

Streszczenie

Ideologicznych podstaw prawa do informacji publicznej należy poszukiwać już w pochodzącej ze starożytnej Grecji idei demokracji, czyli władzy ludu. Istotne znaczenie dla rozwoju i urzeczywistnienia koncepcji społeczeństwa obywatelskiego oraz jego atrybutów w postaci wolności i praw obywatelskich (obejmujących także prawo do informacji publicznej), odegrało również prawo rzymskie. Niebagatelny wpływ w tym zakresie miała także koncepcja naturalnych praw jednostki autorstwa Johna Locka, która doprowadziła do wyodrębnienia podmiotowych praw człowieka. Istotne znaczenie dla wyznaczenia treści i zakresu elementarnych praw i wolności przysługujących jednostce miała także francuska Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 r. Jednak faktyczny początek rozwoju idei jawności, stanowiącej bezpośrednią podstawę dla instytucji dostępu do informacji publicznej, miał miejsce 2 grudnia 1766 r., kiedy to w Królestwie Szwecji przyjęto akt proklamujący dostęp do informacji w postaci rozporządzenia o wolności prasy.

Z kolei Powszechna Deklaracja Praw Człowieka wyznaczyła standardy demokratyczne, będące fundamentem nowego powojennego modelu państwowego. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, której moc wiążąca jako źródła prawa międzynarodowego jest wywodzona ze zwyczaju, wyodrębniła jako elementarne prawo człowieka, prawo do wolności poglądów i wypowiedzi, obejmujące również swobodę rozpowszechniania poglądów, idei i informacji.

Wraz z rozwojem jawności i jej atrybutu w postaci prawa dostępu do informacji publicznych, zaczęły się kształtować standardy w tym zakresie o charakterze międzynarodowym, tworzone na szczeblu powszechnym i regionalnym (np. europejskim). Standardy międzynarodowe wywierały znaczący wpływ na ustawodawstwa krajowe poszczególnych państw wdrażających ustawy z zakresu dostępu do informacji publicznej. Reguły wypracowane w różnych systemach międzynarodowych przebijały się do poszczególnych porządków prawnych określonych krajów, w tym do polskiego porządku prawnego.

Na gruncie prawa krajowego udostępnianie informacji o działalności organów państwowych i osób pełniących funkcje publiczne jest zagwarantowane przez przepis art. 61 Konstytucji RP. Natomiast aktem prawnym szczegółowo regulującym zasady dostępu do informacji publicznej oraz ograniczenia w dostępie do niej jest ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Ustawa ta była

wielokrotnie nowelizowana, jednak jej zmiany nie dotyczyły kluczowych zagadnień, ani też nie rozwiązały ważkich problemów, które pojawiły się w trakcie jej stosowania.

Gdy chodzi o – mające znaczenie dla rozprawy – rozgraniczenie pomiędzy prawami a wolnościami człowieka, to za trafne należy uznać oparcie tego rozgraniczenia na kryterium rodzaju obowiązku skorelowanego z prawem oraz z wolnością. Wolności skorelowane są bowiem z obowiązkami negatywnymi (zakazami), których realizacja przez ich adresatów polega na niedziałaniu (non facere). Z kolei prawa są skorelowane z obowiązkami pozytywnymi (nakazami), których realizacja przez ich adresatów polega na podjęciu określonych działań (spełnieniu określonego świadczenia) na rzecz podmiotu uprawnionego (facere).

W Rozdziale II Konstytucji oraz w obrębie poszczególnych podrozdziałów dokonano wyodrębnienia wolności i praw człowieka i obywatela, w tym wolności i praw informacyjnych. W art. 61 Konstytucji zagwarantowano wyraźnie prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.

