

ADAM ZDUNEK<sup>1</sup>

## Ograniczenie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych – wybrane zagadnienia

### 1. Informacja publiczna – zagadnienia ogólne

Jedną z fundamentalnych zasad państwa prawa i warunkiem efektywnego funkcjonowania współczesnego modelu demokracji jest jawność działania organów państwa, która nazywana jest przejrzystością administracji. Przejrzystość, a co za tym idzie jawność administracji publicznej łączy się nierozdzielnie z prawem dostępu obywateli do informacji publicznej<sup>2</sup>. Gdyby obywatele nie dysponowali prawem do uzyskania informacji o sprawach państwowych, nie mogliby uczestniczyć w pełni w życiu publicznym. Przyjmuje się zatem, że jawność postępowania administracyjnego czy szerzej – działania organów administracji publicznej ma charakter zasady prawa publicznego<sup>3</sup>.

W Polsce podstawę do żądania przez jednostkę dostępu do informacji o działaniach administracji publicznej zawiera przede wszystkim art. 61 Konstytucji RP<sup>4</sup>, według którego obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej. Zarówno Naczelny Sąd Administracyjny, jak i Sąd Najwyższy wielokrotnie odnosiły się do kwestii bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, przychyłając się do poglądu, zgodnie z którym sądy są uprawnione do rozstrzygania na podstawie jej przepisów, w tym do niestosowania przepisów ustaw sprzecznych z Konstytucją<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Dr Adam Zdunek, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Łęcznej.

<sup>2</sup> T. R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 7–10.

<sup>3</sup> Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 32.

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 473 ze zm.

<sup>5</sup> P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności*, Kraków 2003, s. 92 i n.

Konstytucja dość szeroko określa przedmiot prawa do informacji publicznej, bowiem art. 61 gwarantuje prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, obejmującej informację o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, jak i informacje o osobach pełniących funkcje publiczne. Prawo do informacji obejmuje również dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Konstytucja RP zapewnia też gwarancje swobody wypowiedzi, w tym pozyskiwania informacji<sup>6</sup>, oraz prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska<sup>7</sup>.

Powszechne w polskich opracowaniach na temat dostępu do informacji publicznej jest wywodzenie zasady jawności życia publicznego czy konkretniej – prawa jednostki do informacji o działalności organów publicznych z przepisów prawa międzynarodowego<sup>8</sup>.

W doktrynie uważa się, że prawo do informacji stało się jednym z praw człowieka określonych przez prawo międzynarodowe<sup>9</sup> i ma charakter prawa podmiotowego, którego podstawowym elementem jest kompetencja do zaktualizowania pewnego uprawnienia i odpowiadającego mu obowiązku organu państwowego<sup>10</sup>.

Kolejnym aktem regulującym w Polsce prawo dostępu do informacji publicznej jest ustawa o dostępie do informacji publicznej<sup>11</sup>. Stosownie do jej art. 1 ust. 1 każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu tej ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach w niej określonych. W ustawie zagwarantowano prawo powszechnego dostępu do informacji publicznej<sup>12</sup>, obejmujące uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej, zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych i o zasadach funkcjonowania podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej<sup>13</sup>. Zobowiązane do udostępnienia informacji są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne<sup>14</sup>, w tym organy władzy publicznej będące w posiadaniu takich informacji.

<sup>6</sup> Art. 54 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>7</sup> Art. 74 ust. 3 Konstytucji RP.

<sup>8</sup> T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 44 i n.

<sup>9</sup> T. R. Aleksandrowicz, *Komentarz...*, s. 27 i n.

<sup>10</sup> M. Bidziński, *Konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4, s. 119 i n.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm., dalej: u.d.i.p.

<sup>12</sup> Art. 2 ust. 1 u.d.i.p.

<sup>13</sup> Art. 3 ust. 2 u.d.i.p.

<sup>14</sup> Art. 4 ust. 1 u.d.i.p.

Do definicji informacji publicznej niejednokrotnie odnosiły się zarówno doktryna, jak i judykatura, stwierdzając, że za informację taką należy uznać każdą informację wytworzoną przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym, jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone<sup>15</sup>. Wspomniana wykładnia pojęcia informacji publicznej opiera się przede wszystkim na treści art. 61 Konstytucji RP, wskazującego jako kryterium udostępniania informacji to, czy dotyczy ona działalności organów władzy publicznej lub osób pełniących funkcje publiczne. Spośród informacji dotyczących podmiotów innych niż władze publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne, a zatem organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych, charakter informacji publicznej należy przypisać jedynie tym, które odnoszą się do wskazanej w art. 61 Konstytucji RP publicznej sfery ich działalności, a więc wykonywania zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Informację publiczną stanowi zatem treść dokumentów urzędowych, wystąpień, a także ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej bądź podmioty gospodarujące mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, niezależnie od tego, do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą<sup>16</sup>. Należy też zauważyć, że dla zakwalifikowania informacji jako informacji publicznej nieistotny jest moment jej wytworzenia. Informację publiczną mogą zatem również zawierać materiały archiwalne bądź może ona dotyczyć zamierzeń organów publicznych<sup>17</sup>. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i te, których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części go dotyczą), nawet gdy nie pochodzą wprost od niego<sup>18</sup>.

