

Organizacja pozarządowa jako podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej

1. Prawo do informacji publicznej rozpatrywane łącznie z pojęciem organizacji pozarządowej w sposób intuicyjny kojarzy się z korzystaniem przez organizację pozarządową z uprawnień, jakie zapewnia ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej jako „u.d.i.p.”)¹. Należy przy tym podkreślić, że ustawa ta w ogóle nie posługuje się pojęciem „organizacja pozarządowa”², co jednak nie oznacza, że nie jest ona adresatem norm prawnych wynikających z przepisów tej ustawy. Praktyka pokazuje, że organizacje pozarządowe w ramach swojej działalności niejednokrotnie występują w roli podmiotów korzystających z uprawnienia uzyskiwania informacji publicznej. Źródłem tego uprawnienia jest przepis art. 2 u.d.i.p. Przepis ten wyraża zasadę powszechności dostępu do informacji publicznej i oznacza, że „każdemu przysługuje [...] prawo dostępu do informacji publicznej [...]”³. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, że na podstawie art. 2 ust. 1 u.d.i.p. pojęcie „każdy” oznacza zarówno osoby fizyczne i prawne, jak i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej np. organizacje społeczne⁴. W ten sposób realizuje się zasada społeczeństwa

¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.

² P. Staszczuk, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 15; D. Moroń, *Wolontariat w trzecim sektorze. Prawo i praktyka*, Wrocław 2009, s. 16; E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Warszawa 2000, s. 15; E. Leś, *Organizacje obywatelskie w Europie Środkowo-Wschodniej. Od małych enklaw wolności ku społeczeństwu obywatelskiemu*, Warszawa 1994, s. 13.

³ P. Szustakiewicz, *Dostęp do informacji na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Gołat (red.), *Udzielanie informacji publicznej przez administrację publiczną (teoria i praktyka)*, Warszawa 2012, s. 47.

W doktrynie podnosi się, że „[...] takie prawo (do informacji publicznej) ma: obywatel polski, obywatel kraju należącego do Unii Europejskiej, ale także obywatel innego państwa oraz bezpaństwowiec. Uprawnienie to jest zatem bardzo szerokie. Przepis art. 2 ust. 1 u.d.i.p. daje uprawnienie do wglądu do informacji osobom mieszkającym w Polsce, a także osobom spoza terytorium Polski, w tym także z państw nieprzyjaznych. Co więcej, ustawa w art. 2 ust. 2 u.d.i.p. zakazuje żądania wykazania interesu prawnego lub faktycznego od osoby, która wykonuje swoje prawo do otrzymania informacji publicznej”, P. Szustakiewicz, *op. cit.*, s. 47.

⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 lutego 2004 r., II SAB 391/03, <https://sip.lex.pl/#/orzeczenie/520263229?cm=DOCUMENT> [dostęp: 01.05.2017].

obywatelskiego⁵, której fundamentalnym elementem jest trzeci sektor (*third sector*), zwany także sektorem non profit czy sektorem pozarządowym⁶.

Organizacje pozarządowe, jak słusznie wskazuje D. Moroń, stanowią „główny” składnik społeczeństwa obywatelskiego, bez którego jego funkcjonowanie nie byłoby możliwe⁷. Społeczeństwo obywatelskie definiowane jest jako autonomiczna przestrzeń społeczna, w ramach której dobrowolnie współpracują ze sobą różnego typu organizacje jednostek, stanowiąc podstawę dobrze funkcjonującego systemu demokratycznego⁸. Dlatego trzeba zgodzić się z poglądem, że rzeczywiste istnienie społeczeństwa obywatelskiego możliwe jest tylko wtedy, gdy obywatel ma możliwość pozyskania odpowiedniej informacji lub gdy istnieją odpowiednie demokratyczne procedury temu służące⁹.

