

STANISŁAW MAREK PIETRAS  
PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ



PODMIOTY ZOBOWIĄZANE  
DO UDZIELENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ  
W ROZUMIENIU ART. 4 USTAWY  
Z DNIA 6 WRZEŚNIA 2001 R.  
O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ<sup>1</sup>

**Z**akres podmiotowy dostępu do udzielania informacji obejmuje dwa typy podmiotów. Podmioty uprawnione do otrzymywania informacji publicznej określone w art. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>2</sup> oraz podmioty zobowiązane do jej udostępnienia wymienione w art. 4 u.d.i.p.

Należy przypomnieć, iż prawo do uzyskania informacji publicznej znajduje umocowanie w art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym 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. 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 (ust. 2). 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 (ust. 3). Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu, ich regulaminy (ust. 4). Należy więc podkreślić, iż ustawa zasadnicza szeroko zakreśliła krąg podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

<sup>2</sup> Zwanej dalej u.d.i.p.

publicznej, nie ograniczając przy tym tego obowiązku jedynie do organów przedstawicielskich<sup>3</sup>.

Rozwinięcie powyższego prawa znalazło odzwierciedlenie w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Jednak już w niedługim czasie po wejściu ustawy w życie, przedstawiciele doktryny wskazywali na jej nieprecyzyjność polegającą na niejednoznacznej terminologii opartej na niejednolitych kryteriach, co dotyczy również określenia podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej<sup>4</sup>. Tytułem przypomnienia należy wskazać, że stosownie do art. 4 ust. 1 omawianej ustawy o dostępie do informacji publicznej, obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności organy władzy publicznej, organy samorządów gospodarczych i zawodowych, podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, 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. Obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są organizacje związkowe i pracodawców reprezentatywne, w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego<sup>5</sup>, oraz partie polityczne (art. 4 ust. 2 omawianej ustawy).

Analizując to zagadnienie, M. Jaśkowska podkreśla<sup>6</sup>, że przy jego wyjaśnianiu należy kierować się „intuicyjnym pojęciem organów władzy publicznej, mającym tylko częściowo swoje podstawy w Konstytucji RP, a także celem przedmiotowej ustawy i założeniem, iż w każdej dziedzinie nauki należy unikać nadmiernego mnożenia bytów, o ile nie przynosi ono wymiernych korzyści”. Proponuje zatem podział kręgu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych na trzy kategorie: organy władzy publicznej (np. organy gminy), inne podmioty wykonujące zadania publiczne (przykładowo wymienione w art. 4 ust 1 pkt 2–5) oraz związki zawodowe i ich organizacje oraz partie polityczne.

Katalog podmiotów wymienionych w ustawie jest więc bardzo szeroki i niezamknięty. Każdy podmiot, który wykonuje zadania publiczne, a więc takie, które

<sup>3</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. 5, WoltersKluwer Polaka Sp. z o.o. 2007, s. 59.

<sup>4</sup> M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej – zagadnienia wybrane, materiał na Konferencję sędziów NSA, Popowo 14–16 października 2002 r.*, Warszawa, październik 2002, s. 8.

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 100, poz. 1080, z późn. zm.

<sup>6</sup> Ibidem.

są związane w władztwem wykonywanym w imieniu państwa lub wydawaniem publicznych pieniędzy, podlega reżymowi ustawy. Przez władze publiczne należy rozumieć zarówno organy administracji rządowej, jak i samorządowej, organy kontroli państwowej, a także sądy, ale nie tylko. Art. 4 *expressis verbis* wymienia wśród organizacji zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych związki zawodowe i partie polityczne. Tego typu organizacje realizują bowiem funkcje publiczne, są ważną częścią ustroju społeczno-gospodarczego państwa, a ponadto często gospodarują publicznymi pieniędzmi. Jednakże związki zawodowe i partie polityczne nie wyczerpują katalogu podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy. Sformułowanie „w szczególności” oznacza, że „każdy podmiot również np. organizacja pozarządowa jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, jeśli wykonuje zadania publiczne i ma takie informacje”<sup>7</sup>. W jednym ze swoich orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „stowarzyszenia, które realizują cele i zadania o charakterze publicznym, mają obowiązek udzielać informacji publicznej.

