

# I. ARTYKUŁY

WOJCIECH JAKIMOWICZ\*

## Wykonywanie zadań publicznych jako determinanta podmiotowych granic publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej

### Wprowadzenie

W złożonej i rozbudowanej problematyce publicznego prawa dostępu do informacji publicznej jednym z istotnych zagadnień są podmiotowe granice tego prawa. W prezentowanym opracowaniu poruszono ten aspekt powyższego zagadnienia, który dotyczy adresata roszczenia charakteryzującego publiczne prawo podmiotowe dostępu do informacji publicznej<sup>1</sup>. W polskim porządku prawnym adresatem tego rodzaju

---

\* Wojciech Jakimowicz, prof. dr hab., Uniwersytet Jagielloński, e-mail: wojciech.jakimowicz@uj.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-6999-4574>.

<sup>1</sup> Teoretyczną konstrukcję publicznego prawa podmiotowego należy wiązać z tzw. pochodną sytuacją prawną, tj. taką sytuacją, która nie tylko powstaje dla określonego podmiotu na podstawie norm prawnych, lecz która zawsze wymaga odniesień do zachowań innego podmiotu. Powstaje zatem ze względu na normy nakazujące komuś wykonać świadczenie „na rzecz” drugiego podmiotu (zob. S. Wronkowska, *Sytuacje wyznaczone przez normy prawne*, w: A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 143). Sytuacja ta dotyczy więc kwalifikacji prawnej jakiegoś zachowania odnoszącego się do jakiejś osoby, określanej z punktu widzenia innej osoby niż adresat normy (zob. Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1977, s. 133). Z tego względu w zakresie problematyki podmiotowych granic wybrane go publicznego prawa podmiotowego pozostają istotne kwestie związane z sytuacją prawną podmiotu zobowiązanego, chociaż to oczywiście nie temu podmiotowi służy

roszczenia ustawodawca uczynił co do zasady „podmiot wykonujący zadania publiczne”. Rozważania prezentowane w opracowaniu dotyczą kategorii podmiotów określonych przez ustawodawcę właśnie w ten sposób. Poza zakresem analizy pozostają inne kategorie podmiotów, takie jak np. organizacje związkowe i pracodawców bądź partie polityczne, będące również podmiotami zobowiązanymi do udostępniania informacji publicznych.

Dla ustalenia i zrozumienia treści tego pojęcia w przestrzeni normatywnej prawa dostępu do informacji publicznej konieczne okazuje się skorzystanie z metody wykładni doktrynalnej. Nie chodzi przy tym wyłącznie o takie, przyjmowane w teorii prawa, rozumienie wykładni doktrynalnej, zgodnie z którym jest to wykładnia dokonywana bez związku z konkretnym przypadkiem i gdzie zakłada się, że wykładnia doktrynalna odwołuje się nie do rzeczywistych, ale do pomyślanych stanów faktycznych, charakteryzowanych przez podanie najważniejszych cech, a zadaniem interpretatora – dogmatyka prawa jest wskazanie możliwych sytuacji faktycznych istotnych z punktu widzenia danego przepisu oraz ich systematyzacja<sup>2</sup>, lecz o wykładnię przeprowadzaną w procesie realizowania prawa, a więc w określonych realiach, przez podmiot to prawo realizujący (w tym zwłaszcza organy administrujące i sądy administracyjne), jednakże dokonywaną ze stanowiska nauki prawa, tj. przy odwołaniu się do naukowych argumentów w uzasadnieniu prezentowanego stanowiska i proponowanych rozwiązań<sup>3</sup>. Tak rozumiana wykładnia doktrynalna może wpływać na sposób korzystania

---

roszczenie wynikające z publicznego prawa podmiotowego. Zakres obowiązku podmiotu zobowiązanego w relacji objętej pochodną sytuacją prawną, jaka charakteryzuje publiczne prawo podmiotowe, wyznacza zatem w istotnym stopniu granice tego prawa, pozwalając na dokonywanie analiz i ustaleń, czy w istocie roszczenie charakteryzujące publiczne prawo podmiotowe, a w konsekwencji samo to prawo podlega bądź nie podlega ograniczeniu (akceptowalnemu bądź nieakceptowalnemu) ze względu na status prawny adresata roszczenia. Publiczne prawo podmiotowe dostępu do informacji publicznej może być dobrym przykładem dla tego rodzaju analiz. Informacja publiczna może być bowiem w posiadaniu rozmaitych podmiotów, lecz jedynie na niektórych jej posiadaczach spoczywa ustawy obowiązki w zakresie jej udostępniania.

<sup>2</sup> Zob. na ten temat: K. Płeszka, T. Gizbert-Studnicki, *Dwa ujęcia wykładni. Próba konfrontacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych” 1984, t. 20, s. 23; T. Spyra, *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Warszawa 2006, s. 108.

<sup>3</sup> O znaczeniu w prawie administracyjnym tak rozumianej wykładni doktrynalnej zob. W. Jakimowicz, *O potrzebie wykładni w prawie administracyjnym*, w: *Mysł Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, pod red. L. Staniszweskiej, M. Szewczyka, J. Zimmermanna, Warszawa 2020, s. 351–367.

z klasycznych metod wykładni (językowej, systemowej i celowościowej [funkcjonalnej]), czyli zarówno na rozumowanie, jak i na rezultat rozumowania podmiotu realizującego prawo. Chodzi zatem o podkreślenie znaczenia wykładni doktrynalnej w rozumowaniu prawniczym, a nie o przypisywanie jej atrybutu „ważności” w jakimś rankingu metod wykładni.

Ze względu na przyjęte wyżej rozumienie wykładni doktrynalnej jako instrumentu nadającego się do wykorzystania w praktyce podmiotów realizujących prawo rezultaty wykładni doktrynalnej pojęć „zadanie publiczne” i „podmiot wykonujący zadania publiczne” zostaną również odniesione do poglądów prezentowanych w orzecznictwie sądownoadministracyjnym.

## 1. Charakter publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej w polskim porządku prawnym

Posługiwanie się teoretyczną konstrukcją publicznego prawa podmiotowego, rzadko uznawaną za nieoperatywną w tym prawie<sup>4</sup>, jest dzisiaj często dostrzegalne w orzecznictwie, a bez wątpienia konstrukcja ta jest wykorzystywana w analizach prawnych dotyczących prawa dostępu do informacji publicznej<sup>5</sup>. Z tej perspektywy prawo dostępu do informacji publicznej ma w polskim porządku prawnym charakter konstytucyjnego i politycznego publicznego prawa podmiotowego<sup>6</sup>. Polityczne publiczne

<sup>4</sup> Zdaniem A. Wróbla „[w] doktrynie i orzecznictwie nie przyjęła się (jeszcze) koncepcja podmiotowych praw publicznych [...]”. Zob. A. Wróbel, *Art. 28, teza 8.*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023.

<sup>5</sup> W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wyrażono stanowisko, zgodnie z którym „[d]ostęp do informacji publicznej należy do kategorii publicznych praw podmiotowych o charakterze pozytywnym. To uprawnienie gwarantuje obywatelom model ustrojowy RP w postaci demokratycznego państwa prawnego, a w sposób bezpośredni wyraża art. 61 Konstytucji RP” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego [WSA] w Rzeszowie z 8 XII 2010 r., sygn. akt II SAB/Rz 21/10, LEX nr 756149). Stanowisko to zaakceptowano w wielu kolejnych orzeczeniach sądów administracyjnych (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego [NSA]: z 3 III 2017 r., sygn. akt I OSK 1163/15, LEX nr 2260512; z 17 III 2017 r., sygn. akt I OSK 1416/15, LEX nr 2282006; z 5 X 2017 r., sygn. akt I OSK 3255/15, LEX nr 2376277; z 26 I 2018 r., sygn. akt I OSK 438/16, LEX nr 2445115; z 8 II 2018 r., sygn. akt I OSK 1828/17, LEX nr 2464317; z 12 IV 2019 r., sygn. akt I OSK 1648/17, LEX nr 2705704).

<sup>6</sup> Charakterystykę prawa dostępu do informacji publicznej, jak również publicznego prawa podmiotowego przedstawia m.in. W. Jakimowicz, *Adekwatność ochrony prawa do*

prawo podmiotowe to takie prawo, które daje roszczenie o udział w życiu publicznym<sup>7</sup>. W doktrynie prawniczej prawa polityczne określane są jako prawa dające możliwość współdziałania przy tworzeniu organów państwa i związków publicznoprawnych oraz wywierania bezpośredniego lub pośredniego wpływu na wykonywanie władzy państwowej<sup>8</sup>, innymi słowy – są to prawa uczestniczenia w życiu publicznym, społecznym i politycznym<sup>9</sup>. Polityczny charakter prawa dostępu do informacji publicznej wynika z treści unormowania zawartego w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji<sup>10</sup>, rozpatrywanej z uwzględnieniem jego umiejscowienia w rozdziale Konstytucji zatytułowanym „Wolności i prawa polityczne”.