Mając na uwadze wskazane wyżej rozróżnienie pomiędzy prawami a wolnościami, należy wskazać, że prawo w znaczeniu podmiotowym (prawo podmiotowe) stanowi w istocie rzeczy kompleks uprawnień i obowiązków. Prawa podmiotowe są bowiem sprzężone korelatywnie z obowiązkami o charakterze uniwersalnym podmiotów zobowiązanych. W ramach udostępnienia informacji publicznej na wniosek dostrzec można takie sprzężenie korelatywne uprawnienia jednego podmiotu z obowiązkiem podmiotu o charakterze publicznym. Konkretny podmiot, do którego został skierowany wniosek o udostępnienie informacji publicznej, obciążony jest obowiązkiem określonego działania na rzecz podmiotu uprawnionego, czyli spełnienia na jego rzecz świadczenia w postaci udostępnienia informacji publicznej. Żeby można było mówić o prawie podmiotowym, normy prawa przedmiotowego powinny wskazywać podmiot określonego prawa, podmiot zobowiązany do realizacji tego prawa, treść obowiązku ciążącego na podmiocie zobowiązanym oraz okoliczności, w jakich podmiot zobowiązany powinien wykonać ciążący na nim obowiązek.

Wskazane elementy prawa dostępu do informacji publicznej można zrekonstruować na podstawie treści przepisu art. 61 Konstytucji RP.

Przepis ten wskazuje konkretne elementy podmiotowe tego prawa, określając podmioty uprawnione do uzyskiwania informacji publicznych (obywateli) oraz

podmioty zobowiązane do realizacji prawa do informacji publicznej (szeroko pojęte władze publiczne oraz podmioty pełniące funkcje publiczne). Przepis art. 61 Konstytucji RP wskazuje również element przedmiotowy konstrukcji prawa do informacji publicznej w postaci treści informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Przedmiotem tego prawa jest również dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegalne organów władzy publicznej pochodzących z wyboru, z możliwością rejestracji dźwięku i obrazu. Ustawa o dostępie do informacji publicznej wzbogaca i niejako uzupełnia elementy konstrukcyjne prawa do informacji publicznej określone w Konstytucji. Elementy konstrukcyjne zawarte w Konstytucji i ustawie nie są w pełni spójne, posługują się różną terminologią, co niekiedy wzbudza wątpliwości interpretacyjne.

Za podmiot uprawniony do żądania udostępnienia informacji publicznej należy uznać każdy podmiot poddający się jurysdykcji państwa polskiego, który jest w stanie żądać udostępnienia mu informacji publicznej, a nie tylko obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Z takim rozumieniem podmiotu uprawnionego do uzyskania informacji publicznej koresponduje ustawowe określenie wskazujące, że każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej.

Konkretyzacja ogólnych unormowań konstytucyjnych w zakresie treści informacji publicznej została uszczegółowiona przez przepis art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej, który wprowadza przykładowy i niewyczerpujący katalog informacji oraz dokumentów stanowiących informację publiczną.

Prawne formy udostępniania informacji publicznych określa Konstytucja w art. 61 ust. 1, który wskazuje, że prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegalnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Sprecyzowane zostały one również wyczerpująco w art. 7 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Natomiast w ramach pozytywnych przesłanek udostępnienia informacji publicznej na wniosek można wyróżnić ogólne przesłanki przedmiotowe i podmiotowe. Przedmiotem uprawnienia do uzyskania jest treść informacji publicznej.

Tym samym rekonstrukcja pojęcia informacji publicznej jest kluczowa dla właściwego określenia przedmiotu jej uprawnienia.

Nieprecyzyjny zakres pojęcia informacji publicznej spowodował konieczność jego skonkretyzowania przez sądy administracyjne orzekające w sprawach dostępu do informacji publicznej. Aktualnie w orzecznictwie tych sądów ugruntował się pogląd, według którego informacją publiczną jest każda informacja dotycząca sfery faktów i danych publicznych, a więc każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, jak również wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów realizujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań publicznych i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Na podstawie treści przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej należy wyróżnić dwie rodzajowe postaci informacji publicznej: informację prostą oraz informację przetworzoną. Brak jest jednak definicji ustawowych wskazanych rodzajów informacji publicznej.