Pomimo szerokiego zakresu pojęcia informacji publicznej zastosowanie przepisów określających zasady jej udostępniania natrafia na istotne ograniczenia wynikające z przepisów samej ustawy<sup>19</sup>. Stwierdzenie, że przepisy te nie naruszają przepisów innych ustaw, określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji mieszczących się w kategorii informacji publicznej, oznacza, że ustępują one pierwszeństwa regulacjom w przedmiocie ochrony tych informacji. Powyższe ograniczenia wynikają wprost

---

<sup>15</sup> M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 28.

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Kielcach z dnia 25 stycznia 2011 r., II SAB/Ke 41/11 (wszystkie wyroki, dla których nie podano publikatorów, są dostępne na stronie [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

<sup>17</sup> M. Jaśkowska, *Dostęp...*, s. 33–34.

<sup>18</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 listopada 2011 r., II SAB/Gd 53/11 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2008 r., II SA/Wa 721/08.

<sup>19</sup> Chodzi o ograniczenia wynikające z art. 1 ust. 2 i art. 5 u.d.i.p.

z art. 61 ust. 3, zgodnie z którym ograniczenie prawa do informacji publicznej może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Artykuł 47 Konstytucji przewiduje zaś dla każdego prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

W orzecznictwie twierdzi się również, że w przypadkach, w których dostęp do informacji publicznej jest wyłączony na podstawie przepisów szczególnych, nadal mamy do czynienia z informacją publiczną, jeśli spełnione są warunki określone w jej ustawowej definicji. Ograniczenie udostępnienia informacji nie oznacza bowiem, że nie stanowi ona informacji publicznej, ale że została wyłączona z kategorii informacji podlegających ujawnieniu. W doktrynie dzieli się informacje publiczne na dwie kategorie: podlegające udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w omawianej ustawie, bądź też takie, które podlegają udostępnieniu na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawach szczególnych<sup>20</sup>. W tym kontekście interesujące wydaje się stanowisko judykatury w kwestii ujawnienia treści dokumentów wystawionych przez podmiot prywatny a związanych z gospodarowaniem środkami publicznymi. Uznaje się, że nawet gdy dokumenty nie mają waloru dokumentu urzędowego, nie oznacza to, że nie podlegają przepisom ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdyż informacja publiczna obejmuje swoim zasięgiem znacznie szerszy zakres pojęciowy niż dokumenty urzędowe<sup>21</sup>.

W związku z tym, że liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej co roku się zwiększa, należy zwrócić uwagę na coraz większe trudności organów administracji publicznej z wywiązywaniem się ze swoich ustawowych obowiązków związanych z udostępnianiem tych informacji. Trzeba też podkreślić ogromną rolę orzecznictwa administracyjnego w tym zakresie. Organy zobowiązane do ujawniania informacji odpowiedzialne są za jej prawidłowe sklasyfikowanie jako informacji publicznej oraz decydują, czy informacja powinna być udzielona czy też nie. Organy te oprócz stosowania w tym zakresie ustaw muszą także znać bieżące orzecznictwo, które niestety nie jest w tej materii jednolite.

Celem niniejszego artykułu jest omówienie kwestii dotyczących ograniczenia dostępu do informacji publicznej ze względu na ochronę danych osobowych, tajemnicę przedsiębiorstwa oraz ze względu na walor informacji przetworzonej, w oparciu o orzecznictwo sądów administracyjnych. Ograniczenie dostępu do informacji publicznej w tym ostatnim przypadku wiąże się z dodatkową przesłanką działania w interesie publicznym. W tym kontekście warto również zastanowić się nad odpowiedzią na pytanie, czy

<sup>20</sup> M. Jaśkowska, *Dostęp...*, s. 27.

<sup>21</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 września 2011 r., II SA/OI 713/09.

informacja publiczna jest dostępna dla każdego na równych zasadach. Dogmatycznoprawna analiza tego problemu jest tym bardziej uzasadniona, że pomimo pozornej równości w dostępie do informacji publicznej zagwarantowanej ustawowo, w ostateczności to sądownictwo administracyjne w swych orzeczeniach decyduje o granicach jawności życia publicznego.

