

Wykonywanie zadań organów administracji jako przesłanka udostępniania informacji publicznej

Współcześnie można w Polsce obserwować tendencję, która bywa określana jako prywatyzacja usług publicznych¹. Zadania administracji centralnej i samorządowej coraz częściej są zlecane do wykonania podmiotom faktycznie lub pozornie zewnętrznym. Podmioty te, niezależnie od tego czy pozostają pod wpływem właścicielskim jednostek samorządu terytorialnego bądź Skarbu Państwa, gospodarują mieniem publicznym w zakresie wykonywania zadań państwa. Formalnie niezależne spółki prawa handlowego czy organizacje pozarządowe, korzystając z mienia komunalnego lub Skarbu Państwa, podejmują się wykonywania zadań tradycyjnie uznawanych za realizowane przez organy państwa². Fakt, że te zadania są realizowane przez inne niż państwowe bądź samorządowe jednostki, nie powinien prowadzić do przyjęcia stanowiska, że odmiennie kształtuje się w tym obszarze zasada jawności finansów publicznych, czy też ogólnie – zasada przejrzystości działania władz publicznych. Jeden z autorów ustawy o dostępie do informacji publicznej, J. Stefanowicz, stwierdził w kontekście gwarancji dostępu do informacji o działalności podmiotów spoza sfery administracyjnej, że „społeczeństwo, obywatel ma prawo wiedzieć, jak dysponuje się mieniem publicznym, kto nim zawiaduje, w jakim trybie są nakładane ciężary publiczne, jakie są tu powinności i korzyści”³. Jest to jednak obszar, w którym mogą powstawać i powstają problemy interpretacyjne, o czym świadczyć może chociażby zróżnicowane orzecznictwo sądów administracyjnych.

Dostęp do informacji dotyczących wykonywania zadań oraz gospodarowania majątkiem publicznym przez jednostki spoza kręgu administracji jest w praktyce

* Krzysztof Izdebski – prawnik, członek i ekspert Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich.

¹ T. Potempa, *Prywatyzacja zadań publicznych*, „Edukacja Prawnicza”, nr 6 (108), czerwiec 2009.

² Por. Uchwała z dnia 14 maja 1997r., sygn. akt W 7/96 publ. OTK 1997/2/27.

³ Biuletyn Komisji Nadzwyczajnej dla rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących prawa obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także dotyczących jawności procedur decyzyjnych i grup interesów – nr 8 z 27 marca 2001 r.

dość skomplikowanym procesem, z uwagi na opór biurokracji oraz przedsiębiorców. Opór ten wpisuje się w debatę na temat dostępu do informacji dotyczących sfery *imperium* i sfery *dominium* działania państwa⁴. Przy okazji proponowanych w 2011 r. zmian w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej próbowano uzasadniać wprowadzenie dodatkowych ograniczeń dostępu do informacji (znanych później jako „poprawka Rockiego”). Powoływano się przy tym na rzekomą okoliczność stanowiącą, że państwo w zakresie gospodarowania mieniem działa w sferze *dominium* – czyli niejako tak, jak każdy inny podmiot – i w związku z tym powinno ono we wspomnianym zakresie mieć prawa równe z innymi podmiotami działającymi w obrocie gospodarczym (np. udostępniać tylko pewne informacje)⁵. Jednak kwestia działania państwa w tej sferze nie zwalnia go od obowiązku realizowania przepisu art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej, który wprost stanowi, że dostęp do informacji publicznej obejmuje m.in. dostęp do wiedzy o gospodarowaniu mieniem Skarbu Państwa i mieniem komunalnym. W jednym z wyroków Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „nie może być wątpliwości, że kategoria osób pełniących funkcje publiczne nie może obejmować funkcji, stanowisk i zawodów, które nie mają żadnego związku z władztwem publicznym (*imperium*) ani z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (*dominium*)” (K 2/07). Z tego fragmentu wyroku należy wywieść, że Trybunał Konstytucyjny wprost potwierdził, że sfera gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, rozumiana właśnie jako sfera *dominium*, mieści się w zakresie dostępu do informacji publicznej. Zasada ta rozciągać się będzie również na inne podmioty, do których odnosi się art. 61 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem obywatel ma prawo do informacji na temat działalności nie tylko organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, ale także innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują majątkiem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Podobne stanowisko prezentuje P. Winczorek, który stwierdza, że „art. 61 ust. 2 [autorowi chodzi o ust. 1 – K.I.] zakłada więc *implicite*, że na [...] jednostki organizacyjne i osoby można nakładać zadania publiczne realizowane jako zadania własne albo powierzone oraz wyposażać je odpowiednio w mienie (majątek), pozostające we władaniu publicznym. [...] W części, w której jednostki te i osoby nie