Zgodnie z art. 4 ustawy z 2001 r. o dostępie do informacji publicznej podmiotami zobowiązanymi do udzielania informacji publicznej są m.in. jednostki organizacyjne wykonujące zadania publiczne lub dysponujące majątkiem publicznym. Jeżeli więc ze statutu stowarzyszenia wynika, że realizuje takie cele i zadania, to ma ono obowiązek udzielać informacji o swojej działalności”<sup>8</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny do takiej grupy podmiotów zaliczył m.in. Polski Związek Działkowców, ponieważ dysponuje on majątkiem publicznym<sup>9</sup>. Można powiedzieć, że NSA warunkuje powstanie po stronie danej jednostki organizacyjnej niebędącej władzą publiczną ani związkiem zawodowym lub partią, obowiązku udzielenia informacji, gdy wystąpi jedna z dwóch przesłanek: ze statutu bądź aktu założycielskiego danej jednostki wynika, że realizuje ona zadania, o których mówi art. 4 ustawy, lub na innej podstawie wykonuje zadania publiczne bądź dysponuje majątkiem publicznym. Z dyskusji nad projektem ustawy wynika, że przez majątek publiczny należy rozumieć „środki publiczne w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, sprawy związane z rozporządzeniem mieniem i ciężary publiczne, odrębne wszelkie przeznaczenia mienia publicznego, jak i obciążanie tego mienia i zobowiązania wzajemne o świadczeniach nieekwiwalentnych”<sup>10</sup>. Każdy podmiot, który gospodaruje choćby tylko niewielką częścią publicznego mienia, ma obowiązek udostępniać informacje na jego temat. Można powiedzieć, iż prawo do informacji podąża za publicznym mieniem i osoby uprawnione mogą żądać informacji od każdego, kto takim mieniem zarządza lub z niego korzysta. Jednocześnie warto wskazać, że w jednej ze swoich uchwał NSA stwierdził, że

<sup>7</sup> T.R. Aleksandrowicz *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 91.

<sup>8</sup> Wyrok NSA II SAB 91/03, „Wspólnota” nr 20/54 z roku 2003.

<sup>9</sup> Por. wyrok NSA II SAB/Kr 69/02 ONSA z roku 2003 nr 4 poz. 145.

<sup>10</sup> „Biuletyn Kancelarii Sejmu” Nr 3818/III kad. s. 13.

spółdzielnie mieszkaniowe nie są podmiotem zobowiązanym do udzielania informacji publicznej<sup>11</sup>. Sąd przyjął tu, że spółdzielnie mieszkaniowe z racji charakteru swojej działalności oraz tego, że nie dysponują majątkiem publicznym w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej (a więc majątkiem należącym do Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego) nie są wymienione w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. Nie oznacza to, że spółdzielnie w ogóle są wyłączone spod działania ustawy o dostępie do informacji publicznej. W sytuacji gdyby spółdzielnia mieszkaniowa otrzymała dotację od administracji rządowej lub samorządowej lub zarządzała majątkiem państwowym, wówczas w tym zakresie jest zobowiązana do udzielenia informacji.

Niejednoznaczny i niezamknięty katalog podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej powoduje, iż zarówno na etapie orzekania, jak i przede wszystkim na etapie składania wniosków o udostępnienie informacji publicznej występują problemy dotyczące prawidłowego wskazania podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej. Podkreślić trzeba, że chociaż Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyroku z dnia 6 marca 2008 r. sygn. akt I OSK 1918/07<sup>12</sup>, odnosząc się do faktu, że ustawodawca w art. 4 ust. 1 pkt 1 *expressis verbis* nie wymienił żadnych organów władzy publicznej, wskazał, że niewątpliwie w pkt 1 ustawodawca utożsamia z pojęciem organów władzy publicznej wszystkie organy administracyjne funkcjonujące w istniejącym aparacie władzy, a także te podmioty, których w sensie organizacyjnym nie zalicza się do administracji, a które są powołane w drodze ustawy do organizacji i realizacji zadań publicznych, to należy jednak przypomnieć, iż sąd administracyjny nie jest uprawniony do samodzielnego precyzowania rozpoznawanych skarg, w tym także – szczególnie przy rozpoznawaniu skarg na bezczynność w przedmiocie udzielenia informacji publicznej – prawidłowego określania, za skarżących, podmiotów zobowiązanych do udostępniania tych informacji.

