

**CRITICAL GLOSS  
TO THE JUDGMENT OF THE SUPREME  
ADMINISTRATIVE COURT OF 18 NOVEMBER 2020  
(FILE REF. No. I OSK 1927/18)**

**GŁOSA KRYTYCZNA DO WYROKU NACZELNEGO  
SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 18 LISTOPADA  
2020 ROKU (SYGN. AKT I OSK 1927/18)**

**ABSTRACT**

The Act on access to public information (i.e. Journal of Laws of 2020, item 2176; hereinafter referred to as the Act on Access to Public Information) provides that everyone is entitled, subject to Art. 5, the right to access public information, and the person exercising the right to public information may not be required to demonstrate a legal or factual interest.

Despite the fact that the Act has been operating in the legal order for nearly 20 years, there are still significant interpretative doubts regarding the basic ones that affect the interpretation, and thus the application of this Act. One of such concepts is used in art. 2 u.d.i.p. the concept of “everyone”. In the voted judgment, the Supreme Administrative Court indicated that the Court of first instance interpreted the phrase “everyone” too categorically, assuming that the attribute of a state legal person made it impossible to file a motion for disclosure of public information to an authority. According to the Supreme Administrative Court, u.d.i.p. this type of entities (entities of the public finance sector – own footnote) in each case does not prevent the possibility of submitting a request for disclosure of public information.

The question then arises whether against the background of u.d.i.p. “Everyone is everyone”, and if not “everyone” is also a unit of the public finance sector. In the author’s opinion, the NSA made a wrong assumption, not taking into account all the issues related to the analyzed problem.

## STRESZCZENIE

Ustawa o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2176; dalej: u.d.i.p.) stanowi, iż każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, a od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Pomimo iż ustawa funkcjonuje w porządku prawnym blisko 20 lat, w dalszym ciągu można zaobserwować duże wątpliwości dotyczące rozumienia znaczenia podstawowych pojęć mających wpływ na interpretowanie, a tym samym i stosowanie tej ustawy. Jednym z takich pojęć jest użyte w art. 2 u.d.i.p. pojęcie „każdy”. W głosowanym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) wskazał, iż sąd I instancji dokonał zbyt kategorycznej interpretacji sformułowania „każdy”, wychodząc z założenia, że przymiot państwowej osoby prawnej uniemożliwia jej wystąpienie do organu z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. Zdaniem NSA u.d.i.p. nie pozbawia tego typu podmiotów [podmioty jednostek sektora finansów publicznych – przypis własny] w żadnym przypadku możliwości wystąpienia z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. Powstaje zatem pytanie, czy na tle u.d.i.p. „każdy to każdy?”, a jeśli nie, to czy „każdy” to również jednostka sektora finansów publicznych? W ocenie Autora NSA, wydając wyrok, przyjął błędne założenie, nie uwzględniając całej problematyki związanej z analizowanym problemem.

**KEYWORDS:** *public information, authorized entity, access to public information.*

**SŁOWA KLUCZOWE:** *informacja publiczna, podmiot uprawniony, dostęp do informacji publicznej, podmiot nieuprawniony, organ publiczny a informacja publiczna.*

Skład orzekający:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Tamara Dziełakowska

Sędziowie:

Sędzia NSA Czesława Nowak-Kolczyńska (sprawozdawca)

Sędzia WSA del. NSA Agnieszka Miernik

TEZA

Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 6 września o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2176, dalej: u.d.i.p.) każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, a od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. W głosowanym wyroku NSA wskazał, iż sąd I instancji dokonał zbyt kategorycznej interpretacji sformułowania „każdy”, wychodząc z założenia, że przymiot państwowej osoby prawnej uniemożliwia jej wystąpienie do organu z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. Zdaniem NSA u.d.i.p. nie pozbawia tego typu podmiotów [podmioty jednostek sektora finansów publicznych – przypis własny] w każdym przypadku możliwości wystąpienia z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej.

