

Krzysztof Izdebski

---

# GRANICE JAWNOŚCI

ORZECZNICTWO W SPRAWIE OGRANICZEŃ  
WYNIKAJĄCYCH Z INNYCH USTAW

---



Krzysztof Izdebski

---

# GRANICE JAWNOŚCI

ORZECZNICTWO W SPRAWIE OGRANICZEŃ  
WYNIKAJĄCYCH Z INNYCH USTAW

---

## Spis treści

<b>1 WPROWADZENIE</b> .....	<b>2</b>
Fundamenty konstytucyjne.....	3
Praktyka ustawowa.....	4
Orzecznictwo jako sposób uściślenia pojęć.....	5
<b>2 WYBRANE OGRANICZENIA JAWNOŚCI W ORZECZNICTWIE POLSKICH SĄDÓW</b> .....	<b>6</b>
Prawo do prywatności.....	7
Tajemnica przedsiębiorcy.....	8
Tajemnica skarbowa.....	9
Informacje niejawne.....	10
<b>3 PODSUMOWANIE</b> .....	<b>21</b>

# 1 WPROWADZENIE



Przejrzystość życia publicznego jest zasadą, a ograniczenia wyjątkiem.

**P**rawo do informacji publicznej stanowi jedną z naczelných zasad demokratycznego państwa prawa. Wiedza na temat funkcjonowania instytucji tego państwa i osób, które działają w jego imieniu, jest siłą napędową społeczeństwa obywatelskiego. Takiego, które świadomie i racjonalnie może wchodzić w różnego rodzaju relacje z szeroko pojętą administracją publiczną<sup>1</sup>. Prawo to nie ma jednak charakteru bezwzględne<sup>2</sup>, co oznacza, że korzystanie z niego może zostać ograniczone z uwagi na inne prawa i dobra.

## Fundamenty konstytucyjne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3</sup>, wprowadzając w art. 61 ust. 1 gwarancję dostępu do informacji na temat działalności władz publicznych i innych osób wykonujących zadania publiczne albo gospodarujących mieniem publicznym, postawiła jednocześnie w art. 61 ust. 3 przed obywatelami granice jawności. Posługuje się jednak przy tym językiem wskazującym, że przypadki te stanowią wyjątki od zasady przejrzystości życia publicznego.

Ograniczenie dostępu do informacji może bowiem *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 państwa*. Ustrojodawca przewidział zatem, że dla dopuszczalności ograniczenia dostępu do informacji wymagane jest spełnienie przynajmniej dwóch przesłanek: musi ono wynikać z przepisów rangi ustawowej oraz dotyczyć jednego z opisanych praw i dóbr.

Pamiętając, że prawo do informacji stanowi prawo tak człowieka, jak i obywatela, dopuszczalność jego ograniczenia należy również zbadać w oparciu o zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tą normą *ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw*. Łączne czytanie obydwu przepisów zyskało również aprobatę orzecznictwa. Naczelny Sąd Administracyjny<sup>4</sup> wskazał, że *z uwagi na art. 61 ust. 1 Konstytucji RP ograniczenie jawności z powołaniem się na tajemnice musi być – w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji – proporcjonalne i uzasadnione, oparte na właściwej procedurze, a ewentualne wątpliwości wyjaśniane na rzecz zasady jawności, jakkolwiek nie może to prowadzić do naruszenia interesu Rzeczypospolitej Polskiej*.

Podobną uwagę poczynił Trybunał Konstytucyjny<sup>5</sup>, wskazując, że *w kwestii dopuszczalnych ograniczeń prawa do informacji publicznej regulacja zawarta*

1 M.in. T. Stawecki, *Jawność jako wartość prawna*. Studia Iuridica XLIII/2004.

2 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 marca 2006 r. o sygn. akt K 17/05.

3 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483 z późn. zm.