W celu zobrazowania podniesionej wyżej kwestii należy wskazać na rozpoznawaną przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie pod sygnaturą II SAB/Wa 85/10 sprawę dotyczącą skargi na bezczynność wskazanego z imienia i nazwiska sędziego Wojewódzkiego Sądu Okręgowego w Warszawie w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. Sąd, odrzucając wyżej wskazaną skargę, podkreślił na wstępie, że zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej (art. 4 ust. 1) podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej charakteryzują się dwoma cechami: są to instytucje zorganizowane w określony przez przepisy prawa sposób oraz wykonują one zadania publiczne. Podmioty te mają obowiązek udostępnienia informacji publicznej wtedy, gdy są w jej posiadaniu. Sąd podkreślił przy tym, iż pojęcie podmiotu zobowiązanego do udostępnienia

<sup>11</sup> Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt I OPS/05 ONSAiWSA nr 4/2005, poz. 63.

<sup>12</sup> Opublikowany w CBOSA.

informacji publicznej nie jest tożsame z pojęciem funkcjonariusza publicznego, a więc osoby określonej w art. 115 § 13 Kodeksu karnego, czy osoby pełniącej funkcję publiczną określoną w art. 229 Kodeksu karnego. Funkcjonariusz publiczny jest osobą, której przepisy prawa karnego ze względu na publiczny, związany ze sprawnym funkcjonowaniem państwa, charakter jej obowiązków, nadają specjalną ochronę prawną. Natomiast podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej to instytucja, która w ramach swoich obowiązków posiada informację publiczną i jest zobowiązana do jej udzielenia. Wskazując na wcześniejsze orzecznictwo sądów administracyjnych<sup>13</sup> w tym zakresie sąd podkreślił, że podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej jest często utożsamiany z pojęciem organu administracji publicznej. Nigdy nie jest natomiast utożsamiany z indywidualną osobą, która jako funkcjonariusz publiczny wykonuje określone funkcje w danym podmiocie zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej. Reasumując, sąd wskazał, że skarżący złożył wniosek o udzielenie informacji publicznej do konkretnie oznaczonego **sędziego**, który **nie jest organem** sądu, podczas gdy to właśnie sądy, w tym sądy wojskowe, mieszczą się w pojęciu władzy publicznej opisanym w art. 4 ust. 1 pkt 1 omawianej ustawy i organem właściwym w tego typu sprawach **będzie** prezes danego sądu, a nie **osoba sędziego**. Sąd uznał zatem, że skarga na bezczynność wskazanego wyżej podmiotu w przedmiocie udzielenia informacji publicznej jest niedopuszczalna.

W świetle powyższych wywodów sądu administracyjnego na uwagę zasługuje teza postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 13 lutego 2003 r. II SAB/Wr 131/02<sup>14</sup>, iż wniosek o udostępnienie informacji publicznej kierowany do sędziego znajdującego się w danej strukturze należy traktować zawsze jako wniosek do prezesa sądu przy przyjęciu domniemania przekazania pisma według właściwości. Kwestia ta dotyczyła wniosku o udostępnienie informacji publicznej skierowanego do przewodniczącego wydziału sądu rejonowego. Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając wskazaną wyżej sprawę, podkreślił, iż z obowiązującego wówczas Regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych<sup>15</sup> nie wynikały regulacje dające bezpośrednio przewodniczącemu wydziału uprawnień do wykonywania zadań z zakresu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Sąd wywiódł jednak, iż skoro na podstawie wskazanego wyżej regulaminu, przewodniczący wydziału wykonuje zadania zlecone przez prezesa sądu, to możliwe jest scedowanie uprawnień prezesa sądu na przewodniczącego<sup>16</sup>,

<sup>13</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 12/10, opublikowany w „LexPolonica” nr 2248335, wyrok NSA z dnia 12 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1067/09, opublikowany w „LexPolonica” nr 2023223, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 stycznia 2005, sygn. akt II SAB/Gd 66/04 opublikowany w ONSAIWSA nr 1 rok 2007 poz. 16.

<sup>14</sup> Niepubl.

<sup>15</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1987 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. Nr 38, poz. 249 ze zm.).