1. Głosowany wyrok NSA zapadł w następstwie skargi kasacyjnej dyrektora parku narodowego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: WSA) z dnia z 17 stycznia 2018 r. (sygn. akt II SA/Wa 1201/17). WSA w wyniku rozpoznania sprawy ze skargi dyrektora parku narodowego z siedzibą w [...] na decyzję prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z [...] 2017 r. w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej uchylił zaskarżoną decyzję wraz z decyzją ją poprzedzającą oraz zasądził zwrot kosztów postępowania na rzecz skarżącego. Przedmiotowe postępowanie dotyczyło wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego do prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie działek o numerach [...] położonych w województwie [...], powiecie [...], gminie L., obrębie ewidencyjnym L., zawierającego pytania:

– „czy ubiegano się o przyznanie płatności bezpośrednich?

- czy jest realizowane zobowiązanie rolnośrodowiskowe lub rolno-środowiskowo-klimatyczne? Jeśli tak, to proszę wskazać, jaki jest okres trwania zobowiązania i jakie pakiety oraz warianty są realizowane?”

Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa decyzją z [...] 2017 r., działając na podstawie art. 104 k.p.a. i art. 5 ust. 2, art. 17 w zw. z art. 16 Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764, dalej: u.d.i.p.) oraz art. 8 ust. 2 Ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 1512 ze zm.), odmówił udostępnienia żądanej informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej. Następnie w wyniku ponownego rozpoznania sprawy prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa decyzją z [...] 2017 r. utrzymał w mocy decyzję własną z [...] 2017 r. WSA w Warszawie w wyniku skargi dyrektora parku narodowego, uchylając na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369, ze zm., dalej: p.p.s.a.) obie wydane w sprawie decyzje, podkreślił, że celem ustawy o dostępie do informacji publicznej jest informowanie obywateli o stanie „spraw publicznych”, a nie zdobywanie przez podmioty reprezentujące skarb państwa informacji od innych podmiotów zobowiązanych na podstawie art. 4 u.d.i.p. do udostępniania informacji publicznej. WSA podniósł, iż zgodnie z treścią art. 8a Ustawy z dnia 16 kwietnia 2014 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2016 r. poz. 2134) park narodowy jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.), zaś w myśl art. 9 pkt 14 Ustawy o finansach publicznych sektor finansów publicznych tworzą inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego. Zatem dyrektor [...] parku narodowego z siedzibą w [...], działający jako podmiot reprezentujący skarb państwa, nie należy do podmiotów uprawnionych do wystąpienia o udzielenie informacji publicznej w trybie Ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zdaniem WSA wykładnia celowościowa przepisu art. 2 ust. 1 u.d.i.p. prowadzi do wniosku, że

temu podmiotowi nie przysługuje uprawnienie do występowania do innego podmiotu, zobowiązanego do udzielania informacji publicznej na podstawie art. 4 ustawy. Celem ustawy o dostępie do informacji publicznej jest informowanie obywateli o stanie „spraw publicznych”, a nie uzyskiwanie przez organy administracji publicznej informacji od innych podmiotów. A zatem biorąc pod uwagę cel i sens Ustawy o dostępie do informacji publicznej, przyjętej dla realizacji idei transparentności władzy publicznej, sąd wskazał, iż pojęcie „każdy” oznacza każdego człowieka lub podmiot prawa prywatnego. Wyrok sądu I instancji zaskarżył skargą kasacyjną dyrektor parku narodowego, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania wraz z kosztami zastępstwa procesowego. Zapadłemu rozstrzygnięciu zarzucił:

- a) Naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 2 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z art. 9 pkt 14 Ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 8a ust. 1 w zw. z art. 8b ust. 1 w zw. z art. 8c ust. 1 Ustawy o ochronie przyrody poprzez błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, że dyrektorowi [...] parku narodowego nie przysługuje uprawnienie do występowania o udzielenie informacji publicznej, ponieważ jest podmiotem publicznym, reprezentującym skarb państwa, podczas gdy żądana przez skarżącego informacja publiczna nie służyła do realizacji zadań przypisanych parkowi ustawą oraz nie dotyczyła mienia powierzonego parkowi i przez niego zarządzanego;
- b) Naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na rozstrzygnięcie sądu, a w szczególności art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a, poprzez niestwierdzenie nieważności wydanych w sprawie decyzji w sytuacji uznania, że dyrektor [...] parku narodowego nie miał legitymacji do wystąpienia z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej.