W orzecznictwie przyjmuje się, że informacja prosta to informacja gotowa do udostępnienia. Natomiast informacja przetworzona to informacja przygotowana specjalnie dla wnioskodawcy, według ściśle określonych przez niego kryteriów, co wiąże się z koniecznością zgromadzenia przez adresata wniosku szerokiego spektrum różnych informacji, co z kolei wymusza sięganie do różnego rodzaju źródeł, a nawet opracowywanie analiz, danych statystycznych czy też dokonanie anonimizacji.

Udostępnienie informacji publicznej przetworzonej możliwe jest tylko w przypadku, gdy wnioskodawca legitymuje się szczególnie istotnym interesem publicznym, rozumianym w orzecznictwie jako indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania wnioskowanej informacji publicznej przetworzonej dla dobra ogółu. Interes ów stanowi w istocie pozytywną przedmiotową przesłankę udostępnienia informacji publicznej przetworzonej.

Natomiast zakres podmiotów uprawnionych do uzyskania informacji publicznych wyznaczony jest szeroko. Niewątpliwie jednak głównym podmiotem, któremu przysługuje uprawnienie w postaci uzyskania informacji publicznej na wniosek jest jednostka prywatna, czyli inaczej osoba fizyczna. Na uprawnienia takiego podmiotu do udostępnienia mu informacji publicznej nie mogą wpływać żadne jego cechy, czy też właściwości, bądź szczególny status zawodowy. Nie musi się taki podmiot też wykazywać żadnym interesem uprawniającym go do pozyskania

informacji publicznej (poza informacja publiczną przetworzoną). Wnioskodawca może też pozostać całkowicie anonimowy na etapie składania wniosku. Ze względu na funkcje prawa dostępu do informacji publicznej za podmiot uprawniony nie można uznać innego organu administracji publicznej. Jednak dopuszczalna anonimowość wniosku czyni mało realnym weryfikację takiego wnioskodawcy.

Natomiast podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej zostały ogólnie określone w Konstytucji RP. Ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 4 ust. 1 wskazuje z kolei w katalogu otwartym, że obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Elementem wspólnym łączącym te wszystkie podmioty jest prowadzenie działalności o charakterze publicznym.

Z kolei przesłanki ograniczenia prawa do informacji publicznej zostały określone w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego. Przepis art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazuje zaś, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Ponadto w przepisie tym uregulowano, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

Informacje niejawne podlegają szczególnej ochronie ze względu na interes państwa i szeroko pojęte względy bezpieczeństwa publicznego. Niezależnie od objęcia informacji klauzulą z ustawy o ochronie informacji niejawnych, można odmówić udostępnienia żądanej informacji publicznej tylko w takim zakresie, w jakim organ wykaże, że nieuprawnione jej ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby niekorzystne z punktu widzenia jej interesów. Powołując się na przesłankę ochrony informacji niejawnych, jako przesłankę negatywną w udostępnieniu wnioskowanej informacji publicznej, niezbędne jest wskazanie konkretnych okoliczności uzasadniających odmowę udostępnienia żądanych informacji.

Natomiast ograniczenie udostępniania informacji publicznych z powołaniem się na inne tajemnice ustawowo chronione, niewątpliwie wymaga odwołania się