<sup>16</sup> I. Kamińska, *Dostęp do informacji publicznej – orzecznictwo sądów administracyjnych*, wyd. 1, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 55.

a zatem potraktowanie wniosku skierowanego do przewodniczącego jako wniosku do prezesa sądu. Dostrzegając walory praktyczne wskazanego wyżej procedowania wniosków o udostępnienie informacji publicznej w sądach, należy jednakże postawić pytanie, a mianowicie, jaki podmiot winien być adresatem wniesionej do sądu administracyjnego skargi na bezczynność w przedmiocie rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Zasadne wydaje się stwierdzenie, że będzie to jednak prezes sądu, a nie przewodniczący wydziału. Nawet jeśli ten ostatni wyda decyzję, to będzie to decyzja prezesa sądu, wydana z jego upoważnienia. A zatem jeśli do sądu zostanie wniesiona skarga na przewodniczącego wydziału, to również, podobnie jak w sprawie II SAB/Wa 85/10<sup>17</sup>, będzie musiała podlegać odrzuceniu, jako że przewodniczący wydziału nie jest organem sądu.

W tym aspekcie na uwagę zasługuje również rozpoznawana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie sprawa o sygn. akt II SAB/ Wa 118/10<sup>18</sup>, dotycząca skargi na bezczynność zastępcy burmistrza w przedmiocie rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Odrzucając skargę, sąd wskazał, że skoro zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej jest m.in. organ władzy publicznej (art. 4 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy), to powyższe rozważania należy przenieść na grunt ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. z 2001 r. Dz.U. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), w której – zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 – organami gminy są rada gminy oraz wójt (**burmistrz**, prezydent miasta), a przepis ten ma charakter normy bezwzględnie wiążącej. Reasumując, sąd wskazał, że organem zobowiązanym do ewentualnego (przy spełnieniu pozostałych przesłanek wynikających z ustawy, takich jak np. posiadanie przymiotu informacji publicznej, posiadanie przez organ tej informacji, brak ograniczeń do jej udostępnienia) udzielenia informacji publicznej na podstawie przedmiotowych wniosków będzie jedynie **burmistrz**<sup>19</sup>, a nie – jak żądał skarżący – **zastępca burmistrza**. Skoro zaś tak, to skarga wniesiona na bezczynność tego ostatniego, jest niedopuszczalna, bowiem w pierwszej kolejności sąd musiał ustalić, czy podmiot, któremu skarżący zarzucił bezczynność w zakresie udostępnienia informacji publicznej, jest podmiotem podlegającym przepisom ustawy. Skoro zaś na tak postawione pytanie udzielono negatywną odpowiedź, to sąd stwierdził, że nie podlega kontroli sądu udostępnianie informacji bądź bezczynność w jej udostępnieniu przez podmiot, na który ustawa nie nałożyła w tym względzie żadnego obowiązku.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym niekwestionowany jest pogląd, iż organy szkoły wyższej są zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej<sup>20</sup>. Wskazania wymaga tu jednak rozpoznawana przez Wojewódzki Sąd

<sup>17</sup> Opublikowany w CBOSA.

<sup>18</sup> Opublikowany w CBOSA.

<sup>19</sup> Albo rada gminy (miasta) przyp. autora.

<sup>20</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 20 stycznia 2005 r. II SAB/Wa 66/04.

Administracyjny w Warszawie sprawa o sygn. II SAB/Wa 98/10 dotycząca skargi na bezczynność przewodniczącego, działającego na uniwersytecie, samorządu doktorantów, w przedmiocie rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Sąd analizując, czy przewodniczący samorządu doktorantów jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej, wskazał przede wszystkim na treść art. 208 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>21</sup>, w myśl którego uczestnicy prowadzonych na uczelni studiów doktoranckich tworzą samorząd doktorantów i stosuje się do niego odpowiednio przepisy art. 202 ust. 2–8, art. 206 i 207 ustawy (ust. 2). Z kolei, zgodnie z treścią art. 202 ust. 2 ustawy, organy samorządu studenckiego są wyłącznym reprezentantem ogółu studentów uczelni. Zatem organ samorządu doktorantów, którym niewątpliwie jest przewodniczący zarządu doktorantów [...], reprezentuje – odpowiednio – uczestników studiów doktoranckich, tj. inne osoby w rozumieniu cytowanego już wyżej art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Natomiast według art. 202 ust. 6 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, organy samorządu studenckiego (odpowiednio – samorządu doktorantów) decydują w sprawach rozdziału środków finansowych przeznaczonych przez organy uczelni na cele studenckie (odpowiednio – na cele doktorantów). Jednocześnie Zarząd samorządu doktorantów, jak wynikało z udzielonych przez rektora na wezwanie sądu wyjaśnień, wykonuje zadania publiczne i dysponuje majątkiem publicznym posiadając wystawione przez rektora uczelni upoważnienie m.in. do zawierania umów dotyczących zaciągania zobowiązań finansowych do określonej kwoty oraz podpisywania wszelkich dokumentów finansowych samorządu doktorantów (faktury, noty, pisma, umowy itp.). W konkluzji sąd doszedł zatem do wniosku, że przewodniczący zarządu samorządu doktorantów dysponuje majątkiem publicznym w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, na co dodatkowo wskazywał zapis z upoważnienia o spoczywającej na nim odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a zatem również jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej.