Prawo dostępu do informacji publicznej przedstawia się tu jako prawo nierozdzielnie związane ze strukturą państwa jako wspólnoty publicznoprawnej<sup>11</sup>. Dotyczy relacji pomiędzy członkiem wspólnoty publicznoprawnej a tą wspólnotą, a nie relacji pomiędzy członkami wspólnoty, dotyczy zatem relacji charakteryzowanych przez teoretyczną konstrukcję publicznych praw podmiotowych, przy czym jako prawo polityczne koncentruje się na tym aspekcie powyższych relacji, które związane są bezpośrednio i nierozdzielnie ze sposobami i standardami realizowania władzy publicznej przez wspólnotę (państwo). Obejmując te relacje pojęciem „prawa do uzyskiwania informacji”, prawodawca wyposażył podmioty uprawnione w roszczenia o udostępnienie informacji.

---

*informacji publicznej do charakteru i istoty tego prawa w polskim porządku prawnym*, „Casus” 2017, nr 84, s. 6–15; W. Jakimowicz, *Granice prawa dostępu do informacji publicznej w świetle Konstytucji*, w: M. Błachucki, G. Sibiga, *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, Warszawa 2022, s. 163–194.

<sup>7</sup> Zob. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 238, 259–260.

<sup>8</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 143.

<sup>9</sup> S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa, część 2*, Poznań 2003, s. 76.

<sup>10</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483), dalej „Konstytucja” lub „Konstytucja RP”.

<sup>11</sup> Wspólnotę publicznoprawną można rozumieć jako związek podmiotów ją tworzących, powstały z woli tych podmiotów bezpośrednio i wprost dla realizacji dobra wspólnego i w tym celu wyposażony przez nich we władzę i stanowiące jej pochodną władztwo. W doktrynie prawa administracyjnego wspólnoty tego rodzaju określane są też jako związki publicznoprawne (zob. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928). Pojęcie wspólnoty publicznoprawnej bezpośrednio nawiązuje do pojęcia wspólnoty państwowej, dla której wspólne wartości uosabia kategoria dobra wspólnego, akcentując jednak prawny (publicznoprawny) charakter wspólnoty państwowej i właściwe jej władztwo.

Polityczny charakter publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej determinuje odpowiedź na pytanie nie tyle o podmioty tego prawa, bo odpowiedź na to pytanie wynika z samej konstrukcji publicznych praw podmiotowych dotyczących relacji prawnych pomiędzy poszczególnymi „uczestnikami państwa”<sup>12</sup> a wspólnotą publicznoprawną, co przede wszystkim o zakres tego prawa rozpatrywanego podmiotowo, tj. o podmiotowe granice prawa dostępu do informacji publicznej.

## **2. Adresat publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej z perspektywy konstytucyjnej i z perspektywy ustawy o dostępie do informacji publicznej**

Z perspektywy przedmiotu prezentowanego opracowania należy zwrócić uwagę, że o ile w ramach relacji objętej publicznym prawem dostępu do informacji publicznej prawodawca zdecydował się na wskazanie i nazwanie podmiotu uprawnionego, stanowiąc w art. 61 ust. 1 Konstytucji, że jest nim obywatel (a w art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>13</sup> stanowiąc o przysługiwaniu „każdemu” prawa dostępu do informacji publicznej), o tyle Konstytucja milczy na temat podmiotu zobowiązanego. Z treści art. 61 ust. 1 Konstytucji wynika wyłącznie przedmiot prawa dostępu do informacji publicznej, którym jest informacja o działalności podmiotów wskazanych w treści tej normy. Na temat podmiotu zobowiązanego nie milczy jednak ustawa o dostępie do informacji publicznej, stanowiąc o podmiotach zobowiązanych w art. 4 ust. 1 i 2. Uwagi niniejszego opracowania mają na celu scharakteryzowanie jednej z grup tych podmiotów, tj. „podmiotów wykonujących zadania publiczne” w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy.

---

<sup>12</sup> F. Longchamps określenia „uczestnik państwa” używał do opisanego drugiej strony stosunku administracyjnoprawnego rozumianego pojemnie jako relacja prawna zawiązywana „w pewien sposób”. Pod pojęciem „uczestnika państwa” rozumiał „kogośkolwiek kto wchodzi w styczność z organizacją państwową”, w tym zarówno obywatela, jak i np. cudzoziemca. Zob. F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo XII, 1964, nr 19, w: *Franciszek Longchamps de Bérier. Pisma wybrane z lat 1934–1979*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 203.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 6 IX 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2022, poz. 902), dalej „u.d.i.p.”.

Wykładnia użytego w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. określenia „podmiotów wykonujących zadania publiczne” nie może nie dostrzegać konsekwencji wynikających z politycznego i konstytucyjnego charakteru prawa dostępu do informacji publicznej.

Z konstytucyjnej kwalifikacji prawa dostępu do informacji publicznej właśnie jako politycznego publicznego prawa podmiotowego wynika ponad wszelką wątpliwość, że podmiotem zobowiązanym jest państwo, a w konsekwencji państwo powinno być traktowane jako zobowiązany dysponent informacji o działalności jego organów w szerokim rozumieniu, tj. podmiotów reprezentujących to państwo. Zrezygnowanie przez prawodawcę konstytucyjnego „z nazwy” konkretnego podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej przy jednoczesnym przesądzeniu jej charakteru przedmiotowego (jako informacji o działalności podmiotów), a nie podmiotowego (jako informacji o podmiotach w oderwaniu od ich działalności) oraz refleksowe oddziaływanie zasady jawności uzasadniają tezę, że przeszkodą w udostępnianiu informacji publicznej nie powinien być charakter podmiotu, który nią dysponuje.

Trafne jest na tle regulacji konstytucyjnej przyjęcie poglądu, że każdy „posiadacz” informacji publicznej staje się z tego tytułu swoistym, funkcjonalnym reprezentantem wspólnoty publicznoprawnej dysponującym informacją „należącą” do wspólnoty, stanowiącym w tym zakresie podmiotową emanację tej wspólnoty, zobowiązanym do udostępnienia tego rodzaju informacji, jeśli oczywiście z innych powodów jej udostępnianie nie jest wykluczone. Występując w tej roli, byłby podmiotem, na którym ciąży obowiązek państwa, a zatem i jego organów, działania dla dobra wspólnoty (art. 1 Konstytucji), konkretyzowany wyprowadzaną z art. 2 Konstytucji zasadą jawności, trafnie ujmowaną w doktrynie jako „[w]yrażającą przekonanie, że państwo demokratyczne nie może prawidłowo funkcjonować bez zasad i mechanizmów zapewniających przejrzystość i otwartość działania instytucji publicznych. Jawność jest instrumentem kontroli społeczeństwa nad władzą w jej codziennym działaniu. Państwo demokratyczne zobowiązane jest zapewnić takie standardy działania, jakie pozwolą jednostkom uzyskać informacje o gromadzonych, przechowywanych i przetwarzanych danych odnoszących się nie tylko do niej samej, ale także społeczeństwa i państwa”<sup>14</sup>. Zasada jawności, jak każda zasada prawa, nie tylko jest skierowana do

<sup>14</sup> C. Mik, *Zasada jawności i jej ograniczenia w demokratycznym państwie prawa w świetle standardów międzynarodowych*, w: *Jawność i jej ograniczenia*, pod red. G. Szpor, t. 11, *Standardy europejskie*, red. tomu C. Mik, Warszawa 2016, s. 1.

prawodawcy, wyznaczając kierunek jego działań, lecz także ukierunkowuje proces interpretacji przepisów prawnych, determinuje kierunki stosowania prawa, w szczególności sposoby czynienia użytku z tzw. luzów decyzyjnych, wreszcie ukierunkowuje sposób czynienia użytku z różnych, przysługujących określonym podmiotom „praw”<sup>15</sup>.

Na tle regulacji konstytucyjnej swojego rodzaju funkcjonalnym reprezentantem wspólnoty publicznoprawnej, na którym z tego tytułu ciężą obowiązki wynikające z zasady jawności, mógłby być zatem każdy, kto dysponuje informacją publiczną: zarówno inny członek określonej wspólnoty publicznoprawnej, jak i podmiot znajdujący się w sformalizowanych strukturach organizacyjnych wspólnoty publicznoprawnej. Prawo dostępu do informacji publicznej na tle regulacji konstytucyjnej nie jest więc reglamentowane przez charakter dysponenta tej informacji. Innymi słowy, relacja, jaka nawiązuje się pomiędzy podmiotem domagającym się informacji publicznej a dysponentem tej informacji, pozostaje zatem relacją pomiędzy członkiem wspólnoty publicznoprawnej a nią samą, niezależnie od tego, kto w danym przypadku jest podmiotem reprezentującym tę wspólnotę w jego przyjętym wyżej rozumieniu. Adresatem oczekiwania udzielenia informacji publicznej czy nawet roszczenia w tym zakresie jest wspólnota publicznoprawna, w imieniu której występuje podmiot będący w posiadaniu informacji publicznej objętej roszczeniem o udostępnienie.