Z praktyki wynika także, że może mieć miejsce i taka sytuacja, w której to do organizacji pozarządowej kierowany jest wniosek w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Organizacja pozarządowa występuje wówczas w roli podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej (art. 4 u.d.i.p.) na zasadach i w trybie określonym w tej ustawie. Występuje ona wówczas w pozycji adresata norm prawnych

⁵ J. Kostrubiec, *Zasada społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk (red.), *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012, s. 203. Autor ten słusznie zauważył, że „zasada społeczeństwa obywatelskiego nie została wyrażona bezpośrednio w Konstytucji z 1997 r. Ustawa zasadnicza nie posługuje się pojęciem «społeczeństwo obywatelskie» [...] Podstawa konstytucyjna analizowanej zasady ustrojowej znajduje się przede wszystkim w art. 11-13 Konstytucji RP.”, J. Kostrubiec, *op. cit.*, s. 203; J. Blicharz, *Relacje sektora obywatelskiego z państwem i sektorem gospodarczym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3127, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2009, t. LXXX, s. 7. Autorka słusznie wskazuje, że „Sednem przesłania społeczeństwa obywatelskiego jest teza, że w warunkach istniejącego porządku obywatel zrzeczają się w celu realizacji różnych zadań na rzecz zarówno jednostkowego, jak i wspólnego dobra”, J. Blicharz, *Relacje sektora obywatelskiego...*, s. 7; J. Blicharz, *Zakres działalności organizacji trzeciego sektora w sferze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3264, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2010, t. LXXXIII, s. 9 i n.

⁶ D. Moroń, *Organizacje pozarządowe – fundament społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2012, s. 8, 13; J. Blicharz, *Ewolucja współpracy organizacji pozarządowych z organami administracji publicznej w zaspokajaniu potrzeb zbiorowych ludności*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2748 „Przeгляд Prawa i Administracji” 2005, t. LXVI, s. 8. W literaturze wskazuje się, że „W wysoko rozwiniętych krajach demokratycznych termin «sektor organizacji pozarządowych» używany jest wymiennie z pojęciem «społeczeństwa obywatelskiego»”, J. Blicharz, *Ewolucja współpracy...*, s. 8; J. Blicharz, *Sektor pozarządowy w Polsce*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2950, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2006, t. LXXIV, s. 7-8.

⁷ D. Moroń, *op. cit.*, s. 8.

⁸ *Ibidem*; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011, s. 64. Zdaniem autora, „Społeczeństwo obywatelskie to społeczeństwo pluralistyczne, w którym każdy ma możliwość działania w wybranych przez siebie organizacjach i strukturach, służących realizacji jego podmiotowości jako obywatela, pracownika czy mieszkańca”, L. Garlicki, *op. cit.*, s. 64; M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 26. Zdaniem autora, „Społeczeństwo obywatelskie budowane jest w sposób oddolny i niezależny od instytucji państwa, tworząc siatkę struktur pośredniczących między jednostkami i grupami społecznymi a państwem. Uczestnictwo w społeczeństwie obywatelskim jest wynikiem wolnej decyzji jego uczestników i przyjmuje głównie postać udziału w stowarzyszeniach”, M. Rachwał, *op. cit.*, s. 26.

⁹ M. Jabłoński, *Społeczeństwo obywatelskie a konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, s. 89-90.

statuujących obowiązki związane z dostępem do informacji publicznej. Temu zagadnieniu chciałabym poświęcić niniejszy artykuł.

2. Nie budzi wątpliwości to, że obecnie prawo do informacji publicznej stanowi standard współczesnych demokracji, które opierają się na zasadzie jawności życia publicznego¹⁰. Zgadzam się z poglądem M. Jabłońskiego, który wskazał, że idea jawności w odniesieniu do życia publicznego oznacza „swobodny dostęp każdego zainteresowanego do informacji dotyczącej państwa, a więc informacji o działalności istniejącego aparatu publicznego i reprezentujących go organów, instytucji, podmiotów oraz osób (funkcjonariuszy publicznych)”¹¹. Opowiadam się przy tym za szerokim rozumieniem jawności, jako możliwości uzyskania dostępu do informacji o wszystkich przejawach aktywności (czy też jej braku) określonych instytucji publicznych i reprezentujących je osób¹².

Prawo do informacji publicznej jako publiczne prawo podmiotowe¹³ zostało wyartykułowane w art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP, ustawa zasadnicza)¹⁴. Zgodnie z jego treścią

¹⁰ A. Demczuk, *Dostęp do informacji publicznej w Polsce. Analiza krytyczna*, „TeKa Komisji Politologii i Stosunków. Międzynarodowych O.L. PAN” 2010, nr 5, s. 195; A. Surówka, *Prawo dostępu do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, Nr 3, s. 148; M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 24.

¹¹ M. Jabłoński, *Udostępnianie przetworzonej informacji publicznej*, Wrocław 2015, s. 25.