## 2. Ograniczenie dostępu do informacji publicznej ze względu na ochronę danych osobowych

Na podstawie z art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej powszechne prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w granicach i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, a także ze względu na prywatność osoby fizycznej. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne oraz informacji mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym w warunkach powierzania i wykonywania funkcji i w przypadku, gdy osoba fizyczna wyrazi zgodę na rezygnację z przysługującego jej prawa do odmowy<sup>22</sup>. Obowiązek wskazania, czy dane, w stosunku do których złożony został wniosek o udostępnienie informacji publicznej, objęte są tajemnicą ze względu na ochronę danych osobowych i prawo do prywatności czy też nie, należy do organu udzielającego odpowiedzi na wniosek o informację publiczną. To organ decyduje o tym, czy informacja może zostać udostępniona i ma obowiązek ustalenia, jakie informacje podlegają ochronie oraz wskazania, czy dane te objęte są tajemnicą ze względu na ochronę danych osobowych w nich zawartych, czy też ze względu na prawo do prywatności lub tajemnicę państwową, służbową, skarbową lub statystyczną.

Do aktów prawnych ustanawiających ochronę prawa do prywatności należy ustawa o ochronie danych osobowych<sup>23</sup>. W świetle art. 6 ust. 1 tej ustawy za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, takie jak imię, nazwisko i miejsce zamieszkania. Ograniczenia w dostępie do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej wynikają wprost z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenie prawa do informacji może nastąpić ze względu na określoną w ustawie ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych. W tym kontekście dominuje pogląd, że ustawodawca nie wyłączył informacji niezbędnych do identyfikacji z zakresu informacji publicznej, lecz poddał je jedynie ochronie<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2135 ze zm.

<sup>24</sup> Artykuł 6 ustawy o ochronie danych osobowych.

Przepisy nie zawierają pojęcia prywatności osoby fizycznej, dlatego zgodnie z interpretacją Sądu Najwyższego<sup>25</sup> cechą prawa do prywatności jest to, że ochroną objęta jest dziedzina życia osobistego (prywatnego), rodzinnego i towarzyskiego człowieka. Ochrona ta nie obejmuje działalności publicznej osoby ani też sfery działań i zachowań, które ogólnie są pojmowane jako osobiste lub prywatne, jeżeli działania te lub zachowania wiążą się ściśle z działalnością publiczną<sup>26</sup>. Jednak regułą jest prawo do nieujawniania informacji o charakterze danych osobowych, a wyjątkiem od reguły – zobowiązanie do ich ujawnienia, które może zostać nałożone wyłącznie w drodze ustawy<sup>27</sup>. Istota autonomii informacyjnej sprowadza się do pozostawienia każdej osobie swobody w określeniu sfery dostępności dla innych wiedzy o sobie. Podkreśla się, że cała koncepcja nowoczesnego podejścia do sfery autonomii informacyjnej przyjmuje za punkt wyjścia ochronę wszelkich danych osobowych i kryterium zgody jako podstawową przesłankę legalności ich ujawniania<sup>28</sup>.

Idea konieczności jak najdalej idącej jawności dysponowania środkami publicznymi pozwala zdaniem judykatury przyjąć, że dane o kontrahentach jednostki samorządu terytorialnego, takie jak ich imiona i nazwiska, podlegają udostępnieniu w trybie informacji publicznej, gdyż jest to niezbędne ze względu na kontrolę społeczeństwa nad wydatkowaniem środków publicznych i przeciwdziałanie nieprawidłowościom w tym zakresie. Jawność informacji służy transparentności wyboru konkretnej osoby fizycznej jako zleceniobiorcy, a to z kolei sprzyja odpowiedzialności władzy w jej działaniach<sup>29</sup>. Informacja publiczna w tym zakresie, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, pozwala kontrolować działania administracji publicznej i przeciwdziałać takim patologiom życia publicznego jak np. nepotyzm<sup>30</sup>. Z punktu widzenia osoby fizycznej wąski zakres ujawniania danych osobowych nie jest na tyle sensytywny, by mówić o ingerencji w jej życie prywatne osobiste czy rodzinne w stopniu pozwalającym na negowanie celów przemawiających za jawnością<sup>31</sup>.

To ugruntowane zdawałoby się stanowisko w tym zakresie w ostatnim czasie uległo zmianie. W jednym z wyroków NSA<sup>32</sup> odrzucił skargę

<sup>25</sup> Wyrok SN z dnia 24 czerwca 2003 r., III RN 95/02, „Wokanda” 2004, nr 2, s. 19.

<sup>26</sup> Wyrok NSA z dnia 11 maja 2006 r., II OSK 812/05; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 maja 2010 r., II SAB/Go 10/10 oraz wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 czerwca 2011 r., II SAB/Gd 18/11.

<sup>27</sup> Wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2011 r., I OSK 1845/11.

<sup>28</sup> Wyrok TK z dnia 12 listopada 2002 r., SK 40/02, OTK-A 2002, nr 6, poz. 81.

<sup>29</sup> Wyrok SN z dnia 8 listopada 2012 r., I CSK 190/12, OSNC 2013, nr 5, poz. 67 oraz wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2014 r., I OSK 213/14.