Nawiązując do refleksywnego działania zasady jawności, widoczny jest jednocześnie jej wpływ również na wykładnię art. 61 ust. 1 Konstytucji. Z perspektywy konstytucyjnej zaprezentowana wykładnia tego przepisu, w treści którego nie wskazano podmiotu zobowiązanego, a prowadząca do wniosku, że podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej jest każdy dysponent tego rodzaju informacji jako reprezentant wspólnoty, koresponduje bowiem właśnie ze standardami jawności demokratycznego państwa prawnego, nie niweczając prawa dostępu do informacji publicznej wyłącznie ze względu na charakter jej dysponenta. Taki standard konstytucyjny koresponduje ze standardami międzynarodowymi, zgodnie z którymi „[p]rawo dostępu do informacji jest skierowane do podmiotów, które posiadają informacje gromadzone zgodnie z prawem. Są nimi w szczególności organy

<sup>15</sup> S. Wronkowska, *Więź treściowa systemu norm prawnych – „zasady prawa”*, w: A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, op. cit., s. 225. Zob. też S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *„Zasady prawa” w perspektywie teorii prawa oraz szczegółowych nauk prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, nr 36(2), s. 9.

władzy publicznej, ale generalnie także inne podmioty, które z mocy prawa dysponują informacjami<sup>16</sup>.

Konstytucja w art. 61 ust. 3 upoważnia jednak ustawodawcę do ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej, w czym mieszczą się również ograniczenia zakresu podmiotowego tego prawa, ze względu na wartości wskazane w treści tej regulacji. W tym właśnie kontekście należy odczytywać treść art. 4 ust. 1 u.d.i.p., co prowadzi do wniosku, że nie każdy „posiadacz” informacji publicznej jest podmiotem zobowiązanym do jej udzielenia, lecz – gdy chodzi o zakres określony w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. – jedynie podmiot „wykonujący zadania publiczne”, przy czym wykładnia tego ustawowego pojęcia nie może abstrahować ani od politycznego charakteru publicznego prawa dostępu do informacji publicznej, ani od refleksowego oddziaływania konstytucyjnej zasady jawności wyprowadzanej z art. 2 Konstytucji<sup>17</sup>. Oznacza to, że wykładnia ta nie powinna być wykładnią zawężającą zakres podmiotowy dostępu do informacji publicznej.

Analiza treści art. 4 ust. 1 u.d.i.p., zgodnie z którym „[o]bowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne [...]”, uzasadnia wniosek, że podmiotami zobowiązanymi do udostępnienia informacji publicznej są „[p]odmioty wykonujące zadania publiczne”, do których na gruncie u.d.i.p. ustawodawca wprost zalicza również władze publiczne, a także, po drugie – mając na uwadze użyty w treści przepisu zwrot: „w szczególności”, że podmiotami wykonującymi zadania publiczne są podmioty wskazane w otwartym katalogu podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 1–5 u.d.i.p. Należy przyjąć, że pojęcie „zadań publicznych”, jakim posługuje się ustawodawca w treści art. 4 ust. 1 u.d.i.p., nie pozostaje w kolizji z pojęciem „zadań władzy publicznej” (art. 61 Konstytucji RP). Zadania władzy publicznej, o czym mowa niżej, są również zadaniami publicznymi. Posłużenie się przez ustawodawcę w konstrukcji art. 4 ust. 1 u.d.i.p. pojęciem „zadań publicznych” uzasadnia tezę ugruntowaną już w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, zgodnie z którą wykonywanie zadań publicznych jako wyznacznik katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej nie jest wyłącznym atrybutem władzy publicznej. Zadania

<sup>16</sup> C. Mik, op. cit., s. 27.

<sup>17</sup> O zagadnieniu refleksowego oddziaływania konstytucyjnej zasady jawności wyprowadzanej z art. 2 Konstytucji szerzej zob. W. Jakimowicz, *Granice prawa dostępu...*, s. 167–170.



takie mogą być wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy<sup>18</sup>.

Jednocześnie, zestawiając art. 4 ust. 1 u.d.i.p. z unormowaniami Konstytucji, należy od razu przyjąć, że zadania publiczne, o jakich mowa w tym przepisie, to zadania inne niż wynikające z ogólnej zasady jawności, skoro dopiero w przypadku stwierdzenia wykonywania przez dany podmiot właśnie takich zadań staje się on podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej, a zatem dopiero wtedy staje się podmiotem objętym działaniem zasady jawności. Przeciwna interpretacja, również dopuszczalna, zgodnie z którą zadania publiczne, o jakich mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., obejmują również zadania w zakresie jawności życia publicznego, zrównywałaby treść tego przepisu ze skutkiem braku określenia w Konstytucji podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej uzasadniającym przyjęcie, że jest nim każdy posiadacz informacji publicznej. Każdy bowiem posiadacz informacji publicznej jako organ państwa w znaczeniu funkcjonalnym byłby podmiotem zadania publicznego determinowanego obowiązkiem wynikającym z zasady jawności. Wówczas jednak odrębne unormowanie art. 4 ust. 1 u.d.i.p. wydawałoby się niecelowe. Jednocześnie od razu uwidoczni się również istota problemu w wykładni art. 4 ust. 1 u.d.i.p., wiążąca się z kategorią podmiotów, które z istoty swojej na co dzień nie wykonują zadań publicznych, i dopuszczalnością uznania, że mogą być one „podmiotami wykonującymi zadania publiczne” w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.d.i.p.

### 3. Pojęcie zadania publicznego

Prawne pojęcie zadań publicznych nie zostało zdefiniowane w przepisach u.d.i.p. Pojęcie zadań publicznych jest jednak również pojęciem prawniczym analizowanym w doktrynie. Nawiązanie do dorobku doktryny w procesie odkodowywania treści pojęcia zadań publicznych okazuje się niezbędne.

W ślad za definicją zaproponowaną przez M. Górskiego można przyjąć, że zadania publiczne rozumiane jako zadania kierowane przez prawodawcę do organów administrujących to normatywne określenie zachowań aparatu administracji koniecznych do urzeczywistnienia

<sup>18</sup> Zob. wyrok NSA z 18 VIII 2010 r., sygn. akt I OSK 851/10, LEX nr 737513; wyrok NSA z 20 IV 2021 r., sygn. akt III OSK 559/21, LEX nr 3192906.

określonego celu państwa, przy pomocy wyznaczonych środków i form działania, jako normatywne zobowiązanie administracji do realizacji wytyczonego celu państwa przez określone stosowanie wyznaczonych środków<sup>19</sup>.

W definicji tej zwraca uwagę szerokie określenie adresata zadań publicznych, którym są „organy administrujące”<sup>20</sup>, a zatem podmioty niekonieczne umiejscowione w strukturze administracji publicznej, jednakże wyposażone w atrybut specjalnej kompetencji, tj. kompetencji administracyjnej. Nie ma sporu w doktrynie co do możliwości i dopuszczalności realizacji zadań publicznych nie tylko przez organy administracji publicznej lub szerzej – przez organy państwa. Nie pozostaje to w sprzeczności z twierdzeniem, że zadania publiczne przypisane są – co do zasady – państwu, ponieważ to państwo decyduje, które zadania będzie realizować przez swoje organy na zasadzie wyłączności, które będzie przekazywać innym podmiotom władzy publicznej, a które będą mogły być wykonywane także przez podmioty niepubliczne<sup>21</sup>. Nie oznacza to jednak, że podmiotami wykonującymi zadania publiczne są wyłącznie państwo oraz szeroko rozumiane podmioty władzy publicznej. Jak podkreśla M. Stahl, „[z]a cechę nowej administracji należy uznać rozszerzający się zakres współistnienia podmiotów administracji publicznej i podmiotów niepublicznych i wynikający z niego współudział tych podmiotów w realizowaniu zadań publicznych. Przybiera on różne formy: przekazywania zadań publicznych na rzecz podmiotów niepublicznych lub dopuszczania ich do realizowania tych zadań, prywatyzacji kapitałowej, prywatyzacji związanej z przekazywaniem zadań i funkcji publicznych na rzecz podmiotów niepublicznych, podejmowania przedsięwzięć publiczno-prywatnych. Z jednej strony zakres zadań państwa stale się rozszerza, zwiększają się też oczekiwania i potrzeby społeczne, z drugiej państwo decyduje się na przekazywanie znacznej (istotnej) części zadań na odrębne od niego podmioty władzy

<sup>19</sup> M. Górski, *Pojęcia – „funkcje administracji państwowej” i „zadania administracji państwowej”*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 1992, nr 52, s. 170–172.