¹² M. Jabłoński, *Udostępnianie...*, s. 25. W. Taras, traktując zaświadczenie jako pisemną informację udostępnioną w ustawowym trybie, uznaje, że „informacja przekazywana obywatelom przez administrację to oświadczenie wiedzy piastuna lub funkcjonariusza organu administracji państwowej albo innego podmiotu administrującego, dotyczące określonego stanu faktycznego, stanu prawnego czy wynikających z nich konsekwencji prawnych. Nie wywołuje ono bezpośrednio żadnych skutków prawnych, lecz może mieć wpływ na realizację pewnych uprawnień lub obowiązków odbiorcy informacji czy osób trzecich”, W. Taras, *Prawny obowiązek informowania obywateli przez organy administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1986, z. 1, s. 67; M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 33. Autor ten przyjął, że „prawo do informacji obejmuje uprawnienie do zaznajomienia się i skorzystania z pierwotnego źródła utrwalającego przebieg wydarzeń”. Z kolei pod pojęciem „uprawnienia (prawa do)” rozumie „taką sytuację, w której normy obowiązującego prawa dają jednostce możliwość skutecznego domagania się uprzednio informacji od jej dysponenta (państwa lub podmiotów działających w jego imieniu)”, M. Bernaczyk, *op. cit.*, s. 33-34; Pojęcie „informacji publicznej” za: A. Piskorz-Ryń, *Prawo do informacji od podmiotów wykonujących administrację publiczną w polskim porządku prawnym*, „Samorząd Terytorialny” 2000, Nr 7-8, s. 90, [za:] A. Krzyżanowski, *Wykorzystanie technologii informatycznych w dostępie do informacji publicznej na przykładzie urzędów wchodzących w skład publicznych służb zatrudnienia*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2012, nr 24, s. 171.

¹³ G. Rydlewski, *Polski model dostępu do informacji w administracji publicznej. Zagadnienia ogólne*, [w:] G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Golat (red.), *op. cit.*, s. 21; W. Sokolewicz, *Artykuł 61*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom IV*, Warszawa 2005, s. 5; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 306.

¹⁴ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483; A. Surówka wskazuje, że „jego kształt i zakres [konstytucyjnego prawa do informacji publicznej] były wzorowane na standardach międzynarodowych wypracowanych m.in. na forum Komitetu Ministrów Rady Europy. Zgodnie z Rekomendacją nr R/81/19 z dnia 25 listopada 1981 roku w sprawie dostępu do informacji posiadanej przez władze publiczne zostało sformułowanych osiem

obywatel ma zagwarantowane 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 Państwa¹⁵. Ustęp drugi tego przepisu uszczegółowia zasady realizacji prawa do informacji publicznej, stanowiąc, że prawo to obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu¹⁶.

Z kolei ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 1 ust. 1 pozornie definiuje pojęcie „informacji publicznej” stanowiąc, że jest nią „każda informacja o sprawach publicznych”¹⁷. Dopiero art. 6 ust. 1 tejże ustawy zawiera przykładowe wyliczenie rodzajów informacji publicznej podlegających udostępnieniu. Znalazły się w nim m.in. informacje o polityce wewnętrznej i zagranicznej, informacje o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy i zasadach ich funkcjonowania, o danych publicznych, a także informacje o majątku publicznym, w tym o majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego. Zauważyć przy tym należy, że wyliczenie to ma jedynie charakter przykładowy (stanowi „katalog otwarty”)¹⁸ i wymienia najbardziej istotne obszary tematyczne, które ze względu na swój charakter oraz wpływ na działalność państwa i jego organów wymagają zapewnienia publicznego dostępu do informacji, które ich dotyczą¹⁹.

Natomiast ugruntowane orzecznictwo sądów administracyjnych opowiada się za szerokim rozumieniem pojęcia informacji publicznej. Przyjęto, że informacją publiczną

zasad. Wskazują one, że: na obszarze państw członkowskich Rady Europy każdy ma prawo do uzyskania informacji znajdującej się w posiadaniu władzy publicznej; prawo to winno być gwarantowane; brak interesu prawnego nie może stanowić powodu odmowy dostępu do informacji; dostęp do informacji jest równy; ograniczenia dostępu do informacji mogą wynikać jedynie z konieczności ochrony uzasadnionego interesu publicznego oraz interesu jednostki w przypadku informacji bezpośrednio jej dotyczących; żądanie udzielenia informacji musi być rozpatrzone w rozsądnym terminie; odmowa udzielenia informacji musi być wyzerpująco uzasadniona i będzie mogła być skontrolowana”, A. Surówka, *op. cit.*, s. 148-149.