<sup>30</sup> Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2015 r., I OSK 531/14.

<sup>31</sup> G. Sibiga, *Ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego – glosa do wyroku SN z 8.11.2012 r.*, I CSK 190/12, „Monitor Prawniczy” 2013, nr 8, dodatek, s. 62.

<sup>32</sup> Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2014 r., I OSK 2499/13.

na nieudzielanie informacji publicznej dotyczącej danych osób, z którymi jednostka administracji zawarła umowy cywilnoprawne w sprawie opinii dotyczących zmian legislacyjnych. Sąd argumentował, że ochrona danych osobowych jako przesłanka ograniczająca prawo dostępu do informacji publicznej powinna być analizowana nie przez pryzmat wydatkowania środków publicznych, ale przez pryzmat pojęcia prywatności osoby fizycznej. Uznano, że wykonane ekspertyzy nie czyniły z autorów tych opinii osób pełniących funkcje publiczne. Ponadto oparto się na stwierdzeniu, że osoby te we wskazanym zakresie nie działały w ramach instytucji publicznej oraz nie przysługiwało im z tytułu przygotowania opinii jakiegokolwiek zakresu kompetencji decyzyjnej (zwłaszcza w ramach instytucji publicznej). Stwierdzono również, że przygotowanie opinii eksperckiej stanowi pewien rodzaj usługi polegającej na zaprezentowaniu określonego poglądu na bazie posiadanej wiedzy, umiejętności czy autorytetu w celu umożliwienia podmiotowi korzystającemu z opinii uwzględnienia w swoim procesie decyzyjnym jak największego spektrum okoliczności i uwarunkowań związanych z określoną tematyką. Zdaniem Sądu skoro żadna kompetencja decyzyjna nie leżała po stronie autorów opinii, to tym bardziej samo zawarcie umowy o dzieło nie wyposażało tych osób w jakiegokolwiek kompetencje decyzyjne. Podkreślano przy tym, powołując się na wcześniejsze orzecznictwo, że nawet w przypadku ekspertyz i opinii dotyczących konkretnego projektu aktu prawnego, co do którego trwa proces legislacyjny, podmiot zlecający podejmuje decyzje w procesie legislacyjnym samodzielnie i niezależnie od stanowiska innych podmiotów biorących w tym procesie udział<sup>33</sup>.

Reasumując, w tym przypadku stanowisko NSA było diametralnie odmienne od utrwalonej, jakby się wydawało, linii orzeczniczej, dotyczącej ujawniania danych osobowych osób, z którymi jednostka administracji publicznej zawarła umowy cywilnoprawne. Należy tylko mieć nadzieję, że stanowisko to nie będzie zmieniane w zależności od adresata, do którego zwrócono się o informację publiczną.

### 3. Obowiązek wykazania interesu publicznego we wniosku o udostępnienie informacji przetworzonej

Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego<sup>34</sup>. Obwarowanie warunkami udostępnienia informacji przetworzonej niewątpliwie świadczy o nadaniu przez ustawodawcę prymatu interesowi publicznemu nad interesem prywatnym. W takiej sytuacji trzeba wyja-

<sup>33</sup> Wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2012 r., I OSK 2130/11.

<sup>34</sup> Artykuł 3 ust. 1 u.d.i.p.

śnić, czym jest „informacja przetworzona” oraz kiedy występuje przesłanka „szczególnej istotności dla interesu publicznego”.

Ustawodawca, używając pojęcia „informacja przetworzona”, nie zawarł równocześnie w ustawie jego legalnej definicji, dlatego też konieczne było jej utworzenie na gruncie orzecznictwa. Jednak definicja stworzona przez judykaturę nie jest jasna i jednoznaczna. W orzecznictwie przyjmuje się, że informacją prostą jest informacja, którą podmiot zobowiązany może udostępnić w takiej formie, w jakiej ją posiada, czyli takiej, której zasadnicza treść nie ulega zmianie przed jej udostępnieniem<sup>35</sup>. Informacja prosta, co należy podkreślić, nie zmienia się w informację przetworzoną poprzez proces anonimizacji, bo czynność ta polega jedynie na jej przekształceniu, a nie przetworzeniu<sup>36</sup>. Również wtedy, gdy organ administracji posiada w swoich zbiorach dane objęte wnioskiem, wykonanie prostych czynności technicznych, polegających na zliczeniu pewnych informacji, nie może być uznane za przetworzenie informacji publicznej.