<sup>20</sup> M. Górski nie używa wprawdzie określeń takich jak „organ administrujący” czy „zadanie publiczne”, wiąże jednak pojęcie „zadań administracji państwowej” z pojęciem „funkcji administracji państwowej” i odnosi je przede wszystkim do ujęcia administracji w znaczeniu przedmiotowym jako swoistego rodzaju działalności „aparatu administracyjnego”. „Zadania administracji państwowej” przedstawiają się tu zatem jako zadania administrujących w imieniu i na rachunek państwa.

<sup>21</sup> M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007, s. 103.

publicznej (samorząd terytorialny i samorzady zawodowe) i na podmioty niepubliczne. Mimo tego ruchu zadań co do zasady, z uwagi na źródło, określone zadania pozostają zadaniami państwa i ono odpowiada za ich realizację<sup>22</sup>. W procesie prywatyzacji zadań publicznych, zadania te mogą być przekazywane do wykonania nawet podmiotom prywatnym<sup>23</sup>. E. Schmidt-Aßmann wskazuje, że pojęcie zadań publicznych jest pojęciem zawierającym w sobie węższe kategorie zadań państwowych i zadań administracyjnych, gdzie „[z]adania państwowe to te zadania publiczne, które są sprawowane przez państwo lub podporządkowanych mu piastunów władzy, jak również przez instytucje między państwowe. [...] Są jednak ważne zadania publiczne, które są spełniane przez prywatnych piastunów zadań. [...] Zadaniem administracyjnym są te zadania państwowe, które są przydzielone do sprawowania przez piastunów administracji publicznej”<sup>24</sup>.

Treść zadań publicznych jest zawsze determinowana przez prawodawcę, „to samo państwo decyduje samodzielnie i ostatecznie o tym, co jest, a co nie jest zadaniem publicznym, zaś te oceny mogą być kwestionowane na drodze politycznej, a nie prawnej”<sup>25</sup>.

Przytoczona wyżej definicja zadań publicznych akcentuje ponadto „zobowiązanie normatywne” jako cechę zadań publicznych, a treść tych zadań wiąże z kategorią celu państwa, który w obecnych realiach odczytywany z art. 1 Konstytucji RP można ujmować jako obowiązek realizacji dobra wspólnego.

W zgodzie z powyższym określeniem zadań publicznych przyjmuje się, że zadania takie wynikają ze specjalnych norm, tzw. norm zadaniowych, co oznacza, że dla stwierdzenia istnienia i ustalenia zakresu zadania publicznego konieczne jest odnalezienie w przepisach prawa skierowanej do organu administrującego odpowiedniej normy zadaniowej, czyli takiej, która określa zachowania organu administrującego konieczne do urzeczywistnienia określonego celu państwa. Określenie zadania i określenie celu działania podmiotu administracji publicznej jest traktowane jako jednoznaczne z nałożeniem na ten podmiot

<sup>22</sup> Ibidem, s. 100.

<sup>23</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2022, s. 207–208.

<sup>24</sup> E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 196.

<sup>25</sup> M. Stahl, op. cit., s. 101; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 17 i przytoczone tam poglądy przedstawicieli nauki niemieckiej.

obowiązku wykonania danego zadania lub obowiązku osiągnięcia wyznaczonego celu. Wynika to z założenia, że określony stan rzeczy, którego osiągnięcie nakazuje norma zadaniowa, ma być osiągnięty bez względu na panujące okoliczności, dlatego też w przypadku tego rodzaju norm zazwyczaj nie określa się okoliczności, w których dane działanie ma być dokonywane. Warto też podkreślić, że jako cechę charakterystyczną norm zadaniowych wskazuje się, że wyznaczony w nich obowiązek nie może być zrealizowany przez pojedynczą czynność, ale jego realizacja musi polegać na wykonaniu szeregu czynności jednorodnych lub wielorodnych, prawnych lub faktycznych<sup>26</sup>, a swoistą odmianą norm zadaniowych są te, które nie wyznaczają wprost samych zadań, ale określają „urządzenia lub przedsięwzięcia” potrzebne do spełnienia tych zadań<sup>27</sup>. Zadanie publiczne, aby mogło być za takie uznane, nie musi być literalnie określone przez ustawodawcę właśnie jako zadanie publiczne. Warto też odnotować, że normy zadaniowe „[n]ie dają się jednoznacznie zaliczyć do jednej z trzech grup norm, tradycyjnie wyróżnianych na gruncie prawa administracyjnego, a więc prawa ustrojowego, materialnego czy formalnego”<sup>28</sup>. Skoro jednak normy te bezpośrednio skierowane są do organów administracji publicznej, a nie do adresatów ich działań<sup>29</sup>, zbliżone są do norm programowych<sup>30</sup> charakteryzowanych jako „[n]ormy, które nakazują realizację (lub dążenie do osiągnięcia) pewnego celu”<sup>31</sup>, a istotą zadania jest to, że jego treść wiąże się z obowiązkiem<sup>32</sup>, kierunkami działań wyznaczonych treścią zadania związanymi z realizacją jakiejś wartości, np. zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia, mienia, środowiska, utrzymania porządku publicznego<sup>33</sup>, to można przyjąć, pamiętając o odmiennej strukturze norm-zasad, że z punktu widzenia ich treści normy zadaniowe są

<sup>26</sup> Zob. J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” DCXXVII, Prace Prawnicze, z. 99, Warszawa–Kraków 1982, s. 65.

<sup>27</sup> J. Zimmermann, op. cit., s. 73.

<sup>28</sup> M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 162.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 163.

<sup>30</sup> Zob. A. Bator, *Normy planowania gospodarczego w systemie prawa*, Wrocław 1992, s. 96 i n.; T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji*, w: *Charakter i struktura norm konstytucji*, pod red. J. Trzczińskiego, Warszawa 1997, s. 97.

<sup>31</sup> T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, op. cit. s. 97.

<sup>32</sup> D. Mazurkiewicz, *Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3, s. 78.

<sup>33</sup> Z. Cieślak, *Normy zadaniowe*, w: Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 63.

zbliżone do norm-zasad, których jedną z cech charakterystycznych, jak wyżej sygnalizowano, jest również m.in. to, że „wyznaczają kierunek działań”, wskazują „nienaruszalne wartości”, „stany rzeczy do osiągnięcia”<sup>34</sup>, w szczególny sposób kształtują obowiązek, tj. w sposób „nie przesądający na poziomie językowego sformułowania ostatecznego efektu jego realizacji”<sup>35</sup> i w przestrzeni prawa administracyjnego ich adresatami są organy administrujące. Zdaniem M. Kamińskiego „[o]sobne miejsce wśród norm-zasad zajmują ustawowe normy zadaniowe, które z jednej strony wyznaczają szczegółowe obszary działalności państwa, którymi zawiadywanie leży w interesie publicznym i służy realizacji dobra wspólnego, z drugiej zaś – określają sposoby lub środki osiągania celów polityki państwa w tych właśnie obszarach. Nie zawsze jednak normy zadaniowe mają status typowych norm-zasad. Ponieważ treść norm zadaniowych jest rekonstruowana z pewnego ciągu przepisów, które stopniowo dookreślają, precyzują i konkretyzują sposoby i środki działań należących do zakresu zadań, dlatego na określonym poziomie ustawowej konkretyzacji «powinności zadaniowych» organów elementy niekonkluzywne mogą ulec przekształceniu w regulację konkluzywną”<sup>36</sup>. Czasami w piśmiennictwie normy będące źródłem zasad prawa administracyjnego określa się właśnie jako normy zadaniowe<sup>37</sup>.

Analiza charakteru norm zadaniowych pozwala przyjąć, że podstawowa konstytucyjna norma zadaniowa kierowana do organów państwa wyznacza zadanie, zgodnie z którym organy władzy publicznej należące do Narodu w Rzeczypospolitej Polskiej – będącej dobrem wspólnym wszystkich obywateli oraz demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, kierującym się zasadą zrównoważonego rozwoju w zapewnianiu wolności i praw człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwa obywateli, strzeżeniu dziedzictwa narodowego oraz zapewnianiu ochrony środowiska – działają na podstawie i w granicach prawa (art. 1, art. 2, art. 4, art. 5 i art. 7

<sup>34</sup> S. Wronkowska, *Wież treściowa...*, s. 224. Zob. też S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, op. cit., s. 9.

<sup>35</sup> M. Kordeła, *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 68(1), s. 41.

<sup>36</sup> M. Kamiński, *Normy-zasady prawa administracyjnego i ich cechy charakterystyczne*, w: *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, pod red. Z. Duniewskiej, A. Krakoty, M. Stahl, Warszawa 2018, LEX/el.

<sup>37</sup> Zob. J.G. Firlus, A. Cebera, *Organ prowadzący postępowanie jako rzecznik interesu zbiorowego*, w: *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, pod red. M. Gajdy-Durlik, Z. Kmiecika, Warszawa 2019, LEX/el.