4 Wyrok NSA z 18 marca 2015 r. o sygn. akt I OSK 951/14.

5 Wyrok TK z 20 marca 2006 r. o sygn. akt K 17/05.

w art. 31 ust. 3 Konstytucji jest modyfikowana przez art. 61 ust. 3 Konstytucji jedynie w zakresie dotyczącym bezpośrednio przesłanek ingerencji, natomiast w pełni pozostaje aktualne zastosowanie pozostałych, niewyrażonych w art. 61 ust. 3, elementów proporcjonalności, w szczególności konieczność uzasadnienia standardem demokratycznego państwa oraz zakaz ingerowania w istotę prawa.

### Ograniczenie dostępu do informacji jest możliwe tylko gdy:

- **Dotyczy określonych praw i wartości - 61 ust. 3 Konstytucji RP**
- **Wynika z ustaw - 61 ust. 3 Konstytucji RP**
- **Jest proporcjonalne - 31 ust. 3 Konstytucji RP**

Warto odnieść się do wskazanego w powyższym wyroku Trybunału<sup>6</sup> pojęcia „proporcjonalności”, które powinno towarzyszyć każdej analizie dopuszczalności ograniczeń wskazanych w przepisach, jak również w każdym przypadku stosowania ich w realiach konkretnej sprawy. Dokonanie oceny prawidłowości ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych, w tym również ograniczenia dostępu do informacji publicznej, może okazać się łatwiejsze, gdy zadane zostaną pytania sformułowane przez Trybunał Konstytucyjny jeszcze pod rządami tzw. małej Konstytucji<sup>7</sup>. W orzeczeniu z 26 kwietnia 1995 r.<sup>8</sup> Trybunał wskazał na następujące zagadnienia: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela(...).

Jak wskazują niektórzy przedstawiciele doktryny<sup>9</sup>, warte podkreślenia w treści art. 31 ust. 3 jest również odniesienie do *standardów demokratycznego państwa*, które przy ocenie zasadności ograniczeń każe brać pod uwagę wszelkie cechy państwa prawa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada ta, zdaniem M. Bernaczyka, oznacza dla systemu dostępu do informacji *zakaz stosowania nieostrych, nieprecyzyjnych, arbitralnych ograniczeń w uzyskiwaniu informacji*<sup>10</sup>. Warto odnotować w tym kontekście, że Sąd Najwyższy wskazywał wprost, iż jawność życia publicznego stanowi jedną z fundamentalnych zasad demokratycznego państwa prawa<sup>11</sup>, a więc rolę ustawodawcy jest pogodzenie różnych

wartości, które na owe zasady się składają. Wszystko sprowadza się zatem do oceny, na ile jedna wartość (np. prawo do prywatności) może uzasadniać ograniczenie zasady dostępu do informacji publicznej. A udzielając odpowiedzi na to pytanie należy posłużyć się w pierwszym rzędzie wskazanymi wyżej metodami oceny tego konfliktu praw i dóbr.

## Praktyka ustawowa

Powyższym zasadom konstytucyjnym stosunkowo szybko przyszło zmierzyć się z realizacją na poziomie bardziej operacyjnym. Przyjęta w 2001 r. ustawa o dostępie do informacji publicznej<sup>12</sup> poddana była od początku druzgocącej krytyce ze względu na sposób uregulowania kwestii ograniczeń. Andrzej Rzepliński pisał wtedy, że *art. 5 ustawy stanowi, że nie narusza on przepisów żadnych innych obowiązujących dotąd regulacji stojących na straży licznych tajemnic (...)* ignorując treść Konstytucji (...). *Mówi on jedynie: „masz prawo do informacji, o ile inne restrykcyjne ustawy nie stoją temu na przeszkodzie”*<sup>13</sup>. Faktycznie, ustawa o dostępie do informacji publicznej w treści przywołanego art. 5, ale również poprzez wprowadzenie takiej generalnej zasady w art. 1 ust. 2, odsyła czytelnika do innych, bliżej nieokreślonych ustaw.