Natomiast informacja przetworzona jest jakościowo nową informacją, nieistniejącą w chwili złożenia wniosku w przyjętej ostatecznie treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu zobowiązanego. Podobnie nie stanowi o przetworzeniu informacji sięganie do materiałów archiwalnych. Jeśli jednak wytworzenie informacji wymaga przeprowadzenia przez podmiot zobowiązany pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych w oparciu o posiadane informacje proste, to mamy do czynienia z informacją przetworzoną. W pewnych przypadkach szeroki zakres wniosku wymagający zgromadzenia, przekształcenia (zanonimizowania) i sporządzenia wielu kserokopii określonych dokumentów może wymagać takich działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudniają wykonywanie przypisanych mu zadań<sup>37</sup>. Informacja wytworzona w ten sposób, mimo iż składa się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu, powinna być uznana za informację przetworzoną, bowiem powstały w wyniku wskazanych wyżej działań zbiór nie istniał w chwili wystąpienia z żądaniem o udostępnienie informacji publicznej<sup>38</sup>. Jednak samo zebranie wnioskowanych dokumentów, odpowiednie ich zestawienie oraz uszeregowanie według określonego kryterium nie jest cechą informacji przetworzonej, ale pracochłonnej.

<sup>35</sup> Z zachowaniem ograniczeń, które wynikają z art. 5 u.d.i.p.

<sup>36</sup> Podobne stanowisko w wyrokach: WSA w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 r., II SA/Kr 1258/08 i z dnia 22 lutego 2011 r., II SA/Kr 1455/10; WSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2010 r., II SA/Wa 1914/09; WSA w Gliwicach z dnia 3 września 2009 r., IV SA/GL 427/09; WSA we Wrocławiu z dnia 12 kwietnia 2011 r., IV SA/Wr 12/11.

<sup>37</sup> Wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2011 r., I OSK 977/11.

<sup>38</sup> Wyroki NSA: z dnia 21 września 2012 r., I OSK 1477/12; z dnia 9 sierpnia 2011 r., I OSK 792/11; z dnia 9 grudnia 2010 r., I OSK 1798/10 i z dnia 17 października 2006 r., I OSK 1347/05.



Sama czasochłonność oraz trudności organizacyjno-techniczne lub biurowe, jakie wiążą się z przygotowaniem informacji publicznej, nie mogą zwalniać obowiązanych podmiotów z tego obowiązku, gdyż są to zwykłe czynności związane z rozpatrywaniem tego wniosku<sup>39</sup>.

Kolejnym istotnym elementem otrzymania przetworzonej informacji publicznej jest udowodnienie, że informacja ta będzie miała istotne znaczenie dla interesu publicznego. Pojęcie interesu publicznego jest pojęciem niedookreślonym, niemającym zwartej, zapisanej formuły na gruncie obowiązującego prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny<sup>40</sup> oraz judykatury<sup>41</sup> interes publiczny odnosi się w swej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz innych ciał publicznych jako pewnej całości, zwłaszcza jeśli jest ono związane z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Skuteczne działanie w granicach interesu publicznego wiąże się z możliwością realnego wpływania na funkcjonowanie określonych instytucji w szerokim tego słowa znaczeniu. W zakresie prawa dostępu do informacji interes publiczny istnieje wówczas, gdy uzyskanie określonych informacji mogłoby mieć znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa, np. w konsekwencji usprawniałoby działanie jego organów<sup>42</sup>. Wnioskodawca żądający informacji publicznej przetworzonej dla jej uzyskania powinien wykazać nie tylko, że jest ona ważna dla dużego kręgu potencjalnych odbiorców, ale również, że jej uzyskanie stwarza realną możliwość wykorzystania uzyskanych danych dla poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego. Ocena co do istnienia „szczególnie istotnego interesu publicznego” należy do podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej. Przy tej ocenie podmiot ten powinien brać pod uwagę m.in. takie kryteria, jak pozycja podmiotu żądającego udzielenia informacji publicznej oraz faktyczna możliwość wykorzystania uzyskanych przez wnioskodawcę informacji w sferze realizacji „szczególnie istotnego interesu publicznego”<sup>43</sup>.

Jednak zawsze należy pamiętać, że intencją ustawodawcy przy uchwalaniu ustawy o dostępie do informacji publicznej nie było stworzenie instrumentów pozwalających na utrudnienie funkcjonowania jednostek wykonujących zadania publiczne, lecz zapewnienie każdemu możliwości realizowania jego konstytucyjnego prawa do uzyskania informacji publicznej. Poprzez uznanie informacji za informację przetworzoną wnioskodawca nie jest pozbawiony tego prawa. Jednak konieczność przetworzenia in-

<sup>39</sup> Wyrok NSA z dnia 30 grudnia 2013 r., VIII SA/Wa 752/13 oraz wyrok NSA z dnia 17 października 2006 r., I OSK 1347/05.

<sup>40</sup> I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 53.

<sup>41</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 stycznia 2015 r., VIII SA/Wa 1197/14.

<sup>42</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2006 r., II SA/Wa 1721/05.

<sup>43</sup> Wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2011 r., I OSK 1870/10.

formacji i możliwość jej uzyskania słusznie została uzależniona od istnienia przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego<sup>44</sup>.