Konstytucji RP)<sup>38</sup>. Zadanie wynikające z tego rodzaju norm dlatego jest „publiczne”, że jest podejmowane w interesie pewnej zbiorowości, tj. w interesie publicznym<sup>39</sup>.

Równie istotne, co stwierdzenie normatywnego charakteru zadania publicznego, jest odkodowanie treści tego pojęcia.

Stanowisko doktryny i orzecznictwa co do szerokiego rozumienia pojęcia zadania publicznego jest zbieżne. Zadania publiczne rozumiane są jako zadania służące zaspokajaniu potrzeb zbiorowych obywateli, potrzeb określonych społecznością<sup>40</sup>, a zatem takie, które cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu, a także sprzyjanie osiągnięciu celów określonych w Konstytucji lub ustawie<sup>41</sup>. E. Schmidt-Aßmann zauważa, że pojęcie zadań publicznych należy do kategorii, które nie posiadają stałej normatywnej treści, a można je ujmować jako „[d]ziedziny przedmiotowe, w których sprawowanie zadań służy bezpośredniemu wspieraniu interesu ogółu poprzez zaspokajanie potrzeb kolektywnych”<sup>42</sup>. Trybunał Konstytucyjny określił zadania publiczne jako zadania, które „służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności”<sup>43</sup>, wymieniając wśród nich m.in. bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowia i moralności publicznej<sup>44</sup>.

Dla odkodowania treści pojęcia zadań publicznych znaczenie ma również doktrynalna konstatacja, że kategoria tych zadań pozostaje w związku z sytuacją prawną obywateli. Przyjmuje się, że istnienie określonego zadania publicznego umożliwia obywatelowi domaganie się wykonania tego zadania<sup>45</sup>, a jego treść obejmuje również obowiązek poszanowania wolności i praw innych osób, w kontekście których dopuszczalne jest ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności<sup>46</sup>. Oczywiście nie powinno ulegać wątpliwości, że takie żądanie obywatela powinno każdorazowo

<sup>38</sup> Por. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006, s. 101.

<sup>39</sup> Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 146.

<sup>40</sup> L. Zacharko, op. cit., s. 16–17.

<sup>41</sup> S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 29; wyrok NSA z 18 VIII 2010 r., sygn. akt I OSK 851/10, LEX nr 737513; wyrok NSA z 23 VIII 2017 r., sygn. akt I OSK 3195/15, LEX nr 2398195; wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 25 VII 2006 r., sygn. akt P 24/05, LEX nr 198687; wyrok NSA z 20 IV 2021 r., sygn. akt III OSK 559/21, LEX nr 3192906.

<sup>42</sup> E. Schmidt-Aßmann, op. cit., s. 196.

<sup>43</sup> Uzasadnienie uchwały TK z 27 IX 1994 r., sygn. akt W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.

<sup>44</sup> Wyrok TK z 16 IV 2002 r., sygn. akt SK 23/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 26.

<sup>45</sup> J. Zimmermann, op. cit., s. 73.

<sup>46</sup> Wyrok TK z 16 IV 2002 r., sygn. akt SK 23/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 26.

znajdować swoją materialnoprawną podstawę normatywną<sup>47</sup>. Pogląd, że kategoria zadań publicznych pozostaje w związku z sytuacją prawną jednostek, bezpośrednio koresponduje z trafnym spostrzeżeniem S. Biernata, że podstawowym kryterium dla uznania danych zadań za publiczne jest okoliczność, że państwo lub samorząd terytorialny ponoszą w świetle prawa odpowiedzialność za ich zrealizowanie<sup>48</sup>, przy czym nie jest konieczne, aby wykonywanie zadań odbywało się w ramach struktur organizacyjnych administracji publicznej<sup>49</sup>. Właśnie z tytułu tej odpowiedzialności wykonywanie zadań publicznych w imię dobra wspólnego nie może pozostawać w oderwaniu od realizacji podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli<sup>50</sup>.

Znajomość cech norm zadaniowych ułatwia ich odkodowywanie z przepisów prawnych, przy tym istnienia normy zadaniowej oczywiście nie można domniemywać, jednak ustalenie treści takiej normy często wymaga przeprowadzenia szerszych procesów wykładni<sup>51</sup>. Warto w tym kontekście odnotować, że niezbędnym elementem kwalifikacji danej normy jako normy zadaniowej, a w konsekwencji niezbędnym elementem kwalifikacji określonego zadania jako zadania publicznego nie jest zagwarantowanie realizacji tego zadania ze środków publicznych.

---

<sup>47</sup> Na związki sytuacji prawnych jednostki z kategorią zadań publicznych zwrócono w orzecznictwie sądowoadministracyjnym uwagę w kontekście zależności pomiędzy publicznym prawem podmiotowym do godnego pochówku a zadaniem publicznym realizowania prawa do godnego pochówku. Zob. wyrok NSA z 4 XII 2020 r., sygn. akt I OSK 125/19, LEX nr 3121933, w którym przyjęto, że „[w] zakresie ustawowego obowiązku realizowania prawa do godnego pochówku na cmentarzu wyznaniowym katolickim, w prawnie określonych sytuacjach, podmiotem zobowiązanym do wykonywania tego rodzaju zadania publicznego jest parafia. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p., obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności m.in. podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne. W konsekwencji obowiązkiem proboszcza parafii jest zrealizowanie prawa podmiotowego do informacji publicznej (art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 u.d.i.p.) poprzez udostępnianie informacji publicznej, tj. informacji o działalności parafii (zarządu cmentarza) w zakresie, w jakim wykonuje ona zadania publiczne, czyli w realiach niniejszej sprawy w zakresie, w jakim obowiązana jest ona do umożliwienia realizowania na cmentarzu wyznaniowym prawa do godnego pochówku”. Zob. też wyrok WSA w Łodzi z 26 II 2021 r., sygn. akt II SAB/Łd 97/20, LEX nr 3150575; wyrok WSA w Poznaniu z 4 III 2021 r., sygn. akt IV SAB/Po 148/20, LEX nr 3176900; wyrok WSA w Krakowie z 14 V 2021 r., sygn. akt II SAB/Kr 4/21, LEX nr 3218806.

<sup>48</sup> S. Biernat, op. cit., s. 29.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 29–30.

<sup>50</sup> Ibidem, s. 29.

<sup>51</sup> Por. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie...*, s. 472.

Również charakter kompetencji oraz przewidziane formy realizacji zadania publicznego (w tym formy cywilnoprawne) nie mają wpływu na kwalifikację określonego zadania jako zadania publicznego. Już A. Jaroszyński podkreślał, że tylko kompetencja, a nie samo zadanie jest podstawą do wchodzenia w stosunki prawne, „[k]ompetencje pełnią funkcje służebne w stosunku do zadań w tym sensie, że są jednym z instrumentów wykonywania zadań”<sup>52</sup>.

Mając na uwadze tego rodzaju wzajemne powiązanie pomiędzy kategoriami kompetencji a zadaniami, warto jednak spostrzec, że o ile dostrzeganie różnic pomiędzy tymi kategoriami ułatwia definiowanie każdej z nich, o tyle dostrzeganie elementów zbliżających do siebie te kategorie może służyć wykładni pojęcia „podmiotu wykonującego zadania publiczne”. Jeśli bowiem określony podmiot został wyposażony w kompetencję administracyjną, np. do wydawania decyzji administracyjnej, czyli został zobowiązany do czynienia użytku z przyznanego mu upoważnienia dla realizacji dobra wspólnego, to już z tego tytułu powierzona zostaje mu rola podmiotu wykonującego zadania publiczne.

Wynika to ze specyfiki kategorii kompetencji administracyjnej, która obejmuje jednocześnie upoważnienie jej adresata do określonego zachowania, jak również jego obowiązek czynienia użytku z tego upoważnienia w interesie publicznym, a obowiązek taki na najogólniejszej płaszczyźnie rozważań wynika z podstawowej ogólnej konstytucyjnej normy zadaniowej, o której była mowa wyżej. Zwracała uwagę na te zależności już wiele lat temu Profesor T. Rabska. Analizując pojęcia kompetencji, właściwości i zadania, wskazywała, że ustalenie w przepisach prawnych zadań „[n]ie wnosi w zasadzie odrębnych elementów prawnych i nie przesądza jeszcze o możliwości podejmowania przez organ działań”<sup>53</sup>, jednak jednocześnie podkreślała, że na gruncie prawa administracyjnego dominuje pogląd o tym, że przyznanie kompetencji łączy się z obowiązkiem czynienia z niej użytku, ponieważ działalność organu jest „[s]pełnieniem określonych «obowiązków», których istnienie uzasadnia jego powołanie”<sup>54</sup>, a w samym w pojęciu kompetencji

<sup>52</sup> A. Jaroszyński, *Struktura i funkcjonowanie organów w systemie rad narodowych*, Warszawa 1984, s. 92.

<sup>53</sup> T. Rabska, *Prawny mechanizm kierowania gospodarką*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1990, s. 114.