W tym miejscu przypomnieć należy, iż WSA w Warszawie uchylił wydane w sprawie decyzje, podkreślając, że dyrektor parku narodowego działający jako podmiot reprezentujący skarb państwa nie należy do podmiotów uprawnionych do wystąpienia o udzielenie informacji publicznej w trybie u.d.i.p. do innego podmiotu, zobowiązanego na podstawie art. 4 ustawy do udzielenia informacji. Istota sporu sprowadza się do kwe-

stii, czy jednostki sektora finansów publicznych (w tym przypadku park narodowy reprezentowany przez dyrektora) mogą występować z wnioskami o udostępnienie informacji publicznej. Jaki jest więc zakres pojęcia „każdy”, określającego podmioty uprawnione do wystąpienia z wnioskiem o dostęp do informacji publicznej, i czy pojęcie to obejmuje jednostki sektora finansów publicznych?

2. W przedmiotowej sprawie kluczowa jest analiza pojęcia „każdy”, jakim posługuje się u.d.i.p. dla określenia podmiotu uprawnionego do wystąpienia z wnioskiem o dostęp do informacji publicznej. NSA w glosowanym wyroku już na wstępie zasadnie zauważa, iż pojęcie „każdy” nie jest jednolicie wykładane w orzecznictwie i literaturze. NSA przywołał postanowienie NSA z 28 października 2009 r., sygn. akt II SAB/Wa 157/08, oraz głosę do tego postanowienia, gdzie glosator sformułował tezę, „że sformułowanie »każdy« oznacza każdego człowieka lub podmiot prawa prywatnego. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie jest narzędziem prawnym, które ma służyć organom administracji publicznej do wzajemnego przekazywania informacji. Służy ona bowiem społecznej kontroli władzy publicznej przez społeczeństwo”. NSA jednakże odwołał się do postanowienia NSA z 28 października 2009 r., w którym to podniesiono, że Narodowy Bank Polski (dalej: NBP) jako osoba prawna działa na szczególnych warunkach – nie wyklucza się możliwości uzyskania przez NBP informacji o działaniu organów władzy publicznej w trybie przepisów Ustawy o dostępie do informacji publicznej, jeżeli zakres wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie wynika z zakresu współdziałania NBP jako banku centralnego z organami władzy publicznej. NSA uznał zatem za całkowicie nieuzasadniony pogląd, że w – ustalonych w tej sprawie warunkach – prezes NBP nie jest „każdym” w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.d.i.p. NSA w glosowanym wyroku błędnie zasugerował się postanowieniem NSA z 28 października 2009 r., sygn. akt II SAB/Wa 157/08, odnosząc się do interpretacji pojęcia „każdy” w realiach przedmiotowej sprawy. Po 2009 r. wielokrotnie sądy administracyjnie, w tym NSA, wypowiadały się odmiennie niż NSA w glosowanym wyroku. Błędnie także NSA powołuje się na stanowiska doktryny, wskazując, iż „przyjmując, że wprawdzie określenie to może w niektórych sytuacjach pozwalać również tym podmiotom na uzyski-

