadzące obok realizacji zadań i celów publicznych reprezentują jednocześnie interesy prywatne określonych podmiotów konkurencyjnych wobec innych uczestników sprawy, w tym również wobec wnioskodawcy. Pod pojęciem interesu prywatnego należałoby tutaj rozumieć interes nawiązujący do pojęcia prywatności czy dobra prywatnego jako dobra własnego, oderwanego od bezpośredniej relacji pomiędzy jednostką a wspólnotą publicznoprawną, w której ona żyje i w tym sensie „nieinstytucjonalny”, a dotyczący zwłaszcza spraw osobistych. W takich sytuacjach aspekt niepubliczny sprawy dominuje nad jej aspektem publicznym.

O ile zatem kryterium „sprawy własnej” jako kryterium służące kwestionowaniu publicznego charakteru wnioskowanej informacji nie znajduje racjonalnych i prawnych podstaw, o tyle konieczne jest dostrzeżenie sytuacji zbiegu w określonych sprawach takich jej obszarów, które mają aspekt niepubliczny (prywatny, własny), bo z tego powodu informacje dotyczące tych obszarów nie mają charakteru informacji publicznej.

Należy przy tym odróżniać kryteria kwalifikowania określonej informacji jako publicznej od sposobu czynienia użytku z publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji, której publiczny charakter nie jest kwestionowany. Sposób czynienia użytku z publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej, a tym samym interesu stanowiącego podstawę tego prawa, może być analizowany z perspektywy ewentualnego zjawiska nadużywania tego prawa, a w konsekwencji prowadzić do odmowy jego ochrony.

## Streszczenie

Artykuł porusza problematykę dotyczącą prób odkodowywania przez orzecznictwo i doktrynę prawa rzeczywistej treści normatywnego pojęcia informacji publicznej i ustalania kryteriów kwalifikowania określonej informacji jako informacji publicznej. Wskazano w nim przykłady takich kryteriów oraz opatrzone je komentarzem dokonany z perspektywy wykładni doktrynalnej podstaw normatywnych publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej w polskim porządku prawnym.

**Słowa kluczowe:** publiczne prawa podmiotowe, prawo dostępu do informacji publicznej, sfera wewnętrzna, sprawa własna

## About some information eligibility criteria as public information

### Abstract

The article deals with the problem of attempts to decode the actual content of the normative concept of public information by jurisprudence and doctrine and to indicate the criteria for qualifying a specific information as public information. It lists examples of such criteria and provided them with a commentary made from the perspective of the doctrinal interpretation of the normative foundations of the public subjective right of access to public information in the Polish legal order.

**Key words:** public subjective rights, the right to access public information, internal sphere, own matter