Należy również zwrócić uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 maja 2009 r. sygn. akt II SA/Wa 1654/08<sup>22</sup> zapadły w sprawie ze skargi na decyzję dyrektora wodno-kanalizacyjnego gospodarstwa pomocniczego przy urzędzie miasta w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej. Sąd stwierdził w tej sprawie nieważności zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji. W omawianym przypadku przedmiotem wniosku skarżącego skierowanego do dyrektora wodno-kanalizacyjnego gospodarstwa pomocniczego przy urzędzie miasta o udostępnienie informacji publicznej było

<sup>21</sup> Dz.U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.

<sup>22</sup> Opublikowany w CBOSA.

żądanie udostępnienia dokumentacji dotyczącej badań wody wodociągu miejskiego. Rozpoznając sprawę, sąd wywołał, że zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>23</sup> do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują m.in. sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym). Wójt wykonuje zadania gminy określone przepisami prawa, kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz (art. 30 i 31 powołanej ustawy). Wreszcie na podstawie art. 39 ust. 1 i 4 powołanej ustawy samorządowej decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Wyjątkowo do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1. W świetle przedstawionych unormowań prawnych organem właściwym do wydawania decyzji i postanowień w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej w gminie wiejskiej jest wójt, a w mieście burmistrz lub prezydent miasta. Przepis ten wprowadza domniemanie kompetencji wójta, gdyż każdy inny organ rozstrzygający indywidualną sprawę administracyjną musi wykazać swoją kompetencję, wywodząc ją z konkretnego przepisu szczególnego, przepisu rangi ustawowej lub aktu prawa miejscowego podejmowanego przez radę gminy. Natomiast odwołanie od decyzji wydanej przez wójta (odpowiednio burmistrza) lub organu, o którym mowa w ust. 4, służy do samorządowego kolegium odwoławczego, chyba że przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 39 ust. 5 tej ustawy). W przedmiotowej sprawie decyzję odmowną dla strony wydał dyrektor W-KGP przy Urzędzie Miasta, jako kierownik jednostki pomocniczej (gospodarstwa pomocniczego), nie zaś jako organ wymieniony w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, który wykazał swoje upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnej. W takiej sytuacji, w świetle postanowień art. 39 ust. 1 tej ustawy, organem właściwym do wydania decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej winien być burmistrz miasta. Przedmiotowa decyzja została zatem wydana z naruszeniem przepisów o właściwości, o czym stanowi art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. Kwalifikowaną wadą prawną z art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. została również dotknięta decyzja dyrektora W-KGP, gdyż wbrew zawartemu w niej błędnemu pouczeniu o przysługującym wnioskodawcy środku zaskarżenia, stronie nie służył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy z art. 127 § 3 k.p.a., lecz odwołanie z art. 127 § 1 i 2 k.p.a. do właściwego

<sup>23</sup> T.j. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.



samorządowego kolegium odwoławczego, o czym wprost stanowi powołany wyżej przepis art. 39 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Dodatkowo sąd wskazał, iż organ administracji II instancji, rozpoznając sprawę powtórnie w wyniku wniesionego odwołania, w związku z treścią art. 138 § 1 pkt 1–3 i § 2 k.p.a., winien wydać rozstrzygnięcie zgodne z powołanym przepisem. Zastosowanie innego rozstrzygnięcia, jak to uczyniono w sentencji zaskarżonej decyzji (ponownie odmówiono uwzględnienia wniosku strony, a nie utrzymano zaskarżonej decyzji w mocy), stanowi rażące naruszenie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. Analizując przedstawioną wyżej argumentację, można by zadać pytanie, w jaki sposób sąd administracyjny rozpoznałby skargę na bezczynność dyrektora wodno-kanalizacyjnego gospodarstwa pomocniczego przy urzędzie miasta w przedmiocie rozpoznania wniosku o wskazanym wyżej zakresie.

