

**Szanowni Państwo,**

Poniżej przedstawiam swoją opinię odnośnie sposobu załatwienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, w którym X żąda udostępniania informacji na temat wynagrodzenia syndyka masy upadłościowej.

### **OPINIA W SPRAWIE CHARAKTERU INFORMACJI O WYNAGRODZENIU SYNDYKA MASY UPADŁOŚCI**

By odpowiedzieć na powyższe zagadnienie, na początku należy ustalić jakiego rodzaju informacje są informacjami, które mogą być udostępniane na podstawie ustawy o dostępie do informacji. Ustawa definiuje informację publiczną w art. 1 ust. 1 zgodnie z którym: „informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych”. To jednak jeszcze nie oznacza, że dana informacja uznana za informację publiczną będzie informacją jawną. Niejednokrotnie mimo, że uznamy określoną informację za informację publiczną, nie będzie ona jawna gdyż podlega ochronie na podstawie - ogólnie rzecz ujmując - tajemnic ustawowo chronionych. Jednocześnie gdyby ująć zagadnienie szerzej i zadać sobie pytanie jakiego rodzaju informacje są informacjami publicznymi, można by powiedzieć że informacjami publicznymi są:

- grupa pierwsza - informacje publiczne w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, oraz
- grupa druga - informacje których jawność wynika z przepisów szczególnych rangi ustawowej.

W grupie drugiej mogą znajdować się informacje, które nie byłyby uznane za informacje o sprawach publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, jednakże wolą ustawodawcy stały się jawne. Takich przykładów jest dość dużo, i są one rozsiane w bardzo różnych ustawach, w których ustawodawca wychodząc z założenia, że zasada jawności w danym obszarze powinna być dominująca, uznał określone informacje za jawne. Nawet jeżeli nie uznalibyśmy tych informacji - bez istnienia owej regulacji szczególnej - za informacje o sprawach publicznych, to jednak wolą ustawodawcy stały się one jawne.

Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji

[WWW.JAWNOSCSZKOLENIA.PL](http://WWW.JAWNOSCSZKOLENIA.PL)

kanal na Youtube dr hab. Piotr Sitniewski @jawnoscpl  
<https://www.facebook.com/groups/adminpublicznejinformacji>



Można zatem skontatować, że niektóre informacje mimo, że nie będą odpowiadały definicji informacji o sprawach publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji, są one jawne gdyż tak postanowił ustawodawca. **Ujawnianie informacji których jawność wynika z przepisów szczególnych jest regulowane wyłącznie przepisami szczególnymi których treść wskazuje na jawność tych informacji.**

Jednocześnie zależności pomiędzy ustawą o dostępie do informacji publicznej a przepisami ustaw szczególnych regulujących zasady i tryb dostępu do informacji publicznych reguluje art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z tym przepisem „Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi”.

Jednocześnie należy wskazać, że sposób rozumienia normy kolizyjnej wskazanej w art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej był przedmiotem uchwały 7 sędziów NSA z dnia 9 grudnia 2013 roku. **Z treści uchwały 7 sędziów NSA (sygn. I OPS 813) wylaniają się trzy reguły stosowania przepisów szczególnych wobec ustawy o dostępie do informacji publicznej:**

**REGUŁA 1** – jeżeli w przepisach szczególnych rangi co najmniej ustawy<sup>1</sup>, brak jest jakichkolwiek regulacji odnośnie zasad czy trybu dostępu do informacji będących informacjami o sprawach publicznych, w całości ma zastosowanie u.d.i.p.<sup>2</sup>

**REGUŁA 2** - jeżeli w przepisach szczególnych rangi co najmniej ustawy, zawarte są regulacje odnośnie zasad czy trybu dostępu do informacji będących informacjami o sprawach publicznych, i nie stoją one w sprzeczności z regulacjami zawartymi w ustawie o dostępie do informacji publicznej, ich wzajemne stosowanie jest do pogodzenia, i oba tak określone reżimy prawne stosować równoległe i jednocześnie.

**REGUŁA 3** – jeżeli w przepisach szczególnych rangi co najmniej ustawy, zawarte są regulacje odnośnie zasad czy trybu dostępu do informacji będących informacjami o sprawach publicznych, i są one nie do pogodzenia z regulacjami zawartymi w ustawie o dostępie do informacji publicznej, te przepisy szczególne mają w całości

---

<sup>1</sup> Warto dodać, że jak słusznie stwierdził NSA „pod pojęciem innych ustaw rozumieć należy także przepisy prawa unijnego, o ile znajdują się w nich stosowne regulacje (wyrok NSA z 12.6.2014 r. I OSK 2514/13).