Ustawodawca postanowił w sposób bardzo ogólny dokonać wskazania przesłanek będących skonkretyzowaniem dopuszczalnych przez Konstytucję ograniczeń. Wprowadził pojęcie *tajemnic ustawowo chronionych, prawa do prywatności czy tajemnicy przedsiębiorcy*, jedynie w miarę precyzyjnie odwołując się do *przepisów o ochronie informacji niejawnych*. Zauważa to również M. Bernaczyk, konkludując, że *nie jest możliwe ustalenie granic prawa do informacji publicznej bez jednoczesnego sięgania do odrębnych ustaw*<sup>14</sup>. W tym miejscu należy jeszcze podkreślić, że sama ustawa nie reguluje kwestii proporcjonalności, co w przypadkach dostępu do informacji publicznej może przybrać postać testu interesu publicznego polegającego na ocenie, na ile udostępnienie informacji jest istotniejsze dla interesu publicznego niż jej ochrona przed powszechnym dostępem.

Tak sformułowane przepisy powodują co najmniej dwa fundamentalne problemy. Pierwszym z nich jest potrzeba poszukiwania konkretnych tajemnic i wynikająca z tego konieczność skorelowania ich z konkretnymi przepisami prawa oraz problem w ich zastosowaniu w realiach konkretnej sprawy.

6 Więcej na temat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w kontekście stosowania zasady proporcjonalności można znaleźć w: Biuro Trybunału Konstytucyjnego Zespół Orzecznictwa i Studiów. Zasada proporcjonalności. (w odniesieniu do prawa publicznego) w tezach Trybunału Konstytucyjnego. Czerwiec 2009.)

7 Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. Dz.U. 1992 nr 84, poz. 426 z późn. zm.

8 Orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r. o sygn. akt K 11/94.

9 L. Garlicki. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 100.

10 M. Bernaczyk. *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 263.

11 Wyrok SN z 1 czerwca 2000 r. o sygn. akt III RN 64/00.

12 Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Tj. Dz. U. z 2014 r. poz. 782 z późn. zm.

13 A. Goszczyński, A. Rzepliński. *Dostęp bez dostępu. Nowa ustawa nie umożliwia obywatelom uzyskiwania urzędowych informacji*, „Rzeczpospolita” z 9 sierpnia 2001 r.

14 M. Bernaczyk, *op. cit.* s. 390.

”

(...) nie jest możliwe ustalenie granic prawa do informacji publicznej bez jednoczesnego sięgania do odrębnych ustaw.

dr hab. Michał Bernaczyk

Niniejsze opracowanie obejmuje swoim zakresem również te tajemnice, które, wydawałoby się, są wprost określone w ustawie o dostępie do informacji publicznej (prawo do prywatności i tajemnica przedsiębiorcy), gdyż i w ich przypadku należy posiłkować się przepisami innych aktów prawnych. Podobnie rzecz się ma z najbardziej precyzyjnym odesłaniem, dotyczącym przepisów o ochronie informacji niejawnych. I tu należy dokonać analizy odrębnej ustawy o ochronie informacji niejawnych, by dowiedzieć się, co będzie przedmiotem ochrony przed ujawnieniem<sup>15</sup>.

## Orzecznictwo jako sposób uściślenia pojęć

Tak jak w przypadku wielu zagadnień związanych z dostępem do informacji publicznej w Polsce, tak i w kwestii pełnego zrozumienia przepisów dotyczących jego ograniczeń nieoceniona jest znajomość orzecznictwa. W ostatnich latach głównie sądów administracyjnych<sup>16</sup>.

Zaniedbanie ustawodawcy polegające na nieprecyzyjnie określonej materii i zasadach ograniczenia jawności staje się przedmiotem rozstrzygnięć sądów, które wielokrotnie same mają problem z odkodowaniem zastosowanych pojęć. Prowadzić to może do negatywnego zjawiska, kiedy w zależności od składu sędziowskiego, pojęciom, które powinny być precyzyjne i jednoznaczne, będą nadawane różne znaczenia<sup>17</sup>.