<sup>54</sup> *Ibidem*, s. 117.



zawarty jest już obowiązek jej realizacji<sup>55</sup>. Zgadzała się też z poglądem Z. Ziemińskiego, że charakter obowiązku czynienia użytku z kompetencji może być różny, od jednoznacznego obowiązku czynienia konkretnego użytku z przyznanej kompetencji, aż do bardzo ogólnego obowiązku „[k]ierowania się interesami państwa i społeczeństwa, interesami, których rozeznanie pozostawia się samemu organowi decydującemu”<sup>56</sup>. Podzielając ten pogląd i dzisiaj, należy przyjąć, że uzasadnione jest posługiwanie się pojęciem kompetencji administracyjnej rozumianej jako swojego rodzaju „wspólny mianownik” obejmujący jednocześnie kompetencję w ogólnym znaczeniu upoważnienia, wynikającą z normy kompetencyjnej oraz generalny obowiązek realizacji interesu publicznego wynikający z normy określającej ten obowiązek skierowanej do organu administracji<sup>57</sup> (podstawowej ogólnej konstytucyjnej normy zadaniowej). Niezależnie też, jaka będzie treść szczegółowej normy zadaniowej, zawsze norma ta powinna być odczytywana w zgodzie z konstytucją, a zatem przez pryzmat obowiązku realizacji dobra wspólnego. Oczywiście pojęcia interesu publicznego i dobra wspólnego nie są synonimami<sup>58</sup>, pozostają jednak w ścisłym związku, przy czym pojęciu interesu publicznego w tym związku nadaje się charakter elementu dynamicznego związanego z jakimś przeżyciem psychicznym, pewnej dążności, sposobu, drogi wiodącej ku dobru wspólnemu, co zresztą

<sup>55</sup> T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa–Poznań 1967, s. 55. Współcześnie J. Zimmermann podkreśla, że „[m]ając kompetencję w określonym zakresie, organ administracyjny ma obowiązek czynić z niej użytek, a niezrealizowanie tego obowiązku jest jednoznaczne z tzw. beczynnością organu”. Zob. J. Zimmermann, op. cit., s. 174.

<sup>56</sup> T. Rabska, *Prawny mechanizm...*, s. 117.

<sup>57</sup> Por. W. Jakimowicz, *Konstrukcja tzw. domniemania kompetencji organu administracji publicznej*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, pod red. J. Bocia, A. Chajbowicza, Wrocław 2009, s. 241.

<sup>58</sup> Słuszne jest stwierdzenie M. Stahl, że rozumienie pojęcia dobra wspólnego na płaszczyźnie postanowień Konstytucji „potwierdza potrzebę odróżniania obu pojęć”. Trafne jest również spostrzeżenie, że „konstytucyjne ujmowanie państwa jako dobra wspólnego jest szerokie i obejmuje z natury rzeczy wiele elementów składających się na pojęcie państwa” i „tak rozumiane dobro wspólne swoim zakresem obejmuje nie tylko jednostki, obdarzone niezbywalną godnością, mające prawa wobec państwa, ale i obowiązki wobec niego, ale także mniejsze i większe wspólnoty”, ich „instytucje i władze [...] oraz ich zadania [...] i formy, a także metody ich realizacji”. Zob. M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, w: *Nowe problemy badawcze...*, s. 60. Zob. też: L. Morawski, *Prawa jednostki a dobro wspólne (liberalizm versus komunitaryzm)*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 53(11), s. 26 i n.

pozostaje w korelacji z samym rozumieniem interesu jako pewnego procesu myślowego w zakresie ocen dotyczących aktualnej lub przyszłej korzyści, pewnego zainteresowania jakiegoś podmiotu jakimś stanem faktycznym, umiejscowionym przede wszystkim w sferze psychicznej, skąd oddziałuje na porządek społeczny<sup>59</sup>.

Dostrzeganie różnic pomiędzy kompetencjami a zadaniami czyni jasną tezę, zgodnie z którą z określenia zadań nie wynika automatycznie zdolność do podejmowania określonych działań<sup>60</sup>.

Ważne jest zatem spostrzeżenie, że sam fakt podejmowania przez kogoś działania odpowiadającego treści zadania publicznego nie jest równoznaczny z twierdzeniem, że dany podmiot realizuje normatywnie zdeterminowane zadanie publiczne, a nawiązując do treści art. 4 ust. 1 u.d.i.p. – wykonuje zadania publiczne<sup>61</sup>. Warunkiem koniecznym uznania go za taki podmiot jest stwierdzenie, że jest on adresatem określonej normy zadaniowej. W przypadku organów administrujących, czyli organów wyposażonych w kompetencje administracyjne, spostrzeżenie powyższe wydaje się banalne. Organy te bowiem zawsze występują w roli podmiotów wykonujących ogólne zadanie publiczne determinujące ich kompetencję, tj. obowiązek działania w interesie publicznym (dla dobra wspólnego), co oczywiście nie oznacza, że z tego tytułu automatycznie stają się adresatami norm wyznaczających skonkretyzowane zadania w określonym wycinku życia publicznego. Istota tego spostrzeżenia uwydatnia się jednak w przypadku podmiotów niewyposażonych w kompetencje administracyjne. Na przykład, spośród wielu podmiotów prawa prywatnego niewyposażonych w takie kompetencje, w tym przedsiębiorstw czy spółek prawa handlowego prowadzących podobną działalność, tylko te będą mogły być uznane za podmioty wykonujące zadania publiczne, w stosunku do których będzie można wskazać normę wyznaczającą im te zadania.

<sup>59</sup> E. Schmidt-Aßmann, op. cit., s. 187.

<sup>60</sup> Zob. K. Defecińska, *Spory o właściwość organu administracji publicznej*, Warszawa 2000, s. 8; T. Rabska, *Prawny mechanizm...*, s. 110; W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 41.

<sup>61</sup> Kwestia faktycznego podejmowania lub niepodejmowania działania odpowiadającego treści zadania publicznego jest irrelevantna dla stwierdzenia istnienia po stronie określonego podmiotu tego rodzaju zadania. Trafnie wskazuje M. Górski, że „[...] dla stwierdzenia istnienia zadania wystarczy skonstruowanie normy prawnej [...]”. Nie uważam natomiast, aby faktyczne niewykonywanie zadania [...] nie pozwalało na stwierdzenie jego istnienia”. Zob. M. Górski, op. cit., s. 172.

Zdaniem E. Knosali pozytywna odpowiedź na pytanie, czy istnieją zadania będące niejako ze swej natury zadaniami publicznymi, byłaby trudna do obrony<sup>62</sup>. Jak trafnie podkreśla M. Stahl, zadania publiczne są zawsze wyznaczone przez normy prawne<sup>63</sup>, a zatem w sytuacji, gdy państwo całkowicie rezygnuje z zajmowania się niektórymi sprawami i z odpowiedzialności za ich wykonywanie (a może to uczynić w drodze regulacji prawnej), zadania z tego zakresu przestają mieć charakter publiczny<sup>64</sup>.

#### 4. Pojęcie podmiotu wykonującego zadania publiczne

W toku dotychczasowych rozważań zarysowały się już istotne cechy konstytutywne „podmiotu wykonującego zadania publiczne”, które można odnieść do treści art. 4 ust. 1 u.d.i.p. Należy zatem przyjąć, że działanie określonego podmiotu odpowiadające treści zadania publicznego dopiero wtedy uzyskuje walor realizacji zadania publicznego przez ten podmiot, czyniąc z niego „podmiot wykonujący zadania publiczne”, jeśli działanie to znajduje umocowanie w normie prawnej skierowanej do tego podmiotu, a odpowiedzialność za jego zrealizowanie ponosi wspólnota publicznoprawna (państwo, wspólnoty samorządowe), której ten podmiot staje organem w znaczeniu funkcjonalnym. Jeśli dodatkowo jest wyposażony w kompetencje administracyjne, to staje się organem administrującym. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w ramach wskazanych wyżej cech konstytutywnych „podmiotu wykonującego zadania publiczne” jako podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej nie mieści się kwestia dysponowania przez niego majątkiem publicznym. Byłoby tak wówczas, gdyby od dysponowania majątkiem publicznym uzależniony był status „podmiotu wykonującego zadania publiczne” jako podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej. Tymczasem fakt dysponowania majątkiem publicznym jest jedynie jedną z okoliczności, której istnienie ustawodawca nakazuje traktować jako wyznacznik twierdzenia, że dany podmiot wykonuje zadania publiczne w rozumieniu u.d.i.p. Dzieje się tak wtedy,

---

<sup>62</sup> E. Knosła, *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego...*, s. 117.

<sup>63</sup> M. Stahl, *Cele publiczne...*, s. 101.