wanie 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” (zob. Kamińska, Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. III, WK, 2016). Tezę tą można częściowo akceptować, ale nie w tej konkretnej sprawie. Dalsze rozważania należy zacząć od przywołania Konstytucji i jej art. 7 oraz 61. Zgodnie z art. 7 ustawy zasadniczej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Za Stanisławem Bułajewskim zauważyć należy, iż w myśl tej zasady w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. Tym samym sposób wykorzystania kompetencji organów państwowych nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Oznacza to, że uprawnienie do występowania z wnioskiem o dostęp do informacji publicznej powinno wynikać wprost z przepisów kompetencyjnych danego organu lub samej ustawy – w tym przypadku u.d.i.p. 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 do informacji publicznej w ogóle nie znajdują zastosowania. Wystąpienie przez podmiot wykonujący zadania publiczne do innego podmiotu, również wykonującego takie zadania, o udostępnienie informacji mającej co prawda walor informacji publicznej, ale do celów innych niż realizacja przypisanych mu ustawą zadań, nie zmienia stanowiska, iż u.d.i.p. nie ma również wówczas zastosowania. Podmioty publiczne, co do zasady, zostały wyposażone w zamknięte katalogi upewnień. Problematiczne już samo w sobie jest występowanie przez podmiot publiczny do innego podmiotu publicznego z pytaniami niedotyczącymi zadań publicznych realizowanych przez podmiot pytający. Podmioty publiczne mogą korzystać z upewnień, w jakie wyposażył je ustawodawca. Przykładem takich uprawnień może być art. 7b k.p.a., zgodnie z którym w toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając

na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy. Jeśli organy potrzebują danych osobowych będących w dyspozycji innego organu, mogą skorzystać z motywu 31 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych; Dz.U.UE.L.2016.119.1 z dnia 2016.05.04). Zgodnie z tym motywem organy publiczne, którym ujawnia się dane osobowe w związku z ich prawnym obowiązkiem sprawowania funkcji publicznej (takie jak organy podatkowe, organy celne, finansowe jednostki analityki finansowej, niezależne organy administracyjne czy organy rynków finansowych regulujące i nadzorujące rynki papierów wartościowych), nie powinny być traktowane jako odbiorcy, jeżeli otrzymane przez nie dane osobowe są im niezbędne do przeprowadzenia określonego postępowania w interesie ogólnym zgodnie z prawem Unii Europejskiej lub prawem państwa członkowskiego. Żądanie ujawnienia danych osobowych, z którym występują takie organy publiczne, powinno zawsze mieć formę pisemną, być uzasadnione, mieć charakter wyjątkowy, nie powinno dotyczyć całego zbioru danych ani prowadzić do połączenia zbiorów danych. Jeśli organ publiczny potrzebuje danych w związku z postępowaniami cywilnymi (w tym dotyczącymi ochrony wizerunku) czy karnymi, wówczas będą miały zastosowanie przepisy właściwych procedur, a nie u.d.i.p. Ustawa w art. 1 ust. 2 wprost wskazuje, iż jej przepisy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Powoływanie się zatem na ogólne reguły czy też zasady dobrej administracji jest błędem, gdyż wszelkie uprawnienia administracji nie mogą być wywiedzione z nieprecyzyjnych zapisów, a wręcz przeciwnie, muszą wynikać z konkretnej normy prawnej, tym bardziej iż ustawodawca wyposażył organ publiczny w konkretne uprawnienie, tam gdzie widział taką potrzebę. W realiach głosowanego wyroku można zauważyć wewnętrzną sprzeczność. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla, że na „uwzględnienie zasługuje argumentacja skargi kasacyjnej co do faktu, że działki objęte wnioskiem »nie stanowią majątku [...] Parku Narodowe



go, który został mu powierzony, a zatem Dyrektor [...] PN nie może reprezentować Skarbu Państwa w zakresie zarządu tym majątkiem. Po drugie, wskazany cel umowy nie stanowi realizacji przez Park nałożonych na niego zadań publicznych, a stanowi jedynie dodatkowe przedsięwzięcie realizowane poza obszarem Parku Narodowego w ramach projektu [...]« – a wówczas wniosek wykracza poza ramy art. 61 konstytucji, i do tego jest inna ustawa”. Ta inna ustawa to Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1446). Skoro sam autor skargi kasacyjnej wskazuje (a NSA się z tym zgadza), że złożony wniosek wykracza poza ramy art. 61 Konstytucji, to wówczas mamy do czynienia nie z u.d.i.p., która przecież, co nie jest poglądem kwestionowanym ani w orzecznictwie, ani w doktrynie, ma właśnie zastosowanie do kontroli, o jakiej mowa w tym przepisie (z uwagi na zakres glosy nie będą podnoszone argumenty dotyczące ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, tym bardziej iż w glosowanym wyroku NSA nie poczynił żadnych wywodów w tym zakresie). Żądanie przekazania informacji mającej nawet status informacji publicznej przez organ publiczny, który wykonuje „dodatkowy projekt” i w związku z tym projektem potrzebuje tych informacji, nie może opierać się o u.d.i.p. Doszłoby do absurdu, kiedy to wykonanie danego projektu odbywa się „rękami” i informacjami innego podmiotu.