Z tym mankamentem ustawy związany jest również inny niepożądany dla pewności obrotu prawnego efekt. Nie istnieje bowiem możliwość precyzyjnego wskazania dokładnej listy ograniczeń (tajemnic) w dostępie do informacji publicznej. P. Sitniewski<sup>18</sup>, odwołując się do innych źródeł, wskazuje, że jest ich ponad 170. Jest to jednak liczba niemożliwa do weryfikacji, co nie oznacza, że zupełnie niewiarygodna.

Wszystko zależy od wyboru kryteriów, w oparciu o które dokonana się analizy istniejących w przepisach tajemnic w kontekście dostępu do informacji. W mojej ocenie jednak nie każda ze wskazanych przez przedstawicieli doktryny tajemnic będzie stanowiła obiektywną przesłankę ograniczenia dostępu do informacji. Podana jako przykład tajemnica adwokacka nie ma praktycznego znaczenia z uwagi na to, że obowiązuje ona wyłącznie osoby wykonujące ten zawód, a adwokat jako taki nie jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej. Ewentualne informacje dotyczące konkretnego klienta, jeżeli mają związek ze sprawami publicznymi, chronione będą raczej przez ogólnie sformułowane prawo do prywatności. Niemniej liczba tajemnic pozostaje znaczna, a ożywiona dyskusja wokół ich katalogu świadczy o tym, iż rację mają krytycy obecnych rozwiązań dotyczących ograniczeń dostępu do informacji publicznej.

<sup>15</sup> Ustawa z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych. Dz.U. 2010 nr 182, poz. 1228 z późn. zm.

<sup>16</sup> Ustawa z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2011 nr 204, poz. 1195.

<sup>17</sup> Warto zapoznać się w tym kontekście z wypowiedzią dr Pawła Litwińskiego w toku debaty na temat dostępu do informacji: *Niejednolitość i braki w orzecznictwie, a do tego niewiele wypowiedzi doktryny powodują też, że stosując prawo, cały czas poruszamy się trochę po omacku. Do tego orzecznictwo wydaje się zastępować ustawodawcę, najpierw rozszerzając zakres informacji uznawanych za informacje publiczne, a ostatnio go zawężając. To wszystko powoduje, że stosowanie prawa przypomina loterię – pełnomocnicy występujący przed sądem w sprawach dotyczących informacji publicznej czasem żartują, że muszą dostosowywać argumenty do składu sędziowskiego, który rozpatruje daną sprawę. To może brzmieć śmiesznie, ale prawo powinno się charakteryzować przynajmniej minimalnym stopniem pewności i jasności, a tutaj tej pewności i jasności brakuje.* „Płynna granica między jawnością danych a prawem do prywatności” [w:] DGP z 2 stycznia 2015.

<sup>18</sup> P. Sitniewski *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*. Wrocław 2011 s. 95; Liczne przykłady odnaleźć można również w T.R. Aleksandrowicz. *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2006, s. 177-183. Wiele przykładów tajemnic można odnaleźć również w publikacji Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu RP. *Obowiązujące regulacje dotyczące dostępu do informacji*. Informacja BSE nr 730 (IP-91 P).



# WYBRANE OGRANICZENIA JAWNOŚCI W ORZECZNICTWIE POLSKICH SĄDÓW



”

*Przy ocenie, czy nastąpiło wkroczenie w dziedzinę chronionego prawem życia prywatnego nie należy pojęcia tego absolutyzować, bowiem ze względu na stopień swojej ogólności wymaga ono wykładni przy uwzględnieniu konkretnych okoliczności charakteryzujących daną sytuację.*

Wyrok Sądu Najwyższego  
- Izba Cywilna z 28 kwietnia 2004 r. o sygn. akt III CK 442/02

**N**a potrzeby niniejszego opracowania skupię się na kilku ograniczeniach. Tych, które zgodnie z moją wiedzą i doświadczeniem<sup>19</sup> stanowią najbardziej popularne powody nieudostępnienia informacji, a w efekcie stają się przedmiotem coraz bogatszego orzecznictwa.