<sup>2</sup> „Pamiętać przy tym należy, że pod pojęciem "zasad dostępu do informacji publicznej" w rozumieniu art. 1 ust. 1 i 2 u.d.i.p. należy rozumieć normy materialnoprawne kształtujące zakres publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej oraz kompetencje podmiotów w zakresie realizacji tego publicznego prawa podmiotowego. Z kolei pod pojęciem "trybu dostępu do informacji publicznej" należy rozumieć wyznaczony normami prawnymi o charakterze procesowym określony sposób postępowania i załatwiania spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej” (wyrok NSA z 17.1.2020 r., I OSK 1499/18).

Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji

[WWW.JAWNOSCSZKOLENIA.PL](http://WWW.JAWNOSCSZKOLENIA.PL)

kanal na Youtube dr hab. Piotr Sitniewski @jawnoscpl  
<https://www.facebook.com/groups/adminpublicznejinformacji>



pierwszeństwo w stosowaniu przed u.d.i.p. Ustawa o dostępie do informacji nie ma w takim przypadku zastosowania.

**W omawianej sytuacji** mamy do czynienia z odrębną regulacją ustawową, którą jest ustawa Prawo upadłościowe z dnia 28 lutego 2003 r. (t.j. z 24 marca 2025 r., Dz.U. z 2025 r. poz. 614). – w dalszej części cytowana w formule skrótu pr.upadł. Jednakże z treści prawa podróży ciowego nie wynika żadna regulacja odnosząca się do jawności wynagrodzeń ani do statusu wynagrodzeń która uzyskuje syndyk masy upadłościowej w takiej sytuacji należy uznać kwestia jawności wynagrodzenia uzyskiwanego przez syndyka masy upadłościowej jest regulowana wyłącznie przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przepisy prawa upadłościowego regulują wyłącznie kwestie materialne związane z wysokością wynagrodzenia, ewentualnego zaliczkowania i rozliczeń po dokonaniu sprzedaży masę upadłościową, natomiast nie regulują w żadnym stopniu kwestii jawności i statusu informacji z punktu widzenia zasad dostępu do informacji publicznej. Podsumowując, prawo upadłościowe nie reguluje kwestii jawności, a zatem ustawa o dostępie do informacji zgodnie z regułą nr 1 wskazaną powyżej ma w całości zastosowanie.

## 1. Sprawa publiczna a rola sądu w postępowaniu upadłościowym

**Sam fakt, że sąd wydaje postanowienie o ustanowieniu syndyka masy upadłościowej, oznacza, że mamy do czynienia ze sprawą publiczną,** ponieważ sąd – działając w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej – dokonuje władczego rozstrzygnięcia w przedmiocie dalszego losu majątku dłużnika. Państwo, poprzez sąd, wchodzi w sferę majątku prywatnego upadłego i czyni to w trybie władczym, a więc postępowanie upadłościowe jako takie stanowi sprawę publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Idąc tym tropem, należy również uznać, że sam fakt sądowego orzeczenia o wysokości wynagrodzenia syndyka – zwłaszcza w zakresie, w jakim sąd wskazuje procentowe ustalenie tego wynagrodzenia w stosunku do wartości masy upadłości – stanowi informację publiczną (patrz szczegółowo art. 162 pr.upadł.). Jest to bowiem element orzeczenia sądu, wydanego w imieniu Rzeczypospolitej, który może być przedmiotem społecznej kontroli, i co do którego każdy ma prawo do informacji (patrz art. 2 ust. 1 u.d.i.p.). Jednocześnie postępowanie upadłościowe ma na celu uregulowanie zasad dochodzenia roszczeń wierzycieli od dłużników niewypłacalnych, a więc w przeważającej większości przypadków dotyczy podmiotów prywatnych. Zgodnie z art. 6 pr.upadł. upadłość nie może być ogłoszona wobec m.in. Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, publicznych zakładów opieki zdrowotnej, uczelni

Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji

[WWW.JAWNOSCYSZKOLENIA.PL](http://WWW.JAWNOSCYSZKOLENIA.PL)

kanal na Youtube dr hab. Piotr Sitniewski @jawnoscpl  
<https://www.facebook.com/groups/adminpublicznejinformacji>



czy funduszy inwestycyjnych. Z tego wynika, że zasadniczo postępowanie upadłościowe nie dotyczy majątku publicznego, a tym samym rozliczenia finansowe prowadzone w jego toku (w tym wynagrodzenie syndyka) odbywają się w obrębie majątku prywatnego - mimo, że ich wystąpienie jest następstwem wyroku Sądu.