3. NSA w glosowanym wyroku nie wywiódł swej argumentacji z art. 61 Konstytucji RP oraz celów u.d.i.p., co jest błędem i prowadzi do wniosku o nietrafności przyjętych wywodów. Zgodnie z art. 61 ust. 1 Ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja RP to obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a 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. Z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP wynika więc, że dostęp do informacji publicznej przysługuje „obywatelowi”. Z kolei art. 2 ust. 1 u.d.i.p. dostęp taki przyznaje „każdemu”. W orzecznictwie sądów administracyjnych zasadnie wskazuje się, że termin „każdy”, użyty w art. 2

ust. 1 u.d.i.p., nie może odnosić się do organów administracji publicznej, gdyż celem ustawy jest zapewnienie dostępu do informacji o stanie spraw publicznych, a nie umożliwienie organom administracji pozyskiwania informacji od innych podmiotów publicznych (tak mówi m.in. wyrok WSA w Gdańsku z 24 września 2014 r., sygn. akt II SAB/Gd 100/14). Ustawa ta, co warto ponownie podkreślić, służy realizacji konstytucyjnego prawa obywateli do uzyskania informacji o działaniach władzy i sprawach publicznych, a nie przekazywaniu informacji między organami władzy publicznej. Zasadnie podnosi WSA w Krakowie w wyroku z dnia 6 marca 2014 r. (sygn. akt II SA/Kr 132/14), iż biorąc pod uwagę cel i sens u.d.i.p., przyjętej dla urzeczywistnienia idei transparentności władzy publicznej, sformułowanie „każdy” oznacza każdego człowieka lub podmiot prawa prywatnego. Organ administracji publicznej nie jest uprawniony do żądania informacji publicznej od innego organu administracji publicznej na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Sądy administracyjne wskazywały, że przy dokonywaniu wykładni użytego w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP pojęcia „obywatel” oraz użytego w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. pojęcia „każdy” należy mieć na względzie przede wszystkim cel przepisów dotyczących dostępu do informacji publicznej. Celem tym jest zapewnienie swego rodzaju „społecznej kontroli” nad organami władzy publicznej, transparentności działania tych organów. Prawo do informacji o działalności władz jest ważnym elementem kontroli opinii publicznej nad działalnością podmiotów, którym powierzono wykonywanie zadań publicznych. Komentatorzy Konstytucji w kontekście art. 61 ust. 1 Konstytucji podnoszą, iż cele posłużenia się taką formułą [obywatel – przypis własny] zdają się wynikać z dążenia twórców do podkreślenia politycznego charakteru omawianego prawa. Beneficjentami prawa mają być więc osoby, dla których dane informacje będą przydatne przy podejmowaniu decyzji politycznych. Nie byłoby jednak uzasadnione zrównywanie zakresu podmiotowego analizowanej regulacji z zakresem podmiotowym praw posługujących się formułą „każdy”. Kwestia ustalenia kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania informacji publicznej była kilkakrotnie przedmiotem rozważań sądów administracyjnych. I tak WSA w Warszawie w wyroku z dnia 13 grudnia 2012 r. (sygn. akt II SAB/Wa 386/12) stwierdził:

Ustawa o dostępie do informacji publicznej służy realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do wiedzy na temat funkcjonowania organów władzy publicznej. Racjonalny ustawodawca, używając w art. 2 ust. 1 Ustawy pojęcia „każdemu”, precyzuje zastrzeżone w Konstytucji obywatelskie uprawnienie, wskazując, że każdy może z niego skorzystać na określonych w tej ustawie zasadach. Przy czym sformułowanie „każdy” należy rozumieć jako każdy człowiek (osoba fizyczna) lub podmiot prawa prywatnego.