przede wszystkim do kryterium formalnego, czyli wyraźnego nazwania w przepisach konkretnej ustawy obowiązku objęcia informacji tajemnicą. Tajemnica skarbową stanowi szczególny rodzaj dawnej tajemnicy służbowej, zatem jej granice muszą być zakreślone szeroko. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że w ramach dostępu do informacji publicznej nie mogą być ujawnione indywidualne dane podatnika, płatnika, inkasenta, znajdujące się w posiadaniu organu podatkowego, można je ujawnić jedynie w ramach zestawień zbiorczych. Uznano, że nie mogą być też ujawniane dane zawarte w rozstrzygnięciu organu podatkowego w sprawie indywidualnego wymiaru podatku przez konkretnego podatnika, a nawet dane dotyczące numerów poszczególnych spraw podatkowych, dat wszczęcia i zakończenia indywidualnych postępowań podatkowych, ponieważ stanowią one tajemnicę skarbową. W przypadku tajemnicy zawodowej przesłankę uniemożliwiającą udostępnienie informacji publicznej na wniosek, nie stanowi samo wystąpienie np. tajemnicy adwokackiej czy radcowskiej, ale każdorazowo niezbędne jest wykazanie, że wnioskowane dane spełniają przesłanki objęcia taką tajemnicą.

Negatywna przesłanka udostępniania informacji publicznej w postaci ochrony prywatności i danych osobowych, nie ma charakteru bezwzględny. Doznaje ona ograniczenia w przypadku, gdy informacja dotyczy zadań publicznych wykonywanych przez osobę pełniącą funkcję publiczną, co zostało jednoznacznie wskazane w ustawie. Trzeba mieć też na uwadze, że ochrona danych osobowych stanowi niejako wyspecjalizowaną postać prawa do prywatności. Tym samym jako przesłanka ograniczająca udostępnianie informacji publicznej, powinna być analizowana przez pryzmat pojęcia prywatności osoby fizycznej. Na tle udostępniania informacji publicznych zawierających dane osobowe pojawiają się problemy prawne związane z kolizją dwóch dóbr konstytucyjnych, w postaci dostępu do informacji publicznej i ochrony danych osobowych, takie jak: zakres udostępniania informacji publicznej zawierającej dane osobowe; określenie rodzajów danych osobowych podlegających ochronie; określenie sposobów ograniczenia udostępnianych danych. Nie sposób natomiast ustalić jednoznacznych reguł, które przesądzałyby każdorazowo o tym, jakie dane powinny być utajniane w przypadku osób fizycznych niepełniących funkcji publicznych.

Co do przesłanki ochrony tajemnicy przedsiębiorcy uzasadnione wydaje się przychylenie do tej linii orzecniczej, która opowiada się za tym, że tajemnicę przedsiębiorcy należy wyprowadzić z tajemnicy przedsiębiorstwa. W judykaturze

przeważa jednak stanowisko utożsamiające tajemnicę przedsiębiorcy z tajemnicą przedsiębiorstwa zaprezentowaną w art. 11 ust. 2 ustawy o zakazie nieuczciwej konkurencji. Informacje publiczne objęte tajemnicą przedsiębiorcy mogą nie być udostępniane tylko w przypadku, gdy nie są one ujawnione do powszechnej wiadomości, mają określoną wartość gospodarczą (np. technologiczną), a przedsiębiorca podjął działania w celu zachowania ich poufności.

Informacja publiczna może być udostępniona w dwóch trybach: w trybie bezwnioskowym i w trybie wnioskowym. Informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek.

Wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie wszczyna postępowania administracyjnego, w którym zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż celem tego postępowania nie jest wydanie decyzji, ale udostępnienie wiedzy ze sfery publicznej. Wyjątkowo jednak przepisy k.p.a. znajdują zastosowanie w przypadku wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

Pisemny wniosek składany w trybie dostępu do informacji publicznej nie musi spełniać żadnych szczególnych warunków formalnych. Może on zatem przybrać dowolną formę, o ile tylko jednoznacznie wynika z niego, co jest przedmiotem wniosku. Dopuszczalne jest też składanie wniosków drogą elektroniczną.

W zależności od okoliczności informacja publiczna powinna być udzielona: niezwłocznie; bez zbędnej zwłoki; w ciągu 14 dni; w ciągu 2 miesięcy; w ciągu 28 dni. Podstawową zasadą jest, że udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki. Termin rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie powinien jednak przekroczyć 14 dni od dnia doręczenia wniosku podmiotowi zobowiązanemu.