<sup>64</sup> S. Biernat, op. cit., s. 29–30.

gdy określony podmiot reprezentuje „inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym”. Wówczas fakt dysponowania majątkiem publicznym przez reprezentowany podmiot przesądza o kwalifikacji podmiotu reprezentującego jako „podmiotu wykonującego zadanie publiczne” w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. Nie oznacza to jednak, że jest to przesłanka konieczna do uznania podmiotu reprezentującego za podmiot wykonujący zadanie publiczne. Jeśli podmiot reprezentowany nie będzie dysponował majątkiem publicznym, ale będzie wykonywał zadania publiczne, to podmiot go reprezentujący również uzyska status „podmiotu wykonującego zadanie publiczne” w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. O ile zatem dysponowanie majątkiem publicznym nie jest cechą konstytutywną ani pojęcia zadania publicznego, ani pojęcia „podmiotu wykonującego zadanie publiczne” *in genere*, o tyle na gruncie normy zawartej w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. jest traktowane jako wystarczająca, chociaż nie konieczna do spełnienia, przesłanka uznania statusu prawnego określonego podmiotu jako „podmiotu wykonującego zadanie publiczne” i z tego tytułu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej. Konstytutywność przesłanki dysponowania majątkiem publicznym nie wynika również z pozostałych unormowań art. 4 ust. 1 u.d.i.p., chociaż trzeba odnotować, że niewątpliwie podmioty wskazane w tych unormowaniach co do zasady dysponują takim majątkiem.

Na gruncie u.d.i.p. podmiot spełniający kryteria uznania za „podmiot wykonujący zadania publiczne” staje się podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej (jeśli oczywiście jest w jej posiadaniu), tj. do realizacji ciężącego na nim z tego tytułu (tj. dopiero wtedy, gdy jest adresatem „szczególnego” zadania publicznego) kolejnego zadania publicznego, tj. zadania zapewniania jawności i transparentności życia publicznego poprzez realizację publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z powyższymi ustaleniami podmiot taki potrzebuje instrumentu do realizacji tego rodzaju zadania. Stąd ustawodawca wyposaża „podmiot wykonujący zadania publiczne” w kompetencje do udzielania odpowiedzi na wnioski o udostępnianie informacji publicznych, włącznie z kompetencją do wydania decyzji (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.). Kompetencja ta, czyli sytuacja normatywna, rozumiana generalnie jako upoważnienie ustawowe do określonego rodzaju działania, jest elementem niezbędnym do wykonywania zadań publicznych w zakresie zapewniania jawności i transparentności życia publicznego.

Skoro *in genere* o zadaniu publicznym określonego podmiotu można mówić wtedy, gdy do tego podmiotu skierowana jest norma prawna wyznaczająca temu podmiotowi tego rodzaju zadanie, to również na gruncie u.d.i.p. podmiotem „wykonującym zadania publiczne” i przez to stającym się podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej nie jest każdy, czyjego działalność cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu, służy zaspokajaniu potrzeb zbiorowych obywateli i sprzyja osiąganiu celów określonych w Konstytucji lub ustawie, lecz podmiot, na którego takie obowiązki nakładają adresowane do niego normy prawne.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego powyższy sposób odczytywania treści kategorii „wykonywania zadań publicznych” legł u podstaw wykładni art. 4 ust. 1 u.d.i.p.

Od wielu już lat sądy administracyjne stoją na stanowisku, zgodnie z którym np. przedsiębiorstwa energetyczne, traktowane w doktrynie jako „wprawdzie nie *de iure*, ale *de facto* przedsiębiorstwa użyteczności publicznej”<sup>65</sup>, niezależnie od sposobu działania (produkcja, przesył, dystrybucja, obrót lub sprzedaż) są podmiotami wykonującymi zadania publiczne w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.d.i.p.<sup>66</sup>, stając się przez to adresatami kolejnego zadania publicznego, tj. zadania zapewniania jawności i transparentności życia publicznego, oraz kompetencji służących realizacji tego zadania. Z art. 1 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne<sup>67</sup> wynika, że normy tej ustawy są adresowane do przedsiębiorstw energetycznych, a „[c]elem ustawy jest tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom

---

<sup>65</sup> A. Walaszek-Pyziół, *Kształtowanie i realizacja polityki energetycznej państwa na gruncie ustawy Prawo energetyczne (podmioty, instrumenty)*, „Acta Universitatis Vratislaviensis. Prawo” 1999, nr 266, s. 419.

<sup>66</sup> Zob. wyrok NSA z 23 IX 2022 r., sygn. akt III OSK 1972/21, LEX nr 3417952; wyrok NSA z 1 III 2022 r., sygn. akt III OSK 1127/21, LEX nr 3322386; wyrok NSA z 25 V 2021 r., sygn. akt III OSK 906/21, LEX nr 3218900; wyrok NSA z 23 VIII 2017 r., sygn. akt I OSK 3195/15, LEX nr 2398195; wyrok NSA z 4 VIII 2015 r., sygn. akt I OSK 1638/14, LEX nr 1794753; wyrok NSA z 5 IX 2014 r., sygn. akt I OSK 2931/13, LEX nr 1569507; wyrok NSA z 15 XI 2013 r., sygn. akt I OSK 1640/13, LEX nr 1394372; wyrok NSA z 10 X 2013 r., sygn. akt I OSK 1030/13, LEX nr 1791042; postanowienie NSA z 26 IX 2013 r., sygn. akt I OZ 811/13, LEX nr 1400818; wyrok NSA z 26 IX 2013 r., sygn. akt I OSK 831/13, LEX nr 1791134; wyrok NSA z 4 IV 2013 r., sygn. akt I OSK 102/13, LEX nr 1336285.

<sup>67</sup> Ustawa z dnia 10 IV 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 2022, poz. 1385).

naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii”, przy czym zgodnie z art. 3 pkt 12 Prawa energetycznego przedsiębiorstwem energetycznym w rozumieniu ustawy jest podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu nimi lub przesyłania dwutlenku węgla, lub przeładunku paliw ciekłych.

Również fundacje kwalifikowane są jako podmioty „wykonujące zadania publiczne”<sup>68</sup>. Z ustawy o fundacjach<sup>69</sup> wynika bowiem, że „[f]undacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich, jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami” (art. 1), przy czym „[f]undacje mogą ustanawiać osoby fizyczne niezależnie od ich obywatelstwa i miejsca zamieszkania bądź osoby prawne mające siedzibę w Polsce lub za granicą” (art. 2 ust. 1). Na tym tle według kryterium m.in. celu fundacji wyróżnia się w doktrynie fundacje publiczne (użyteczności publicznej), które „tworzone są dla realizacji celów publicznych, służą dobru ogólnemu i bliżej niejednoznacznej liczbie osób”, oraz fundacje prywatne, które służą „interesom lub dobru określonej grupy, np. rodziny”. Podział ten nie jest tożsamy z podziałem fundacji na fundacje prawa prywatnego i fundacje prawa publicznego, dokonywanym według kryterium sposobu ich utworzenia, gdzie fundacje prawa prywatnego tworzone są w drodze czynności prywatnoprawnych, a fundacje prawa publicznego tworzone są aktem publicznoprawnym (ustawą, umową międzynarodową, aktem administracyjnym). Oznacza to, że również fundacja prawa prywatnego ma charakter fundacji publicznej. Obecnie w świetle art. 1 ustawy o fundacjach (wymóg celu społecznie lub gospodarczo uzasadnionego, zgodnego z podstawowymi interesami RP) tworzone mogą być wyłącznie fundacje publiczne<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> Zob. wyrok NSA z 3 III 2023 r., sygn. akt III OSK 2364/21, LEX nr 3509223; wyrok NSA z 21 X 2022 r., sygn. akt III OSK 4468/21, LEX nr 3425169; wyrok NSA z 20 I 2021 r., sygn. akt III OSK 2493/21, LEX nr 3129756; wyrok NSA z 18 V 2021 r., sygn. akt III OSK 1077/21, LEX nr 3279733; wyrok NSA z 12 X 2022 r., sygn. akt III OSK 1736/21, LEX nr 3420043.

<sup>69</sup> Ustawa z dnia 6 IV 1984 r. o fundacjach (Dz.U. 2020, poz. 2167).

<sup>70</sup> Zob. M. Kasiński, *Fundacje*, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 340–341; por. też uchwałę SN z 31 III 1998 r., sygn. akt III ZP 44/97, OSNP 1998, nr 16, poz. 472.

W świetle powyższych uwag należy zatem przyjąć, że normą prawną dającą podstawę do przyjęcia, że fundacje realizują zadania publiczne, jest art. 1 ustawy o fundacjach. Ustawa używa wprawdzie ogólnego określenia „zgodne z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej cele społecznie lub gospodarczo użyteczne”, ale jednocześnie wskazuje przykłady tych celów, jakimi są „ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami”. W doktrynie podkreśla się, że są to cele, do których realizacji została powołana również administracja publiczna<sup>71</sup>. Są to w istocie podstawowe cele państwa, co wynika z przepisów Konstytucji (np. art. 5 – „Rzeczpospolita Polska [...] strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska [...]”; art. 6 – „Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”; art. 68 ust. 3–4 – „Władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych [...], władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku; władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska; art. 70 ust. 4 i 5 – „Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia”, „Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie”. Z art. 1 ustawy o fundacjach wynika zatem, że określa on normatywne zobowiązania fundacji do realizacji wytyczonych celów państwa, a aktywność taka odpowiada wyżej wskazanym określeniom zadań publicznych.