W podobnym tonie wypowiadał się WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 13 grudnia 2012 r. (sygn. akt II SA/Ol 1316/120):

Ustawa o dostępie do informacji publicznej służy realizacji konstytucyjnego prawa do wiedzy na temat funkcjonowania organów władzy publicznej. Analiza art. 2 ust. 1 tej ustawy zawierającego pojęcie „każdemu” oznacza, że ustawodawca precyzuje zastrzeżone w Konstytucji uprawnienia obywatelskie, wskazując, że każdy może z niego skorzystać na zasadach określonych w tej ustawie. Przy czym słowo „każdy” należy rozumieć jako każdy człowiek (osoba fizyczna) lub podmiot prawa prywatnego.

Naczelny Sąd Administracyjny również akceptował przedstawiony powyżej pogląd. W wyroku z 30 stycznia 2014 r. (sygn. akt I OSK 1982/13) NSA wskazał, iż używając w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. pojęcia „każdemu”, ustawodawca precyzuje zastrzeżone w Konstytucji obywatelskie uprawnienie, wskazując, że każdy może z niego skorzystać na określonych w tej ustawie zasadach. Pojęcie „każdy” należy rozumieć jako każdy człowiek lub podmiot prawa prywatnego. Termin „każdy” nie może być inaczej rozumiany, zważywszy na cel i sens u.d.i.p., przyjętej dla urzeczywistnienia idei transparentności władzy publicznej. Co więcej, NSA w tymże orzeczeniu zauważa, iż takie rozumienie pojęcia „każdemu” potwierdza stanowisko TK, zaprezentowane w wyroku z dnia 25 maja 2009 r. o sygn. akt SK 54/08.

4. W pełni należy podzielić prezentowany pogląd przy dokonywaniu wykładni użytego w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP pojęcia „obywatel” oraz użytego w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. pojęcia „każdy”, zgodnie z którym należy mieć na względzie przede wszystkim cel przepisów dotyczących dostępu do infor-

macji publicznej. Celem tym jest, jak już podnoszono powyżej, zapewnienie swego rodzaju „społecznej kontroli” nad organami władzy publicznej, transparentności działania tych organów. Termin „każdy”, użyty w art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, wbrew nietrafnemu stanowisku prezentowanemu w glosowanym wyroku NSA, nie może odnosić się do organów administracji publicznej, gdyż celem ustawy jest zapewnienie dostępu do informacji o stanie spraw publicznych, a nie umożliwienie organom administracji pozyskiwania informacji od innych podmiotów publicznych.

## PODSUMOWANIE

Trafnie w doktrynie wskazuje się, że „przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie są narzędziem prawnym, które ma służyć organom administracji publicznej do wzajemnego przekazywania informacji. Tutaj mają zastosowanie przepisy konstytucyjne oraz administracyjne przepisy ustrojowe. Natomiast ustawa o dostępie do informacji publicznej służy społecznej kontroli władzy publicznej przez społeczeństwo” (Szustakiewicz, „Ius Novum” z 2010 r., nr 2, s. 197). Tym samym organ publiczny – nieważne czy w ramach swoich zadań wynikających z ustawy, czy też realizując inne cele w ramach swojej działalności – nie jest uprawniony do występowania z wnioskami o dostęp do informacji publicznej. W realiach przedmiotowej sprawy WSA w Warszawie zasadnie wskazał, iż dyrektor parku narodowego, działając jako organ administracji publicznej – gdyż już samo złożenie podpisu pod wnioskiem o dostęp do informacji publicznej wskazuje na wnioskodawcę, czyli organ administracji publicznej – nie był uprawniony do wystąpienia o udzielenie informacji publicznej w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie jest bowiem organem uprawnionym do występowania z wnioskami o dostęp do informacji publicznej i nie ma żadnego znaczenia, czy wnioskuje o informacje związane z jego ustawowymi zadaniami, czy też przyświecają mu inne cele (wynikające, jak w przedmiotowej sprawie, z realizowanego projektu). Organy publiczne działają w ramach swych kompetencji ustawowych, które to nie przewidują możliwości skorzystania z u.d.i.p. Wykonywanie ustawowych zadań organów publicznych – innych zadań niż zadania publiczne organu publicznego co do zasady nie mogą one mieć