⁴ Obrazowym przykładem owego oporu są m.in. stanowiska uczelni niepublicznych badanych w ramach projektu watchdog.edu.pl. Wśród „najciekawszych” odpowiedzi uczelni można znaleźć twierdzenia, że „środki publiczne przekazane uczelni niepublicznej tracą swój publiczny charakter”, czy „uczelnia nie jest dysponentem środków na stypendia, a jedynie ich dyspozytariuszem wykonującym czynności techniczne”. <http://malakulturawspolczesna.org/2012/12/17/tomasz-lewinski-dyskretne-zycie-uczelni-czy-prowadzenie-ksztalcenia-na-pozomie-wyzszym-jest-sprawa-prywatna-czy-publiczna/> [dostęp: 18.12.2012].

⁵ Projekt ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, s. 15; http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/218/19805/Projekt_ustawy_o_zmianie_ustawy_o_dostepie_do_informacji_publicznej_oraz_niektor.html [dostęp: 18.12.2012].

wykorzystują mienia publicznego, ich działalność nie jest objęta uregulowaniem zawartym w art. 61 ust. 1⁶. Próba określenia zakresu obowiązywania regulacji art. 61 ust. 1 Konstytucji była również przedmiotem uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2005 r., w której ustalono m.in., że zadaniami publicznymi będą te „zadania, które należą do państwa i które powinny wykonywać szeroko rozumiane podmioty władzy publicznej (art. 15 ust. 2, art. 16 ust. 2, art. 163 i art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). [...] Powołując się na poglądy wyrażone w doktrynie⁷ wskazano, że w nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, iż będą to podmioty, takie jak: samorządy zawodowe, spółdzielnie, spółki prawa handlowego, a nawet podmioty prywatne, i wtedy mówimy, że podmioty te wykonują tzw. funkcje zlecone administracji publicznej i są jednostkami współadministrującymi. Mając to na uwadze, do kręgu podmiotów wykonujących zadania publiczne, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy [o dostępie do informacji publicznej – K.I.], należy zaliczyć wyłącznie te podmioty, które wykonują tzw. funkcje zlecone administracji publicznej, z tym, że w każdym przypadku wykonywanie tych funkcji, musi wynikać z przepisów prawa (ustawy). Przyjęcie takiego rozumowania [...] jest bliskie postanowieniom zawartym w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP”. Przedmiotem uchwały było określenie, wobec niejednolitego orzecznictwa, czy do grona podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji zalicza się spółdzielnie mieszkaniowe. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że spółdzielnie co do zasady nie gospodarują mieniem publicznym w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej (nawet wtedy, gdy spółdzielnia posiada w użytkowaniu wieczystym nieruchomości Skarbu Państwa) oraz nie wykonują zadań publicznych w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w rozumieniu art. 75 Konstytucji RP.

Ustawodawca rozwinął koncepcję przedstawioną w powołanym przepisie Konstytucji, wprowadzając w art. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, przykładowy katalog podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej. W art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy ustalono, że są to również 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.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na pewną rozbieżność między treścią art. 61 ust. 1 Konstytucji, a powołanym przepisem ustawy. Pierwszy stanowi, że do kręgu podmiotów zobowiązanych zalicza się te, które wykonują zadania publiczne i jednocześnie gospodarują majątkiem publicznym, co sugeruje, że ustroj-

⁶ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Liber, Warszawa 2000, s. 85.

⁷ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 1999; Z. Cieślak, J. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Wyd. PWN, 2000.

dawca zastosował koniunkcyjne użycie spójnika „i”. Jednak szczególnie wobec zawarcia w przepisie ustawowym alternatywy nierozłącznej we fragmencie, „które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym”, zastosowanie w art. 61 ust. 1 Konstytucji spójnika „i” może mieć charakter enumeratywny.

Istnieją również – nie tylko w kontekście dostępu do informacji publicznej – problemy interpretacyjne konstytucyjnego „gospodarowania” majątkiem publicznym w zderzeniu z ustawowym określeniem jego „dysponowania”, choć jak dotąd ani doktryna, ani orzecznictwo dotyczące informacji publicznej nie poświęciły zastosowaniu odmiennych, jak się wydaje, znaczeń wiele uwagi.