Warto również wskazać na zapadły przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie wyrok z dnia 16 lutego 2011 r. sygn. II SA/Wa 1468/10. Sąd, rozpoznając skargę na decyzję prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o uchyleniu swojej wcześniejszej decyzji i umorzeniu postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej z wniosku skierowanego do kierownika jednego z powiatowych biur ARiMR, stwierdził nieważność zaskarżonych decyzji. W uzasadnieniu podkreślił, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej skarżący skierował do kierownika biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, stąd też podmiotem obowiązującym do udostępnienia żądanych informacji był właśnie ten organ. Nie znajduje uzasadnienia, w ocenie sądu, załatwienie powyższego wniosku przez prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Sąd wskazał, iż zarówno decyzja I, jak i II instancji zostały podpisane i wydane przez dyrektora Podlaskiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Łomży, jednak działającego w imieniu prezesa Agencji na podstawie udzielonego upoważnienia.

Natomiast ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>24</sup> w art. 8 ust. 1 i 2 wskazuje, iż organem Agencji jest prezes powoływany przez Prezesa Rady Ministrów (...), który kieruje działalnością Agencji i reprezentuje ją na zewnątrz. Prezes Agencji wykonuje zadania przy pomocy zastępców prezesa Agencji, dyrektorów oddziałów regionalnych oraz kierowników biur powiatowych. Poza sporem pozostaje zatem okoliczność, iż zarówno prezes, jak i dyrektorzy oddziałów regionalnych i kierownicy biur powiatowych są odrębnymi organami Agencji. Natomiast należy zwrócić uwagę, iż dalsze uregulowania ustawy nadają powyższym podmiotom kolejne, szersze kompetencje. Zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o Agencji prezes Agencji, dyrektorzy oddziałów regionalnych i kierownicy biur powiatowych wydają decyzje administracyjne w zakresie określonym w odrębnych przepisach. W postępowaniu administracyjnym organem wyższego stopnia, w rozumieniu Kodeksu postępo-

<sup>24</sup> Dz.U. z 2008 r., Nr 98, poz. 634 ze zm.

wania administracyjnego, w stosunku do dyrektorów oddziałów regionalnych jest prezes Agencji, a w stosunku do kierowników biur powiatowych – dyrektor oddziału regionalnego. Natomiast z art. 9 ust. 2 wynika, iż działającymi w obrębie Agencji oddziałami regionalnymi kierują dyrektorzy, a biurami powiatowymi – kierownicy. Powyższe kompetencje, zdaniem sądu, biorąc pod uwagę szeroki zakres kręgu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, pozwalają na stwierdzenie, iż zarówno kierownicy biur powiatowych, jak i dyrektorzy oddziałów regionalnych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa należą do kręgu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. Powyższe stwierdzenie – zdaniem sądu – nie zaprzecza uregulowanemu w ustawie o Agencji ustrojowi tej jednostki. Ustawa o Agencji nie zawiera bowiem innych, odmiennych uregulowań co do sposobu załatwienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Natomiast ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 1 ust. 1 i 2 stanowi, iż informacje publiczne podlegają udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie, o ile nie naruszają przepisów innych ustaw, określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Skoro ustawa o Agencji takich uregulowań nie zawiera, to zastosowanie w sprawie będą miały przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Stąd też w niniejszej sprawie wniosek o udostępnienie informacji publicznej, skierowany do kierownika biura powiatowego agencji restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa, zgodnie z uregulowanymi w ustawie o dostępie do informacji publicznej zasadami, winien być być załatwiony przez tego kierownika.