– nie może odbywać się przy wykorzystaniu ustawy, której celem jest zagwarantowanie obywatelom prawa do informacji publicznej. Reasumując, ustawa o dostępie do informacji publicznej nie służy przekazywaniu informacji między organami, co od lat było stanowiskiem niekwestionowanym zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie. Argumentacja przeciwna, jaką przedstawił skład orzekający NSA w glosowanym wyroku, jest *contra lege* i sprzeczna z celami u.d.i.p. Pogląd, iż pojęcie „każdy” w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.d.i.p. odnosi się również w stosunku do organów administracji rządowej czy też samorządu terytorialnego, jest nie do zaakceptowania. W konsekwencji wniosek o udzielenie informacji publicznej złożony przez organ władzy publicznej powinien być pozostawiony bez rozpoznania.

## Bibliografia

- Aleksandrowicz, T.R. (2002). *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa: LexisNexis. ISBN 8373340726.
- Bernaczyk, M. (2008). *Obowiązek bezwnioskowego udostępnienia informacji publicznej*, Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business. ISBN 9788375269260.
- Bidziński, M., Chmaj, M., Szustakiewicz, P. (2018). *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa: C.H. Beck, s. 25–16. ISBN 9788381283663.
- Bułajewski, S. (2020). *Głosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 sierpnia 2019 r. sygn. akt I OSK 657/19*, „Journal of Modern Science”, nr 44, t. 1, s. 285–298. ISSN 1734–2031.
- Jabłoński, M. (2013). *Udostępnienie informacji publicznej w formie wglądu do dokumentu*, Wrocław: Presscom. ISBN 9788362723652.
- Kamińska, I., Rozbicka-Ostrowska, M. (2012). *Ustawa o dostępie do informacji publicznej, Komentarz*, wyd. 2, Warszawa: LexisNexis. ISBN 9788378063933.
- Knyśiak-Molczyk, H. (2013). *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, Warszawa: LexisNexis. ISBN 9788327801142.
- Konarski, X., Sibiga, G. (2011). *Informacja użytku wielokrotnego*, „IT w Administracji. Miesięcznik informatyków i menedżerów IT sektora publicznego”, nr 11, s. 18. ISSN 1898-3227.
- Safjan, M., Bosek, L. (2016). *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz*, Warszawa: C.H. Beck. ISBN 9788325573652.

Sitniewski, P. (2020). *Odmowa dostępu do informacji publicznej. Przesłanki, granice, procedura*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska. ISBN 9788382231489.

Szustakiewicz P. (2010). *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 X 2009, Sygn. akt I OSK 508/09, „Ius Novum”*, nr 4(2), s. 189–197. ISSN 1897-5577.

## **Akty normatywne i orzeczenia**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U.UE.L.2016.119.1 z dnia 4 maja 2016 r.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 735).

Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 1446).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 2176).

Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2014 r. (sygn. akt I OSK 1982/1).

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 września 2014 r. (sygn. akt II SAB/Gd 100/14).

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 marca 2014 r. (sygn. akt II SA/Kr 132/14).

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 grudnia 2012 r. (sygn. akt II SA/Ol 1316/120).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2012 r. (sygn. akt II SAB/Wa 386/12).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2018 r. (sygn. akt II SA/Wa 1201/17).