W doktrynie rozróżnia się dwie grupy podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji: organy administracji publicznej (które należą do tej grupy bez wyjątku) oraz tzw. organy administrujące⁸. Szeroki zakres art. 4 ust 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej jest – zdaniem P. Sitniewskiego – przyczynkiem do twierdzenia, że w praktyce „każdy podmiot, również prywatny, może być zobowiązany do stosowania udip”. W jego opinii przesądza o tym wykonywanie zadania publicznego rozumiane jako administrowanie wycinkiem sfery publicznej.

W sądownictwie administracyjnym można zauważyć różne podejścia argumentacyjne do pojęcia wykonywania zadań publicznych w kontekście powiązania ich z określeniem, czy dany podmiot zaliczany jest do grona podmiotów udostępniających informację publiczną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, oceniając m.in. związek między wykonywaniem zadań publicznych a innymi przesłankami pozwalającymi na uznanie danego podmiotu za zobowiązany do udostępnienia informacji publicznych, stwierdził, że „przedmiotowe przedsiębiorstwo [realizujące transport publiczny – K.I.] nie realizuje zadań publicznych, jakkolwiek na mocy umów zawartych z trzema gminami [...] wykonuje regularnie przewozy związane z publicznym transportem zbiorowym. Trzeba bowiem zauważyć, że stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym w szczególności lokalnego zbiorowego transportu, należy do zadań własnych gminy, a nie do zadań przedmiotowego przedsiębiorstwa. Oznacza to, że to gmina jest obowiązana do wykonywania zadania publicznego, jakim jest zapewnienie wspólnocie lokalnego transportu zbiorowego. Gmina może jednak obowiązek ten wykonywać za pomocą podmiotów innych niż gminne jednostki organizacyjne”⁹. Pogląd wyrażony przez sąd zdaje się oznaczać, że nawet przekazując w wyniku umowy wykonywanie określonych działań podmiotowi niezaliczanemu do jednostek administracji, nie będzie on realizował zadań publicznych, a jedynie będzie on niejako służyć pomocą w ich realizacji. Za takim rozumieniem przema-

⁸ P. Sitniewski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 81.

⁹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 września 2012 r., II SAB/Kr 74/12.

wiać może również treść art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który stwierdza, że „gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. W orzecznictwie przyjmuje się również stanowisko, że dla uznania danych zleceń za zadania publiczne jest istotny brak rezygnacji władzy publicznej z odpowiedzialności za ich wykonywanie (a formą tej odpowiedzialności jest m.in. finansowanie tych zadań)¹⁰. Podmiot, któremu zlecono realizowanie działań, zachowuje nadal swój charakter prawny, a jedynie w zakresie zlecenia działa jako organ administracji publicznej. W sprawie zawisłej przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gliwicach dotyczącej usług transportowych, stwierdzono, że „zakres działalności spółki prawa handlowego obejmujący przewozy wykonywane na rzecz gminy nie ma więc charakteru prywatnoprawnego, lecz nosi wszelkie cechy działalności publicznoprawnej, wykonywanej za jednostki samorządu terytorialnego. Zadania te cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu (por. wyrok NSA z 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 851/10), a w konsekwencji jawność ich organizacji czy zasad finansowania”¹¹. Szerze przedstawienie kwestii prawnych aspektów kryterium wykonywania zadań publicznych może być interesującym wkładem w dyskusję o przekazywaniu do realizacji działań jednostek samorządu terytorialnego grupie podmiotów prywatnych. Z uwagi jednak na zakres niniejszego artykułu, nie ma w nim miejsca na głębszą analizę tego zagadnienia. Przyjąć zatem należy, że jedynym, ale niesamodzielnym elementem odnoszącym się do przesłanek uznania za podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej, jest fakt wykonywania zadań publicznych na zlecenie organów władzy publicznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, stwierdzając w powołanym wyżej wyroku, że spółka nie wykonuje zadań publicznych, uznał jednocześnie, iż przedsiębiorstwo staje się podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji ze względu na fakt gospodarowania mieniem komunalnym. Przedsiębiorstwo otrzymuje za realizację zadań dopłaty pochodzące z budżetu gminy do tzw. wozokilometrów wykonywanych na jej terenie. Słuszna zatem wydaje się przytoczona teza P. Winczorka, że niezbędnym elementem uznania podmiotu za zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej jest fakt gospodarowania przez niego mieniem (majątkiem) publicznym.