#### 4. Ograniczenie dostępu do informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy

Prawo do uzyskania informacji publicznej ulega ograniczeniu również ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy. Odmowa udostępnienia informacji publicznej z powołaniem się na tajemnicę przedsiębiorcy wymaga po pierwsze odniesienia się do definicji legalnej tajemnicy przedsiębiorstwa, następnie zbadania treści żądanej informacji w świetle przesłanek zamieszczonych w tej definicji, a dopiero w następstwie tego wykazanie, że zaistniały wszystkie wymienione w niej przesłanki niezbędne dla wydania decyzji o odmowie dostępu do informacji publicznej<sup>45</sup>. Tajemnica przedsiębiorstwa niejednokrotnie definiowana była w orzecznictwie jako nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności<sup>46</sup>. Orzecznictwo Sądu Najwyższego<sup>47</sup> rozszerzyło tę definicję. Stwierdzono, że informacja staje się „tajemnicą”, kiedy przedsiębiorca przejawia wolę zachowania jej jako niepoznawalnej dla osób trzecich. Nie traci natomiast swojego charakteru przez to, że wie o niej pewne ograniczone grono osób zobowiązanych do dyskrecji (np. pracownicy przedsiębiorstwa). Pozostanie określonych informacji tajemnicą przedsiębiorstwa wymaga, aby przedsiębiorca podjął działania zmierzające do wyeliminowania możliwości ich dotarcia do osób trzecich w normalnym toku zdarzeń, bez konieczności podejmowania szczególnych starań. Wśród tych działań wymienia się konieczność poinformowania pracownika o poufnym charakterze wiedzy, techniki lub urządzenia. Nie oznacza to jednak, że osoby, które przypadkowo weszły w posiadanie danej informacji, są zwolnione z obowiązku zachowania tajemnicy.

Tajemnicę przedsiębiorcy należy przy tym odróżnić od specjalistycznej wiedzy, chociaż granica pomiędzy taką wiedzą dostępną określonemu kręgowi osób a tajemnicą jest nieostra. Istotna jest więc tutaj wola przedsiębiorcy, gdyż to właśnie „tajemnica przedsiębiorcy” objęta jest ochroną prawną przez ustawę. Określenie danych jako tajemnicy przedsiębiorcy ogranicza prawo do informacji publicznej i chroni prawo podmiotu, który nią dysponuje przed jej upublicznieniem. Taka informacja może mieć

<sup>44</sup> Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2015 r., I OSK 315/14.

<sup>45</sup> Artykuł 5 ust. 2 u.d.i.p.

<sup>46</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2006 r., II SAB/Kr 87/06 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 marca 2011 r., II SAB 1/11.

<sup>47</sup> Wyrok SN z dnia 6 czerwca 2003 r., IV CKN 211/01, LEX nr 585877.

istotne znaczenie dla prowadzenia określonego przedsięwzięcia gospodarczego, dlatego przedsiębiorca pragnie zachować jej poufność. Może jednak w każdym momencie zrezygnować z przysługującego mu prawa do ochrony ważnych dla przedsiębiorstwa informacji. Zatem aby ochrona prawa przedsiębiorcy była skuteczna, zastrzeżone informacje nie mogą być podane do publicznej wiadomości.

Należy przypomnieć, że co do zasady każda informacja dotycząca wydatkowania środków publicznych, w tym umowa zawarta w wyniku przeprowadzonego postępowania o zamówienia publiczne<sup>48</sup>, podlega udostępnieniu. Zdaniem judykatury niedopuszczalne jest jednak bezwzględne, automatyczne stosowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej wówczas, gdy ograniczenia w dostępie do danej informacji publicznej wynikają z przepisów innych ustaw<sup>49</sup>. Taką ustawą jest ustawa o zamówieniach publicznych, która wprowadza zasadę jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W świetle tej ustawy pisemny protokół postępowania o udzielenie zamówienia wraz z załącznikami, które stanowią oferty, opinie biegłych, oświadczenia, informacja z zebrania, zawiadomienia, wnioski, inne dokumenty i informacje składane przez zamawiającego i wykonawców oraz umowa w sprawie zamówienia publicznego, jest jawny. Zasada ta podlega jednak ograniczeniu, bowiem zamawiający może ograniczyć dostęp do informacji związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia. I tak m.in. nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, jeżeli wykonawca, nie później niż w terminie składania ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane<sup>50</sup>. Oznacza to, iż organ ma obowiązek bezwzględnie respektowania takiego zastrzeżenia i to nie tylko w czasie postępowania o zamówienie publiczne, ale także już po jego zakończeniu, gdyż dokumenty zachowują walor tajemnicy przedsiębiorstwa również po przeprowadzonym postępowaniu. Utrwalone orzecznictwo administracyjne potwierdza, że takie objęcie klauzulą tajemnicy przedsiębiorstwa w prowadzonym zamówieniu publicznym ma wpływ na dostęp do informacji publicznej<sup>51</sup>. Nie można zaaprobować sytuacji, w której zasadność nadania klauzuli tajemnicy przedsiębiorstwa podlegałaby ocenie z zastosowaniem dwóch odrębnych trybów, gdyż prowadziłyby to do dualizmu kontroli sądowej<sup>52</sup>. Skoro w toku postępowania o zamówienie publiczne wykonawca skutecznie zastrzegł załączniki jako tajemnicę przedsiębiorstwa, to na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej zastrzeżenie także jest skuteczne, a organ zobligowany jest do nieudostęp-

<sup>48</sup> Na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r., tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm. – Prawo zamówień publicznych.