Dodatkowo sąd zwrócił tylko uwagę, iż prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, wydając upoważnienie, na podstawie którego została wydana decyzja I i II instancji, wykazał się niekonsekwencją. Z jednej bowiem strony upoważnił do działania dyrektora oddziału regionalnego, a więc przyjął, iż podmiotem właściwym do załatwienia sprawy w zakresie udostępnienia informacji publicznej jest prezes, z drugiej jednak strony wskazał, iż upoważnienie obejmuje wszystkie przypadki, w których właścicielem informacji jest dyrektor oddziału regionalnego. Sąd wyjaśnił, że ustawa o dostępie do informacji publicznej wyraźnie wskazuje, iż dysponent informacji publicznej w odpowiedzi na wniosek udostępnia ją. Ustawa nie przenosi powyższych kompetencji na „zwierzchnika” dysponenta informacji. Stąd też upoważnienie, na podstawie którego wydano obie decyzje administracyjne, jest wadliwe i niezgodne ze sposobem załatwienia sprawy uregulowanym w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Podsumowując, należy stwierdzić, na podstawie przytoczonych w niniejszym opracowaniu wybranych orzeczeń dotyczących dostępu do informacji publicznej, że ogólne i nieprecyzyjne wskazanie w Konstytucji i w ustawie o dostępie do informacji publicznej podmiotów zobowiązanych do jej udostępniania, powoduje trudności w procesie udostępniania informacji publicznej w zakresie prawidłowego określenia podmiotów zobowiązanych do jej udzielania. Wydaje się jednak,

że orzecznictwo sądowe wskazuje na dwa elementy, które decydują o tym, że dany podmiot jest zobowiązany do udzielenia informacji publicznej, a zatem powinien on:

- posiadać informację publiczną,
- być wyodrębniony na podstawie przepisów ustrojowych.

Te dwa elementy decydują o tym, iż mamy do czynienia z podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej w świetle art. 4 u.d.i.p. Często jednak skomplikowana materia przepisów ustrojowych nie pozwala dokładnie wskazać zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej. Dlatego też podkreślić należy istotną i doniosłą rolę sądownictwa administracyjnego w procesie wykładni przepisów regulujących omawianą materię.

## STRESZCZENIE

Ustawa o dostępie do informacji publicznej stanowi ważny element budowy demokratycznego społeczeństwa. Ten akt prawny umożliwia społeczną kontrolę administracji publicznej poprzez możliwość zadawania jej pytań, na które ma ona prawny obowiązek odpowiedzi. Stąd tak ważne jest dokładne określenie podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej. Przepis art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej określa szeroki i niezamknięty katalog podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej. Każdy podmiot, który wykonuje zadania publiczne, a więc takie, które są związane w władztwem wykonywanym w imieniu państwa lub wydawaniem publicznych pieniędzy, podlega reżymowi ustawy. Przez władze publiczne należy rozumieć zarówno organy administracji rządowej, jak i samorządowej, organy kontroli państwowej, a także sądy, ale nie tylko. Art. 4 *expressis verbis* wymienia wśród organizacji zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych związki zawodowe i partie polityczne. Tego typu organizacje realizują bowiem funkcje publiczne, są ważną częścią ustroju społeczno-gospodarczego państwa, a ponadto często gospodarują publicznymi pieniędzmi. Jednakże związki zawodowe i partie polityczne nie wyczerpują katalogu podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy. Sformułowanie „w szczególności” oznacza – zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego – że każdy podmiot, również np. organizacja pozarządowa, jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, jeśli wykonuje zadania publiczne i ma takie informacje. Tak szeroki zbiór podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej ma służyć temu, aby informacje o wydatkowaniu publicznych środków nie mogły być w żaden sposób ukryte przed obywatelami.

## SUMMARY

The Act on Access to Public Information is an important element in the development of a democratic community. This legal act enables the community to supervise public administration through the possibility to ask questions that must be mandatorily answered. That is why it is important to define the entities that are subject to this obligation. The provision of Article 4 on the access to public information defines a broad and unlimited catalogue of entities obliged to provide public information. Each entity that performs a public task, i.e. such that is connected with authority executed on behalf of the state or public funds spending is subject to the provisions of the Act. Public authorities mean both: central government and self-government administration agencies, state supervision organs as well as courts, but not only. Article 4 *expressis verbis* lists trade unions and political parties among the organizations obliged to provide public information. It is due to the fact that such organizations fulfill public functions and are a significant part of the social and economic system of the state; moreover, they often manage public funds. However, trade unions and political parties are not the only entities to be subject to the Act. The term 'especially' that is used in the Act, according to the Supreme Administrative Court of Poland, means that every entity, also a non-governmental organization for example, is obliged to provide access to public information if it fulfills public tasks and is in possession of this kind of information. The intention of such a wide range of entities obliged to provide public information is established in order to avoid the possibility to hide the information about the ways in which public money is spent.