Zaznaczyć należy, że wniosek o udostępnienie informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystania jest szczególnym wnioskiem, a postępowanie z nim związane ma zupełnie odmienny i sformalizowany charakter w stosunku do dalece odformalizowanej procedury związanej z rozpatrzeniem wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Adresat, który otrzyma wniosek o udostępnienie informacji publicznej zobowiązany jest zweryfikować, czy jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej oraz czy posiada wnioskowaną informację. Następnie musi

ustalić, czy taka informacja ma rzeczywiście walor informacji publicznej. W dalszej kolejności zobligowany jest do sprawdzenia pozytywnych i ewentualnie negatywnych przesłanek udostępnienia informacji publicznej na wniosek. Od poczynionych ustaleń zależy sposób rozpatrzenia takiego wniosku.

Podmiot zobowiązany rozpatruje wniosek w ten sposób, że może: udostępnić żadaną informację publiczną; poinformować pisemnie wnioskodawcę, że nie posiada informacji publicznej lub że żądane informacje nie stanowią informacji publicznej, albo że żądane informacje mogą być udostępnione w odrębnym trybie przewidzianym przez ustawę szczególną; wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji, jeśli występują ustawowe przesłanki odmowy jej udostępnienia; wydać decyzję o umorzeniu postępowania, jeśli informacja nie może zostać udostępniona w sposób i w formie określonej we wniosku.

Decyzja administracyjna może być wydana w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany odmawia udostępnienia informacji publicznej oraz gdy zachodzi konieczność umorzenia postępowania w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, a także gdy wniosek dotyczy informacji publicznej przetworzonej, a wnioskodawca nie wykazał istnienia po swojej stronie szczególnie istotnego interesu publicznego.

W sprawach o udostępnianie informacji publicznej kognicja sądu administracyjnego sprowadza się do rozpoznawania skarg na decyzje o odmowie udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej oraz na decyzje o umorzeniu postępowania. Ponadto sąd rozpoznaje skargi na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania w przedmiocie dostępu do informacji publicznej.

W przypadku skargi na decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej, sąd - co do zasady - ocenia zgodność z prawem zajętego przez organ administracji publicznej stanowiska co do zaistnienia negatywnej przesłanki udostępnienia informacji publicznej w zakresie uniemożliwiającej jej udostępnienie bądź też zgodność z prawem stanowiska tego organu co do nieistnienia po stronie wnioskodawcy kwalifikowanego interesu publicznego (w przypadku skargi dotyczącej decyzji w sprawie przetworzonej informacji publicznej).

Skarga na bezczynność w sprawach o udostępnienie informacji publicznej przysługuje nie tylko w przypadku faktycznego "milczenia" podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, ale również w sytuacji, gdy podmiot ten stwierdza, że żądana informacja nie stanowi informacji publicznej lub nie podlega

udostępnieniu. Analogicznie skarga przysługuje również na pisma: wskazujące na nieposiadanie takiej informacji; informujące, że wnioskowane informacje są udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej; wskazujące, że wnioskowana informacja może być udostępniona na podstawie odrębnej ustawy.

Przy ocenie przewlekłe prowadzonego postępowania w sprawie, nie jest wystarczające samo wskazanie uchybienia terminu do załatwienia sprawy. Trzeba uwzględnić czynniki, które związane są z przebiegiem postępowania, a które pozwalają zweryfikować działania organu pod względem nieskuteczności, opieszałości czy też niesprawności.

Sąd, uwzględniając skargę na beczynność w udostępnieniu informacji publicznej, jest władny jedynie zobowiązać adresata wniosku do rozpatrzenia wniosku w sposób zgodny z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie może natomiast nakazać podmiotowi zobowiązanemu udostępnienie wnioskowanej informacji publicznej. Jeśli zaś sąd stwierdzi, że organ był beczynny w dacie wniesienia skargi na beczynność w udostępnianiu informacji publicznej, ale że po wniesieniu skargi stan beczynności tego organu ustał (bo przed rozprawą organ udostępnił wnioskowaną informację publiczną), to powinien umorzyć postępowanie sądowe jako bezprzedmiotowe.