<sup>49</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 września 2013 r., VIII SA/Wa 433/13.

<sup>50</sup> Artykuł 8 ust. 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

<sup>51</sup> Wyrok NSA z dnia 9 października 2009 r., I OSK 322/09.

<sup>52</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 grudnia 2012 r., II SA/Łd 936/12.

niania powyższych informacji podmiotom trzecim. Te regulacje stanowią *lex specialis* w stosunku do omawianej ustawy.

Nieudostępnienie informacji publicznej stanowiącej tajemnicę handlową możliwe jest również w przypadku jednostek sektora finansów publicznych, które jednocześnie są spółkami prawa handlowego funkcjonującymi na konkurencyjnym rynku, gdyż o istnieniu konkurencyjności na rynku nie przesądza status właściciela, ale rzeczywisty rodzaj oferowanych usług, krąg odbiorców i krąg przedsiębiorstw konkurencyjnych<sup>53</sup>.

## 5. Wnioski końcowe

Transparentność administracji zależy od nieskrępowanego dostępu do informacji publicznej jak najszerszego kręgu społeczeństwa. W ciągu zaledwie kilkunastu lat działania ustawy o dostępie do informacji publicznej wzrosła świadomość możliwości pozyskania informacji o działaniach organów władzy. Pomimo szerokiego zakresu pojęcia informacji publicznej w samej ustawie, jak i w Konstytucji RP zawarto przesłanki ograniczenia tego prawa. W określonych przez prawo sytuacjach organ administracji publicznej może odmówić udzielenia takiej informacji. Za przestrzeganie ustawy o dostępie do informacji publicznej odpowiadają organy administracji publicznej i to na nich spoczywa ciężar ustalenia, czy wnioskowana informacja jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy i czy podlega ona udostępnieniu.

Ogromną trudność sprawia też interpretacja niedookreślonych zwrotów użytych w ustawie o dostępie do informacji publicznej, które w zależności od orzeczenia mogą być odmiennie interpretowane. Stąd też organ zobowiązany do udzielenia informacji publicznej, załatwiający wniosek, musi opierać się przede wszystkim na aktualnym orzecznictwie nie tylko sądów administracyjnych, ale również Trybunału Konstytucyjnego<sup>54</sup>.

Należy zaznaczyć, że od kiedy uchwalono ustawę o dostępie do informacji publicznej, to judykatura decyduje jak duża może być przejrzystość administracji publicznej. Na przykładzie orzecznictwa ostatnich lat możemy dostrzec, jak sądy administracyjne coraz bardziej przesuwają granicę udostępniania tych informacji. Zjawisko to można szczególnie zaobserwować na przykładzie ograniczenia prawa do informacji publicznej ze względu na ochronę danych osobowych. Istotne znaczenie miały te wyroki, w których sądy orzekały o obowiązku udzielania informacji dotyczących danych osobowych osób, które zawierały z organami administracji publicznej umowy cywilnoprawne. Jednak trudno oprzeć się wrażeniu, że o ile organy administracji najniższego szczebla zobowiązane są przez orzecznictwo do udzielania informacji publicznej na ten temat, o tyle im ważniejszy w hierarchii

<sup>53</sup> Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2015 r., I OSK 876/14.

<sup>54</sup> Wyrok TK z dnia 9 kwietnia 2015 r., K 14/13, [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl).

jest organ, który zobowiązany jest do udzielenia odpowiedzi, tym wyroki sądów są odmienne i wyłamują się z ugruntowanego przez judykaturę stanowiska. Zdarza się, że organy powołane do stania na straży przestrzegania prawa same wzbraniają się przed przestrzeganiem zasad jawności działania. Przykładem może być orzeczenie NSA dotyczące zobowiązania do ujawnienia informacji publicznej przez Sąd Najwyższy<sup>55</sup>.