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza uzasadnia wniosek, że konstrukcje teoretyczne prawa administracyjnego, poza oczywistymi walorami naukowymi, mają również znaczenie operatywne, a potrzeba – a nawet konieczność – posługiwania się metodą wykładni doktrynalnej w przestrzeni tego prawa wydaje się oczywista. Przedstawiona analiza ugruntowuje w przekonaniu, że w prawie administracyjnym, w którym jego istotę

<sup>71</sup> Zob. Z. Leoński, op. cit., s. 85.

w znacznym stopniu wyznaczają takie pojęcia, jak pojęcie interesu, w tym interesu publicznego i indywidualnego, cele publiczne, zadania publiczne, kompetencje, bezpieczeństwo publiczne, dobro wspólne itd., wykładnia doktrynalna jest niezbędna. We wszelkiej działalności prawniczej, a zwłaszcza tam, gdzie jeden z podmiotów, i to ten korzystający z władztwa, ma ostatnie i decydujące słowo, wartością nie do przecenienia jest jakość i wszechstronność argumentacji nakierowanej na eliminowanie arbitralności. Wartości tej niewątpliwie służy wykładnia doktrynalna, która z istoty swojej nie mając charakteru wiążącego, może jednak oddziaływać na rozumienie prawa trafnością i siłą użytych argumentów<sup>72</sup>, rozszerzać pole dyskusji i tym samym wzbogacać praktykę stosowania prawa administracyjnego, które będąc w znacznym stopniu zdeterminowane aksjologicznie wymaga i daje podstawy do rozważań o charakterze teoretycznym. Posłużenie się wykładnią doktrynalną ułatwia również, co zostało wykazane, uchwycenie istotnego zakresu podmiotowych granic publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej, tj. znalezienie odpowiedzi na pytanie, kogo należy zaliczyć do katalogu podmiotów wykonujących zadania publiczne. Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że podmiotem takim, będącym z tego właśnie powodu podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej, jest podmiot będący adresem norm prawnych nakładających na ten właśnie podmiot obowiązki podejmowania działań cechujących się powszechnością i użytecznością dla ogółu, służących zaspokajaniu potrzeb zbiorowych obywateli i sprzyjających osiąganiu celów publicznych określonych w Konstytucji lub ustawie.

#### **PERFORMING PUBLIC TASKS AS A DETERMINANT OF THE SUBJECTIVE LIMITS OF THE PUBLIC SUBJECTIVE RIGHT OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION**

##### **Summary**

The study concerns the subjective limits of the public subjective right to public information. It attempts to answer the question of the addressee of the claim characterizing this right in the Polish legal order from the perspective of constitutional regulations and the provisions of the Act on Access to Public Information. The

---

<sup>72</sup> Zob. E. Smoktunowicz, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego – Kodeks postępowania administracyjnego*, Białystok 1994, s. 28–30.



analysis focuses on the interpretation of the statutory concepts of “public tasks” and “entity performing public tasks” using the method of doctrinal interpretation as necessary in this respect. At the same time, such an understanding of doctrinal interpretation was adopted, according to which it is an interpretation carried out in the process of implementing the law, i.e. in specific circumstances, by the entity implementing this law and made from the point of view of the science of law, i.e. when referring to scientific arguments in the justification of the position and proposed solutions presented. For this reason, the results of the doctrinal interpretation of the terms “public task” and “entity performing public tasks” were also referred to the views presented in the jurisprudence of administrative courts. The analysis led to the conclusion that an “entity performing public tasks” within the meaning of the Act on Access to Public Information can be spoken of when the obligation to act of a specific entity corresponding to the content of the public task is anchored in a legal norm addressed to this entity, and the responsibility for its implementation is borne by the public-law community (state, self-government communities), of which this entity becomes a body in the functional sense. At the same time, this analysis justifies the conclusion that the theoretical constructions of administrative law, apart from their obvious scientific value, also have operational significance, and the need or even necessity to use the method of doctrinal interpretation in the area of this law seems obvious.

**Keywords:** public tasks – entity performing public tasks – right of access to public information – public subjective right – doctrinal interpretation

## BIBLIOGRAFIA

- Bator A., *Normy planowania gospodarczego w systemie prawa*, Wrocław 1992.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Cieślak Z., *Normy zadaniowe*, w: Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 62–63.
- Defecińska K., *Spory o właściwość organu administracji publicznej*, Warszawa 2000.
- Filipek J., *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, DCXXVII, Prace Prawnicze, z. 99, Warszawa–Kraków 1982.
- Firlus J.G., Cebera A., *Organ prowadzący postępowanie jako rzecznik interesu zbiorowego*, w: *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, pod red. M. Gajdy-Durlik, Z. Kmiecika, Warszawa 2019, LEX/el.
- Gizbert-Studnicki T., Grabowski A., *Normy programowe w konstytucji*, w: *Charakter i struktura norm konstytucji*, pod red. J. Trzcíńskiego, Warszawa 1997, s. 95–113.
- Góralczyk W., *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Górski M., *Pojęcia – „funkcje administracji państwowej” i „zadania administracji państwowej”*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 1992, nr 52, s. 169–173.

- Jakimowicz W., *Adekwatność ochrony prawa do informacji publicznej do charakteru i istoty tego prawa w polskim porządku prawnym*, „Casus” 2017, nr 84, s. 6–15.
- Jakimowicz W., *Granice prawa dostępu do informacji publicznej w świetle Konstytucji*, w: M. Błachucki, G. Sibiga, *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, Warszawa 2022, s. 163–194.
- Jakimowicz W., *Konstrukcja tzw. domniemania kompetencji organu administracji publicznej*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, pod red. J. Bocia, A. Chajbowicza, Wrocław 2009, s. 233–250.
- Jakimowicz W., *O potrzebie wykładni w prawie administracyjnym*, w: *Mysł Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, pod red. L. Staniszewskiej, M. Szewczyka, J. Zimmermanna, Warszawa 2020, s. 351–367.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.
- Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006.
- Jaroszyński A., *Struktura i funkcjonowanie organów w systemie rad narodowych*, Warszawa 1984.
- Kamiński M., *Normy-zasady prawa administracyjnego i ich cechy charakterystyczne*, w: *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, pod red. Z. Duniewskiej, A. Krakąły, M. Stahl, Warszawa 2018, LEX/el.
- Kasiński M., *Fundacje*, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 337–341.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947.
- Knosla E., *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007, s. 117–130.
- Kordela M., *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 68(1), s. 39–54.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Longchamps F., *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo XII, 1964, nr 19, w: *Franciszek Longchamps de Bérier. Pisma wybrane z lat 1934–1979*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 191–219.
- Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004.
- Mazurkiewicz D., *Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3, s. 72–82.
- Mik C., *Zasada jawności i jej ograniczenia w demokratycznym państwie prawa w świetle standardów międzynarodowych*, w: *Jawność i jej ograniczenia*, pod red. G. Szpor, t. 11, *Standardy europejskie*, red. tomu C. Mik, Warszawa 2016, s. 1–37.
- Morawski L., *Prawa jednostki a dobro wspólne (liberalizm versus komunitaryzm)*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 53(11), s. 26–42.
- Płeszką K., Gizbert-Studnicki T., *Dwa ujęcia wykładni. Próba konfrontacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych” 1984, t. 20, s. 17–27.
- Rabska T., *Prawny mechanizm kierowania gospodarką*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1990.

- Rabska T., *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa–Poznań 1967.
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011.
- Smoktunowicz E., *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego – Kodeks postępowania administracyjnego*, Białystok 1994.
- Spyra T., *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Warszawa 2006.
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007, s. 95–116.
- Stahl M., *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, pod red. J. Bocia, A. Chajbowicza, Wrocław 2009, s. 47–60.
- Walaszek-Pyziół A., *Kształtowanie i realizacja polityki energetycznej państwa na gruncie ustawy Prawo energetyczne (podmioty, instrumenty)*, „Acta Universitatis Vratislaviensis. Prawo” 1999, nr 266, s. 411–421.
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, część 2, Poznań 2003.
- Wronkowska S., *Sytuacje wyznaczone przez normy prawne*, w: A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992.
- Wronkowska S., *Więź treściowa systemu norm prawnych – „zasady prawa”*, w: A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 223–227.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *„Zasady prawa” w perspektywie teorii prawa oraz szczegółowych nauk prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, nr 36(2), s. 1–14.
- Wróbel A., *Art. 28, teza 8.*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023.
- Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000.
- Ziemiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1977.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2022.