¹⁵ M. Sakowska-Baryła, *Orzecznictwo w sprawie udostępniania i odmowy udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2010, s. 15; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. III, <https://sip.lex.pl/#/komentarz/587674309/514753/kaminska-irena-rozbicka-ostrowska-mirosława-ustawa-o-dostepie-do-informacji-publicznej-komentarz...?cm=RELATIONS> [dostęp: 01-05-2017].

¹⁶ M. Sakowska-Baryła, *op. cit.*, s. 15.

¹⁷ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska (red.), *op. cit.*

¹⁸ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 09 listopada 2016 r., II SAB/Wa 435/16 stwierdził, że „Przepis art. 6 wymienia zaś kategorie informacji publicznej, które na mocy prawa podlegają udostępnieniu. Wyliczenie to ma jedynie charakter przykładowy (katalog otwarty), co prowadzi do wniosku, że – co do zasady – wszystko, co wiąże się bezpośrednio z funkcjonowaniem i trybem działania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, stanowi informację publiczną”.

¹⁹ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska (red.), *op. cit.*

jest każda wiadomość dotycząca sfery faktów, wytworzona przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które realizują zadania publiczne bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swoich kompetencji²⁰.

3. Podstawowym aktem prawnym, który definiuje pojęcie „organizacji pozarządowej” (ang. *non governmental organizations* – NGO)²¹ jest ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (dalej jako: u.d.p.p.w.)²². Stosownie do treści art. 3 ust. 2 tej ustawy organizacjami pozarządowymi są zrzeszenia: 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi, 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4 niniejszej ustawy²³. W literaturze polskiej istnieje różnorodność poglądów na określenie organizacji pozarządowych²⁴. Zgadzam się ze stanowiskiem przedstawionym przez J. Blicharz, że do podstawowych elementów przesądzających o charakterze organizacji pozarządowych należy zaliczyć formę wyodrębnienia organizacyjnego, powodującą ich lokalizację poza

²⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 09 listopada 2016 r., II SAB/Wa 435/16; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 października 2016 r., IV SAB/Wr 103/16; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 31 sierpnia 2016 r., II SAB/Go 47/16; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 kwietnia 2016 r., I OSK 2482/14.

²¹ J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 71.

²² Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1817; Ł. Karaś, *Współpraca gmin z organizacjami pozarządowymi w zakresie profilaktyki społecznej*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, Katowice 2015, s. 221.

²³ M. Halszka-Kurleto, *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, Warszawa 2008, s. 49; M. Górecki, *Idea, instytucjonalizacja i funkcje wolontariatu*, Warszawa 2013, s. 250; A. Gluziński, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2005, s. 13.

²⁴ Np. M. Kisilowski, *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonalna*, Warszawa 2009, s. 35. Autor ten pod pojęciem „organizacji pozarządowej” lub zamiennie, organizacji non profit, organizacji trzeciego sektora, organizacji sektora pozarządowego, rozumie „organizację, która nie jest częścią aparatu państwowego i zgodnie z prawem nie może dzielić zysku pomiędzy właścicieli bądź inne osoby kontrolujące organizację, tj. członków, udziałowców, fundatorów, pracowników bądź członków organów”, M. Kisilowski, *op. cit.*, s. 35; A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 31; P. Kledzik, *Działalność organizacji pozarządowych na rzecz realizacji celów publicznych. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2013, s. 35 i n.; J. Blicharz, *Rola i znaczenie organizacji pozarządowych we współczesnym świecie*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3016, „Przegląd Prawa i Administracji” 2007, t. LXXV, s. 7, 9; J. Blicharz, *Status prawny organizacji pozarządowych w świetle ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2562, „Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. LVIII, s. 39.

jednostkami należącymi do sektora finansów publicznych, niezarobkowy charakter, a także cel działalności²⁵. Autorka ta, konstruując opisową definicję prawną organizacji pozarządowej, przyjmuje, że „organizacja pozarządowa to forma samoorganizacji społecznej, autonomiczna wobec administracji państwowej, samorządna, która w swojej działalności statutowej jest nastawiona nie na osiągnięcie zysku, lecz na realizację celów pożytku publicznego”²⁶. Nawiązując jeszcze do poglądów L. Zacharko i A. Zacharko, za generalne elementy konstrukcyjne organizacji pozarządowych uznać można: dobrowolny charakter, trwałość i wewnętrzne ustrukturyzowanie, pewien stopień autonomii wobec państwa, prywatny charakter oraz niezarobkowy charakter działalności (non profit)²⁷.