Wyzwaniem nie tylko dla organów administracji publicznej, ale również dla sądów administracyjnych jest lawinowo wzrastająca liczba wniosków o informację publiczną, co świadczy o rosnącej świadomości społeczeństwa co do możliwości skutecznego sposobu kontrolowania administracji publicznej. Z drugiej jednak strony rosnąca liczba wniosków powoduje coraz większe zaangażowanie sił i środków administracji w udzielanie odpowiedzi na te wnioski. Stąd coraz więcej postulatów dotyczących możliwości ograniczenia prawa do informacji publicznej ze względu na nadużywanie tego prawa przez obywateli. Wydaje się jednak, że zasada jawności działania organów państwa i transparentności władzy wymaga, by zasada dostępu do informacji publicznej traktowana była bardzo szeroko. Poza tym zbytne ograniczenie tego prawa godziłoby w prawa i wolności obywatela zagwarantowane w Konstytucji RP. Trudno jest również mówić o sprawowaniu społecznej kontroli administracji publicznej przez obywateli, bez szerokiego prawa dostępu do informacji publicznej, które jest jednym z podstawowych elementów demokratycznego państwa prawa. Wydaje się, że złotym środkiem byłby obowiązek zamieszczania jak największej liczby informacji dotyczących funkcjonowania administracji publicznej na stronach Biuletynu Informacji Publicznej.

## Bibliografia

- Aleksandrowicz T.R., *Komentarz do ustawy o dostępie informacji publicznej*, Warszawa 2002.
- Bidziński M., *Konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4.
- Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Sibiga G., *Ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego – glosa do wyroku SN z 8.11.2012 r., I CSK 190/12*, „Monitor Prawniczy” 2013, nr 8.
- Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności*, Kraków 2003.

<sup>55</sup> Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2014 r., OSK 1741/13.

## Ograniczenie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych – wybrane zagadnienia

### Streszczenie

Prawo do informacji publicznej stanowi we współczesnych demokracjach podstawę funkcjonowania państw, a także instytucji międzynarodowych. W Polsce prawo do informacji wprowadzone w Konstytucji RP oraz uregulowane w ustawie o dostępie do informacji publicznej daje obywatelom bardzo szerokie możliwości kontrolowania przejrzystości państwa. W ustawie dostęp do informacji publicznej określony został bardzo szeroko i dotyczy niemal wszystkiego, co związane jest z działalnością organów władzy publicznej. Jednak prawo to nie może mieć charakteru absolutnego, z różnych względów dostęp do informacji publicznej musi zostać ograniczony. Ograniczenie to powinno mieć charakter wyjątkowy i nie może naruszać samej istoty prawa dostępu do informacji publicznej, o którym mowa w Konstytucji i ustawie o dostępie do informacji publicznej.

W ostatnich latach zauważalny jest lawinowy wzrost wniosków o informację publiczną, a instytucje publiczne wydają decyzje odmawiające udzielania takich informacji, które coraz częściej trafiają pod ocenę sądów administracyjnych. W tych sprawach sądy administracyjne odgrywają ogromną rolę, gdyż w wydawanych orzeczeniach definiują podstawowe pojęcia zawarte w ustawie o dostępie do informacji publicznej oraz wyznaczają granicę udostępnianej informacji publicznej.

W artykule dokonano szczegółowej analizy orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczącego ograniczenia prawa do informacji publicznej ze względu na ochronę danych osobowych, tajemnicę przedsiębiorstwa oraz ze względu na walor informacji przetworzonej, co wiąże się z dodatkową przesłanką działania wnioskodawcy w interesie publicznym. Orzecznictwo dotyczące udostępnienia informacji publicznej jest niejednolite i zmienne, co znacznie utrudnia realizację tego konstytucyjnego uprawnienia przez organy administracji publicznej.

**Słowa kluczowe:** informacja publiczna, informacja prosta, informacja przetworzona, ograniczenie prawa do informacji publicznej, ważny interes publiczny

### The Limitation of the Right to Public Information in the Rulings of Administrative Courts: Selected Issues

#### Abstract

In modern democracies, the right to public information is the basis of functioning of states and international organisations. In Poland, the right to information, as introduced in the Constitution of the Republic of Poland and regulated in the Act on Access to Public Information, provides citizens with extensive possibilities of controlling the state's transparency. In the Act, access to public information is defined very broadly and covers almost everything that is related to the activity of public authorities. However, this right cannot be of absolute nature. For various reasons, access to public information must be limited. However, such limitations should be exceptions and cannot violate the essence of the right of access to public information, as referred to in the Constitution and the Act on Access to Public Information.

In recent years, there has been a dramatic increase in the number of requests for public information and public institutions issue decisions to refuse to provide such information. These decisions are then examined by administrative courts. In such cases, administrative courts play a very important role as in their rulings they define the fundamental concepts included in the Act on Access to Public Information and specify the scope of public information subject to disclosure.

The article contains a detailed analysis of a body of rulings of administrative courts concerning the limitation of the right to public information due to personal data protection, business secrets and the value of processed information, which is related to an additional requirement of the applicant acting in public interest. It must be added that rulings on providing access to public information are inconsistent and changeable, which makes it substantially more difficult for public administration authorities to carry out this constitutional right.

**Keywords:** public information, simple information, processed information, limitation of the right to public information, vital public interest