Orzecznictwo sądo-administracyjne jest obecnie zgodne co do tego, że ustalenie wysokości opłaty za dostęp do informacji publicznej następuje w drodze aktu z zakresu administracji publicznej, stwierdzającego obowiązek poniesienia opłaty oraz ustalającego jej wysokość. Trudno jednak nie zauważyć, że akt ten w istocie nie wpływa w sposób wiążący na sytuację prawną osoby zwracającej się z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. Treść powiadomienia nie wpływa bowiem na to, czy wnioskowana informacja będzie udostępniona stronie, czy też nie. Objęcie jednak tej formy działania podmiotów publicznych ochroną sądową jest korzystne dla wnioskodawców, pozwala bowiem na bezpośrednią weryfikację przez sąd administracyjny zasadności ustalenia takiej opłaty oraz prawidłowości ustalenia jej wysokości.

Pomimo uproszczonej i odformalizowanej procedury udostępniania informacji publicznej na wniosek, realizacja tego prawa generuje szereg problemów prawnych. Niejednoznaczność znaczeniowa wielu pojęć z zakresu prawa dostępu do informacji publicznej oraz nieścistość regulacji dotyczących tego prawa, może sprzyjać uchylaniu się przez podmioty zobowiązane od jego realizacji. Analiza prawna

udostępniania informacji publicznej na wniosek wskazuje, że w zakresie realizacji tego prawa niezbędne są pewne zasadnicze zmiany, a mianowicie:

1. Potrzebne jest ustawowe zdefiniowanie pojęcia informacji publicznej i bardziej precyzyjne określenie zakresu przedmiotowego tego typu informacji.
2. Należy zmodyfikować prawo wglądu do dokumentów urzędowych poprzez jego rozszerzenie również na inne dokumenty zawierające informacje publiczne. Istotne jest przy tym opracowanie znaczenia pojęcia „dokumentu wewnętrznego”, który nie podlega udostępnieniu (wraz z otwartym katalogiem materiałów, które trzeba zaliczyć do takich dokumentów).
3. Niezbędne jest ustawowe zdefiniowanie pojęcia informacji publicznej przetworzonej.
4. Konieczne jest sprecyzowanie przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego lub całkowita zmiana kryteriów dostępu do informacji publicznej przetworzonej.
5. Podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej na wniosek powinny być określone głównie przez pryzmat przesłanek przedmiotowych wykonywania zadań publicznych i dysponowania majątkiem publicznym.
6. Dla prawidłowości realizacji wniosków o udostępnienie informacji publicznej wysyłanych pocztą elektroniczną na adres email, uzasadnione byłoby zobowiązanie wszystkich instytucji publicznych do wskazania specjalnego adresu email, na który kierowane byłyby takie wnioski.
7. Należy rozważyć wprowadzenie do ustawy o dostępie do informacji publicznej negatywnych przesłanek ograniczenia udostępniania informacji publicznej z podziałem na przesłanki bezwzględnie i względnie wyłączające możliwość udostępnienia informacji publicznej.
8. Potrzebne jest skonkretyzowanie przesłanki ochrony prywatności jako kryterium ograniczającego udostępnianie informacji publicznej.
9. Dla skutecznej realizacji wniosków o udostępnianie informacji publicznej konieczne jest rozszerzenie kompetencji merytorycznych sądu administracyjnego przy orzekaniu w przypadku skargi na bezczynność w udostępnieniu informacji publicznej, tak, żeby sąd mógł wprost zobowiązać organ lub inny podmiot do udostępnienia wnioskowanej informacji.

10. Należy uregulować charakter prawny powiadomienia o wysokości kosztów związanych z realizacją wniosku o udostępnienie informacji publicznej poprzez jednoznaczne wskazanie, że powiadomienie takie jest aktem z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.