4. W każdym przypadku złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej koniecznym jest rozstrzygnięcie dwóch podstawowych kwestii. Pierwsza z nich dotyczy aspektu podmiotowego, to znaczy czy adresat wniosku o udostępnienie informacji publicznej należy do kręgu podmiotów zobowiązanych do udostępnienia takich informacji. Dopiero pozytywne rozstrzygnięcie tej kwestii pozwala przejść do aspektu przedmiotowego tj. czy informacja, której udostępnienia domaga się wnioskodawca, stanowi informację publiczną. Obie wspomniane kwestie są w pełni aktualne również w przypadku, gdy wniosek o udostępnienie informacji publicznej kierowany jest do organizacji pozarządowej. Tym samym, rozważając zagadnienie udostępniania informacji publicznej przez organizacje pozarządowe, koniecznym jest najpierw rozstrzygnięcie, czy organizacje pozarządowe w ogóle należą do kręgu podmiotów zobowiązanych. W przypadku zaś pozytywnej odpowiedzi na tak postawione pytanie koniecznym jest rozstrzygnięcie, czy informacja, którą udostępnić ma organizacja pozarządowa, stanowi faktycznie informację publiczną.

Katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych wynika zarówno z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1 u.d.i.p. M. Sakowska-Baryła stwierdza, że ustawa zasadnicza wskazuje podmioty, których działalności dotyczyć ma udostępniania informacja²⁸. Natomiast nie określa wprost, że podmioty te są równocześnie uprawnionymi a zarazem zobowiązanymi do udostępniania informacji publicznej²⁹. Kwestię tę doprecyzowuje dopiero ustawa o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.d.i.p. obowiązane do udostępniania informacji publicznej są

²⁵ J. Blicharz, *Udział...*, s. 73; J. Blicharz, A. Huchla (red.), *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 32; J. Blicharz, *W kwestii...*, s. 33-34.

²⁶ J. Blicharz, *Status prawny...*, s. 45.

²⁷ L. Zacharko, A. Zacharko, *Organizacje pozarządowe jako instytucjonalne formy nacisku na decydentów politycznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 7-8, s. 48.

²⁸ M. Sakowska-Baryła, *op. cit.*, s. 33.

²⁹ *Ibidem*.

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 samorządu terytorialnego, a także 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. Obowiązek udostępniania informacji publicznej spoczywa także na organizacjach związkowych i pracodawcach, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego³⁰, oraz na partiach politycznych, a także na podmiotach będących w posiadaniu takich informacji. Podkreślić należy, że katalog podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej jest szeroki i otwarty³¹. Ustawodawca bowiem, wymieniając poszczególne kategorie podmiotów zobowiązanych, posłużył się określeniem „w szczególności”. W doktrynie przyjmuje się, iż każdy podmiot, który wykonuje zadania publiczne, czyli takie, które związane są z władztwem wykonywanym w imieniu państwa lub wydawaniem publicznych pieniędzy, podlega ustawie³². Zważywszy na otwarty charakter katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, uzasadnionym wydaje się stanowisko, zgodnie z którym już na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej organizacje pozarządowe mogą być zaliczone do kręgu podmiotów zobowiązanych, o ile wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym. Pomimo tego ustawodawca podjął próbę regulacji zagadnienia udostępnienia informacji publicznej przez organizacje pozarządowe na gruncie u.d.p.p.w. Miało to miejsce w drodze nowelizacji tej ustawy dokonanej ustawą z dnia 05 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach³³.

Nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadzona ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach³⁴ nakłada na organizacje pozarządowe obowiązek udostępniania informacji publicznej (art. 4a–art. 4c). Znowelizowane

³⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1240.

³¹ P. Szustakiewicz, *op. cit.*, s. 51.

³² *Ibidem*.

³³ Ustawa z dnia 05 sierpnia 2015 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach (Dz. U. z 2015 r., poz. 1339).