## **2. Status syndyka jako osoby pełniącej funkcję publiczną**

Choć syndyk działa w ramach postępowania sądowego, nie wchodzi on w skład organu władzy publicznej, i sam organem władzy publicznej nie jest jak przykładowo wyraźnie n.p. jako organ władzy publicznej traktuje ustawodawca komornika: art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach: „Komornik jest organem władzy publicznej w zakresie wykonywania czynności w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym. Czynności te wykonuje komornik, z uwzględnieniem wyjątków przewidzianych w ustawach”.

Jednocześnie należy wskazać że syndyk został wskazany w art. 115 § 13 pkt. 3 k.k. jako osoba będąca funkcjonariuszem publicznym. Tym samym zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, jest on osobą pełniącą funkcję publiczną, gdyż wykonuje zadania o charakterze publicznym powierzone mu przez sąd. Status osoby pełniącej funkcję publiczną można posiłkowo odczytać z treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r. (sygn. K 17/05), w którym T.K. wskazał, że:

*„Osobą pełniącą funkcję publiczną jest każda osoba, której działania mają wpływ na sferę realizacji zadań państwa lub samorządu, zwłaszcza gdy wiążą się z gospodarowaniem środkami publicznymi, wykonywaniem zadań publicznych albo władcym oddziaływaniem na prawa i obowiązki innych osób.”*

„Zdaniem Trybunału nie jest też możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie, czy i w jakich okolicznościach osoba funkcjonująca w ramach instytucji publicznej będzie mogła być uznana za sprawującą funkcję publiczną. Nie każda osoba publiczna będzie tą, która pełni funkcje publiczne. Sprawowanie funkcji publicznej wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych. Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno zatem odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej”.

Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji

[WWW.JAWNOSCSZKOLENIA.PL](http://WWW.JAWNOSCSZKOLENIA.PL)

kanal na Youtube dr hab. Piotr Sitniewski @jawnoscpl  
<https://www.facebook.com/groups/adminpublicznejinformacji>



**W świetle powyższych kryteriów syndyk masy upadłości niewątpliwie pełni funkcję publiczną, gdyż działa w ramach procedury sądowej, wykonując zadania powierzone przez sąd i posiada określone kompetencje decyzyjne w sferze majątku upadłego<sup>3</sup>.**

### **3. Wynagrodzenie syndyka a charakter informacji**

Wynagrodzenie syndyka jest ustalane postanowieniem, dlatego też jawny charakter ma postanowienie sądu określające wysokość lub sposób ustalenia wynagrodzenia (np. w ujęciu procentowym). Informacje o wynagrodzeniu osoby pełniącej funkcję publiczną jaką jest syndyk, mieści się w sposób oczywisty w zakresie o którym mowa w art. 5 ust.2 udip - „warunki powierzenia wykonywania funkcji”. Jednocześnie informacje te w żadnym stopniu nie naruszają prywatności syndyka innych tajemnic ustawowo chronionych. To oznacza, że wszelkie ustalenia wynikające z postanowienia sądu oraz ewentualnych rozliczeń z sądem mają charakter sprawy publicznej i w żadnym stopniu nie naruszają ani prywatności syndyka ani innych tajemnic ustawowo chronionych. Nawet jeżeli przekazanie informacji o procentowym udziale syndyka w majątku uzyskanym ze sprzedaży mogłoby ukazać informacje na temat majątku upadłego nie zmienia to faktu, że **wynagrodzenie syndyka jest jawne.**

### **4. Wnioski końcowe**

1. Postępowanie upadłościowe stanowi sprawę publiczną, ponieważ sąd – działając w imieniu Rzeczypospolitej – podejmuje władcze decyzje dotyczące majątku upadłego.
2. Postanowienie sądu o ustaleniu wysokości (lub zasad ustalania) wynagrodzenia syndyka ma charakter informacji publicznej, dostępnej dla każdego.
3. Syndyk masy upadłości jest osobą pełniącą funkcję publiczną w rozumieniu art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z wykładnią przedstawioną w wyroku TK z 20 marca 2006 r. (K 17/05), posiadając jednocześnie status funkcjonariusza publicznego w rozumieniu prawa karnego.

**adw. dr hab. Piotr Sitniewski**  
**adiunkt WPIA UWM w Olsztynie**

<sup>3</sup> Zob. wyrok NSA uznający biegłego sądowego za osobę pełniącą funkcje publiczne – wyrok NSA 11.1.2024 r., III OSK 3433/21, oraz opinia biegłego jako przedmiot prawa do informacji publicznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych - <https://czasopisma.uwm.edu.pl/index.php/kpp/article/view/11274>

Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji

[WWW.JAWNOSCSZKOLENIA.PL](http://WWW.JAWNOSCSZKOLENIA.PL)

kanal na Youtube dr hab. Piotr Sitniewski @jawnoscpl  
<https://www.facebook.com/groups/adminpublicznejinformacji>