W toku prac nad ustawą o dostępie do informacji publicznej w 2001 r. określono, że „majątek publiczny” to „mienie państwowe, mienie komunalne oraz mienie należące do podmiotów sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych oraz mienie należące do banków i spółek prawa handlowego, w których Skarb Państwa posiada ponad 50% udziałów w kapitale zakładowym”¹². Podmiotami zobowiązanymi do udostępnienia informacji pub-

¹⁰ Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 grudnia 2012 r., II SAB/Go 40/12.

¹¹ Wyrok WSA w Gliwicach z 17 lipca 2012 r., IV SAB/GL 73/12.

licznej będą zatem nie tylko instytucje, realizujące zadania publiczne i w ramach tych zadań gospodarujące majątkiem publicznym, ale również te, które na podstawie odrębnych przepisów uzyskały wsparcie dla swojej działalności (np. poprzez dofinansowanie otrzymane z Państwowej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Funduszu Inicjatyw Obywatelskich czy dotacji udzielanych przez samorząd organizacjom pozarządowym).

Przepisy tej ustawy wprost wskazują, że podmiotami zobowiązanymi do udostępnienia informacji są spółki prawa handlowego z dominującą pozycją Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego. Te same podmioty stosunkowo często korzystają dodatkowo z innych form wsparcia finansowego ze środków publicznych. Jednak z uwagi na precyzyjne określenie tej grupy podmiotów nie powinien budzić wątpliwości ich status jako podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej¹³.

M. Jabłoński sformułował swoisty test pozwalający na określenie, czy podmiot spoza kręgu jednostek administracji publicznej jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej. Zawiera on m.in. następujące pytania: czy zadanie wykonywane przez dany podmiot jest zadaniem publicznym i czy istnieje publicznoprawna podstawa jego wykonywania (np. porozumienie, umowa, decyzja); czy dany podmiot w zakresie wykonywania zadania dysponuje majątkiem publicznym. Zdaniem Jabłońskiego pomocne może okazać się, czy taki podmiot w zakresie dysponowania majątkiem publicznym jest objęty kontrolą Najwyższej Izby Kontroli¹⁴.

Uznanie danej jednostki za podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej niesie za sobą daleko idące konsekwencje, zakładające również nałożenie na nie wielu obowiązków określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Praktyka wskazuje jednak, że podmioty te rzadko mają tego świadomość. Zgodnie z treścią art. 8 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej podmioty wymienione w art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy są zobowiązane do prowadzenia Biuletynów Informacji Publicznej (BIP). Z ustaleń NIK wynika, że ponad 80 000 podmiotów jest zobligowanych do prowadzenia strony Biuletynu Informacji Publicznej¹⁵. Według danych ze strony głównej Biuletynu, prowadzonej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, BIP posiada ogółem około 12 000 podmiotów, co stanowi 20% podmiotów podlegających wskazanemu obowiązkowi. Wśród innych obowiązków należy wymienić udostępnianie informacji na wnioski z zachowaniem określonej w art. 7 ust 2 ustawy zasady bezpłatności realizacji

¹² Biuletyn Komisji Nadzwyczajnej dla rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących prawa obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także dotyczących jawności procedur decyzyjnych i grup interesów, nr 8 z dnia 27 marca 2001 r., druk sejmowy 79132 B.

¹³ Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 2011 r., I OSK 1464/11.

¹⁴ M. Jabłoński, *Udostępnienie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009, s. 118.

¹⁵ Najwyższa Izba Kontroli. Informacja o wynikach kontroli wywiązywania się wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku udostępniania informacji publicznej, Białystok 2006, s. 16.

wniosku o dostęp do informacji. Ustawa przewiduje, że właściwą formą odmowy dostępu do informacji ze względu na ograniczenia określone w art. 5 ustawy (oraz art. 61 ust. 3 Konstytucji) jest decyzja administracyjna. W związku z tym, w art. 17 ust. 1 ustawy jest przewidziane uprawnienie podmiotów zobowiązanych niebędących organami władzy publicznej do wydawania quasi-decyzji administracyjnych, do których ma się stosować przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. To uprawnienie jest dla T.R. Aleksandrowicza dowodem na „definitywne zakończenie omnipotencji państwa i władzy publicznej. Gdyby zatem ustawa obejmowała wyłącznie organy władzy publicznej, dostęp do informacji publicznej zostałby w poważnym stopniu ograniczony”¹⁶. W związku ze specyfiką postępowania o udostępnienie informacji publicznej w zakresie wydawania decyzji administracyjnych, ustawodawca przewidział, że w przypadku wydania decyzji, o której mowa w art. 17 ust. 1 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy, wnioskodawca nie składa odwołania od decyzji, a wnosi o ponowne rozpatrzenie sprawy. W przypadku milczenia podmiotu zobowiązanego, wnioskodawcy służy prawo do wniesienia skargi na bezczynność do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego, bez konieczności spełnienia warunku określonego w art. 37 § 1 k.p.a.¹⁷

Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą podmioty prywatne, które nawiązały stosunki cywilnoprawne z jednostkami administracji publicznej, muszą liczyć się z większą niż zazwyczaj przejrzystością stosunków handlowych. Zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych informacja może dotyczyć sprawy publicznej, nie tylko wtedy, gdy została wytworzona przez podmioty administracji publicznej, ale także w przypadku, gdy odnosi się do nich w zakresie wykonywanych przez nie zadań publicznych i gospodarowania majątkiem publicznym. Informacją publiczną będzie również treść umów cywilnoprawnych dotyczących majątku publicznego¹⁸. Również „faktury i rachunki, chociaż nie zostały wytworzone przez organ zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, to jednak się do niego bezpośrednio odnoszą, stanowią podstawę do zmniejszania jego aktywów, a zatem podlegają udostępnianiu w trybie art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f) w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1 wyżej wskazanej ustawy”¹⁹. Zatem także w przypadku, gdy brakuje przesłanek pozwalających uznać podmiot prywatny za zobowiązany do udostępnienia informacji, każdorazowe korzystanie z mienia publicznego powoduje, że przynajmniej część informacji dotycząca stosunku łączącego te podmioty z organami władzy publicznej podlega udostępnieniu. Na przykład, jeżeli przedsiębiorca zawarł z urzędem miasta umowę na dostarczenie długopisów, ta okoliczność nie pozostaje w związku ze zleceniem wykonywania zadań publicznych. Jednak sam fakt otrzymania pieniędzy publicznych sprawia, że chociaż ten podmiot nie zostaje zobowiązany do udostępnienia informacji, wszelkie doku-

¹⁶ T. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, wyd. 2, Warszawa 2004, s. 199.

¹⁷ M. Jabłoński, *Udostępnienie informacji...*, s. 259.

¹⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r., I OSK 903/12.

¹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 stycznia 2012 r., I OSK 2157/11.

menty (o ile nie zostały uznane np. za tajemnicę przedsiębiorcy w rozumieniu art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji) powinny zostać udostępnione przez jednostki administracji publicznej w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zasada jawności tego typu stosunków została określona *inter alia* w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. o zamówieniach publicznych, ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie czy ustawie z dnia 27 sierpnia 2008 r. o finansach publicznych. Na marginesie warto odnotować, że ten sam mechanizm odnosi się do osób prywatnych wykonujących prace na rzecz władz i innych instytucji publicznych, co zostało potwierdzone m.in. w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7 listopada 2012 r.²⁰

Orzecznictwo nie przesądziło jednoznacznie, że uznanie instytucji prywatnej za podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej zależy od jednoczesnego spełnienia przesłanki wykonywania zadań publicznych i wykorzystywania majątku publicznego. Można zatem wysunąć tezę, że jest wystarczające, aby taki podmiot wykorzystywał środki publiczne bez konieczności powiązania tego faktu z wykonywaniem zadań publicznych na rzecz organów. Oznaczałoby to, że liczba podmiotów określonych w art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej wielokrotnie przewyższa szacunki zawarte w powołanym wyżej raporcie Najwyższej Izby Kontroli.

Public administration bodies tasks performance as a premise for the provision of public information (Summary)

Freedom of information is an important tool that allows to maintain the appropriate balance between direct and representative democracy. In recent years in Poland, but it is also the case for much more countries, we can observe the transfer of performance of public tasks to private entities. This kind of privatization of, once traditional, state or self-governmental activities, includes also the transfer of responsibility for managing public funds. Civic control regarded as one of the crucial factors of the direct democracy in the contemporary state should follow those funds and exam the quality of performed tasks. Therefore, The 1997 Polish Constitution in art 61 which guarantees the Freedom of Information, states that it shall also include receipt of information on the activities of other persons or organizational units relating to the field in which they perform the duties of public authorities and manage communal assets or property of the State Treasury. The constitutional regulation was followed by provisions introduced by the 2001 Act on Access to Public Information which settled the procedure of obtaining public information also from private entities that performs public tasks or manages state or communal financial assets. Author of the article attempts to look for respective prerequisites that can describe entities which can be enlisted as those covered by the Polish FOI law. His research is based on the latest judiciary of administrative courts and doctrine of constitutional and administrative law.

²⁰ I CSK 190/12.