³⁴ Ustawa z dnia 05 sierpnia 2015 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach (Dz. U. z 2015 r., poz. 1339).

przepisy nie pozostawiają już żadnych wątpliwości w kwestii ustalenia, czy organizacje pozarządowe powinny udostępniać informację publiczną. Zmiany obowiązują od 09 listopada 2015 r. Znowelizowane przepisy miały na celu ułatwienie organizacjom pozarządowym spełnienie wymogów wskazanych w ustawie o dostępie do informacji publicznej w zakresie wywiązania się z obowiązku udostępniania informacji publicznej³⁵.

Zgodnie z art. 4a u.d.p.p.w., obowiązkiem udostępniania informacji publicznej objęte zostały organizacje pozarządowe, jednak tylko te, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym. Oznacza to, że samo posiadanie przez dany podmiot statusu organizacji pozarządowej nie implikuje od razu obowiązku udostępniania informacji publicznej. Należy przy tym podkreślić, że pojęcie „zadań publicznych” powinno być rozumiane z uwzględnieniem art. 4 u.d.p.p.w. W przepisie tym ustawodawca wskazał, jakie zadania należą do sfery zadań publicznych. Tym samym w odniesieniu do organizacji pozarządowych obowiązek udostępnienia informacji publicznej został powiązany z pojęciem „zadań publicznych”, rozumianym jednak zgodnie z treścią art. 4 u.d.p.p.w. Wydaje się zatem, że pojęcie „zadań publicznych” jako wyznacznik obowiązku udostępniania informacji publicznej w przypadku organizacji pozarządowych uzyskało swoją autonomiczną treść determinowaną przez wspomniany art. 4 u.d.p.p.w.

Dokonując analizy znowelizowanych przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, można odnieść wrażenie, że przepisy te jedynie pozornie regulują zagadnienie udostępniania informacji publicznej przez organizacje pozarządowe. Przykładowo przepis art. 4a wprost odsyła w zakresie udostępniania informacji publicznej do zasad i trybu określonego w niniejszej ustawie, czyli u.d.p.p.w. Zgodnie bowiem z art. 4a u.d.p.p.w.: „Organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, które: 1) wykonują zadania publiczne, lub 2) dysponują majątkiem publicznym – udostępniają informację publiczną na zasadach i w trybie określonym w niniejszej ustawie”. W istocie jednak ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie zawiera regulacji prawnej, która określałaby zasady i tryb udostępniania informacji publicznej przez organizacje pozarządowe.

Z kolei znowelizowana ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w art. 4b wskazuje na trzy formy udostępniania informacji publicznej, którymi może posłużyć się organizacja pozarządowa wypełniając swój ustawowy obowiązek. Zgodnie z art. 4b pkt 1 u.d.p.p.w. jedną z form udostępniania informacji publicznej przez organizację pozarządową jest ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej na zasadach, o których mowa w ustawie z dnia 06 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Warto podkreślić, że w tym zakresie art. 4b pkt 1 u.d.p.p.w. nie wprowadza nowych

³⁵ <http://poradnik.ngo.pl/wiadomosc/1883813.html> [dostęp: 07.04.2017].

rozwiązań i ogranicza się jedynie do odesłania do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wypada w tym miejscu zauważyć, że i tak bez tego odesłania organizacje pozarządowe mogą udostępniać informacje publiczne w Biuletynie Informacji Publicznej, w myśl bowiem art. 7 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.: „Udostępnianie informacji publicznych następuje w drodze: ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w art. 8”.

Inny sposób udostępniania informacji publicznej został wskazany w art. 4b pkt 2 u.d.p.p.w. Zgodnie z tym przepisem, organizacja pozarządowa może udostępniać informacje na swojej stronie internetowej oraz podmiotów, o których mowa w art. 4a, czyli bez konieczności tworzenia nowej strony, którą miałby być Biuletyn Informacji Publicznej danej organizacji. Proponowany sposób udostępniania informacji publicznej nie został przewidziany wprost w przepisach u.d.i.p. W związku z tym art. 4b pkt 2 u.d.p.p.w. może być traktowany jako przejaw odmiennego traktowania organizacji pozarządowej jako adresata wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Zgodnie natomiast z art. 4b pkt 3 u.d.p.p.w. informacja publiczna może być udostępniana na wniosek osoby zainteresowanej na zasadach, o których mowa w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Przepis ten po raz kolejny wprost odsyła do przepisów u.d.i.p. W ustawie tej przewidziano dwa tryby dostępu do informacji publicznej – tryb wnioskowy i tryb bezwnioskowy³⁶, które również znajdują zastosowanie w organizacjach pozarządowych. Można przyjąć, że tryb bezwnioskowy odpowiada sposobom udostępniania informacji publicznej wskazanym w art. 4b pkt 1 i pkt 2 u.d.p.p.w. Z kolei tryb wnioskowy został wymieniony w art. 4b pkt 3 u.d.p.p.w.

W tym miejscu warto zasygnalizować najważniejsze kwestie związane z postępowaniem organizacji pozarządowej, do której wpływa wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

W pierwszej kolejności organizacja pozarządowa powinna właściwie zaklasyfikować przedmiot wniosku w kontekście informacji publicznej oraz ustalić, czy jest w posiadaniu żądanych informacji³⁷. W sytuacji, gdy żądana informacja znajduje się w posiadaniu organizacji pozarządowej i nie została opublikowana na jej stronie internetowej czy też w Biuletynie Informacji Publicznej, powstaje kolejne zagadnienie do wyjaśnienia – czy żądana informacja jest informacją prostą³⁸ czy też przetworzoną. Ustawa o dostępie do

³⁶ K. Kędzierska, *Dostęp do informacji publicznej – sposób postępowania z wnioskiem*, „Informacja w administracji publicznej” 2017, Nr 1, s. 57.

³⁷ M. Jabłoński, *Weryfikacja faktu posiadania informacji publicznej przez podmiot zobowiązany*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej – rozwój czy stagnacja. Materiały z konferencji zorganizowanej 06 czerwca 2006 roku w Warszawie przez Instytut Nauk Prawnych PAN, Naczelny Sąd Administracyjny, Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2008, s. 53.

³⁸ „Powszechnie przyjmuje się, że informacją prostą jest ta, której treść nie ulega zmianie przed udostępnieniem. W uproszczeniu – to informacja, którą podmiot zobowiązany do udostępnienia posiada, a jej

informacji publicznej w art. 3 ust. 1 pkt u.d.i.p. wyróżnia w ramach informacji publicznej kategorię tzw. „informacji przetworzonej”, która również podlega udostępnieniu, pod warunkiem wykazania, że „jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego”³⁹. W doktrynie przyjmuje się, że „informacja przetworzona to taka, na którą składa się suma informacji prostej. To informacja, której udostępnienie wiąże się z potrzebą przeprowadzenia odpowiednich analiz, dokonania zestawień, wyciągów. Informacją przetworzoną będzie zatem taka informacja publiczna, która została opracowana w związku z żądaniem wnioskodawcy przez podmiot zobowiązany przy użyciu dodatkowych sił i środków, na podstawie posiadanych przez niego danych. Wskazane zabiegi czynią informacje proste informacją przetworzoną, której udzielenie skorelowane jest z potrzebą wykazania przesłanki interesu publicznego”⁴⁰. Tym samym, w przypadku informacji przetworzonej, organizacja pozarządowa zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. powinna ocenić, czy udostępnienie wnioskowanej informacji uzasadnione jest szczególnie interesem publicznym.

Kolejna kwestia, na którą chciałabym zwrócić uwagę, to przypadki, kiedy organizacja pozarządowa odmawia dostępu do informacji publicznej, powołując się na dyspozycję art. 5 u.d.i.p. Bez wątplenia, prawo dostępu do informacji publicznej nie ma charakteru bezwzględного i podlega licznym ograniczeniom⁴¹. Przykładowo, zgodnie z art. 5 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Przy czym ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa⁴².

Ostatnie zagadnienie, które w tym miejscu chciałabym jedynie zasygnalizować, to odpowiedzialność karna z tytułu odmowy udostępniania informacji publicznej, o której stanowi art. 23 u.d.i.p.⁴³ W myśl tego artykułu: „Kto, wbrew ciążącemu na nim

udostępnienie zasadniczo wymaga jedynie przekazania w sposób i w formie wskazanych przez wnioskodawcę” – M. Sakowska-Baryła, *op. cit.*, s. 64.

³⁹ *Ibidem*; M. Jabłoński wskazuje, że „Identyfikacja szczególnie istotnego interesu publicznego w odniesieniu do udostępnienia przetworzonej informacji publicznej musi oczywiście bazować na założeniu, że skutkiem przygotowania i wytworzenia konkretnej informacji jest dobro o szerszym znaczeniu niż dobro jednostkowe. Oznacza to jednak, że rozpatrzenie każdego z wniosków musi się wiązać z konkretyzacją okoliczności, miejsca i czasu, a przede wszystkim charakteru żądanej informacji. Aspekt przedmiotowy co do zasady powinien łączyć się z określeniem celu wytworzenia takiej informacji nie tyle z punktu widzenia tego, kto występuje, czy też samego zobowiązanego, ile przede wszystkim z punktu widzenia znaczenia wytworzonej informacji dla poszanowania zasady jawności oraz rzetelności i sprawności działania państwa i jego funkcjonariuszy”, M. Jabłoński, *Udostępnianie...*, s. 95.

⁴⁰ M. Sakowska-Baryła, *op. cit.*, s. 64-65.

⁴¹ M. Bidziński, *Odpowiedzialność za brak udostępnienia informacji w trybie dostępu do informacji*, „Informacja w administracji publicznej” 2015, Nr 1, s. 21.

⁴² M. Sakowska-Baryła, *op. cit.*, s. 231.

⁴³ M. Bidziński, *op. cit.*, s. 21 i n.

obowiązkowi, nie udostępniania informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”. W praktyce, o odpowiedzialności karnej organizacji pozarządowej można mówić w sytuacji, gdy informacja publiczna podlegająca obowiązkowi udostępnienia nie została udostępniona⁴⁴. Podkreślić przy tym należy, że dla wyczerpania znamion czynu zabronionego określonego w art. 23 u.d.i.p. bez znaczenia pozostaje tryb udostępniania informacji⁴⁵.

5. W ramach podsumowania wskazać wypada, że w obecnym stanie prawnym trudno nie zgodzić się z tezą, że organizacje pozarządowe realizujące zadania publiczne oraz dysponujące majątkiem publicznym są obowiązane do udostępniania informacji publicznej. Ewentualne wątpliwości w tym zakresie usunęła ostatecznie nowelizacja z 2015 r., która wprowadziła do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie regulację prawną zawartą w omówionych przeze mnie przepisach art. 4a–4c tej ustawy.

Na skutek wspomnianej nowelizacji z 2015 roku organizacje pozarządowe jako podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej zyskały w pewnym zakresie pozycję szczególną. Jej wyrazem jest zwłaszcza art. 4b pkt 2 u.d.p.p.w., który w ramach trybu bezwnioskowego pozwala tym organizacjom na udostępnienie informacji publicznej za pomocą swojej strony internetowej lub za pomocą stron innych podmiotów.

Z drugiej strony system odesłań zawartych w art. 4a-4c u.d.p.p.w. można odbierać jako przejaw pozorności regulacji prawnej zwartej w tych przepisach lub *superfluum* ustawowe. Pomimo tego regulacja zawarta w art. 4a-4c u.d.p.p.w. nie powinna być oceniana krytycznie. Podkreśla ona bowiem, że organizacje pozarządowe nie tylko mogą wnioskować o udostępnienie informacji publicznej, ale także mogą być adresatami takich wniosków. Wydaje się, że ten ostatni aspekt jest niekiedy pomijany, a tym samym przepisy art. 4a-4c u.d.p.p.w. mogą być traktowane jako ważny instrument służący zmianie takiego podejścia. W ten sposób przepisy te urzeczywistniają realizowanie przez organizacje pozarządowe idei społeczeństwa obywatelskiego, w którym świadomy obywatel ma wiedzę na temat nie tylko działalności państwa i jego organów, ale także organizacji pozarządowych korzystających ze środków publicznych. Jak słusznie bowiem wskazuje M. Jabłoński, „wiedza ta umożliwi mu [...] nie tylko czynne zaangażowanie się w różnego rodzaju przedsięwzięcia, ale i kontrolę samego państwa, jego organów oraz funkcjonariuszy, którym przecież przyświeca podstawowy i konstytucyjnie zdefiniowany cel, jakim jest «dobro wspólne»”⁴⁶.

⁴⁴ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska (red.), *op. cit.*

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ M. Jabłoński, *Spoleczeństwo...*, s. 89-90.