Wyróżnić zatem należy prawo do prywatności, tajemnicę przedsiębiorcy i tajemnicę skarbową. Z uwagi na złożony charakter informacji niejawnej i ona zostanie omówiona, choć nie stanowi popularnej przesłanki odmowy udostępnienia informacji publicznej. Natomiast orzeczenia dotyczące np. tajemnicy statystycznej czy tajemnicy kontroli, ze względu na swoje incydentalne występowanie, nie będą omówione w niniejszym opracowaniu. Pominięte zostaną również faktyczne ograniczenia sprowadzające się do arbitralnego uznania określonej informacji za niespełniającą definicji informacji publicznej lub, często błędnego, zakwalifikowania jej do grupy informacji przetworzonych. Wynikają one bowiem z niewłaściwego wdrażania systemu dostępu do informacji, a nie z konstytucyjnych i ustawowych przesłanek.

#### Omawiane ograniczenia

##### Ze względu na powszechność występowania:

- Prawo do prywatności
- Tajemnica przedsiębiorcy
- Tajemnica skarbowa

##### Ze względu na złożoność stosowania:

- Ochrona informacji niejawnej

## Prawo do prywatności

Ustawa o dostępie do informacji publicznej dopuszcza ograniczenie jawności określonych danych z uwagi na ochronę prawa do prywatności<sup>20</sup>. Jest to pojęcie niewystępujące dotychczas w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, a składa się na nie wiele różnych elementów. Sądy starają się jednak nie tylko odkodować znaczenie tego pojęcia, ale również wyważyć w okolicznościach danej sprawy, czy określona informacja powinna zostać ujawniona, czy zastosować należy wyjątek od zasady jawności, dając prymat prawu do prywatności osoby fizycznej. Pamiętać również należy, że powyższe oceny są dokonywane przez sądy administracyjne od niedawna, przed noweliza-

<sup>19</sup> Wydział Informacji Sądowej Naczelnego Sądu Administracyjnego nie prowadzi tego typu statystyk. Chociażby z uwagi na to, że w jednym artykule wskazano dwie częste przyczyny odmowy udostępnienia informacji (tajemnica przedsiębiorcy i prawo do prywatności) brak jest precyzyjnych danych ilościowych pozwalających na wskazanie, które z ograniczeń zostały zastosowane w ilu decyzjach odmownych. Moja ocena została sformułowana m.in. na podstawie wieloletnich doświadczeń w udzielaniu porad prawnych z zakresu dostępu do informacji w ramach prowadzonego przez Stowarzyszenie Sieć Obywatelska-Watchdog Polska programu Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej.

<sup>20</sup> Art. 5 ust. 2 w następującym brzmieniu: *Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej(.). Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.*

cją ustawy w 2011 r. kwestiami odmowy udostępnienia informacji z uwagi na tę przesłankę zajmowały się sądy powszechne.

**Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej(...) Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.**

Art.5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej

Samo pojęcie prywatności charakteryzuje brak możliwości pełnego i uniwersalnego zdefiniowania, szczególnie gdy informacje dotyczą osób niewykonujących funkcji publicznych. Jak trafnie wskazał Sąd Apelacyjny w Katowicach, *ochrona prywatności nie ma charakteru absolutnego również w stosunku do innych osób, między innymi ze względu na potrzeby życia w zbiorowości, gdy w orzecznictwie dotyczącym prywatności osób publicznych przeważa stanowisko, że nie jest możliwe wypracowanie w tej kwestii jednoznacznych i wyczerpujących kryteriów, które mogłyby odnosić się do wszystkich sytuacji. Ocena w tych sprawach będzie więc z natury rzeczy zrelatywizowana do istniejących, konkretnych okoliczności i uwarunkowań.*<sup>21</sup>

Podobną niemożność wskazania zamkniętego katalogu dóbr, które składają się na prawo do prywatności, zauważył wcześniej Sąd Najwyższy<sup>22</sup>, wskazując, że *Przy ocenie, czy nastąpiło wkrócenie w dziedzinę chronionego prawem życia prywatnego nie należy pojęcia tego absolutyzować, bowiem ze względu na stopień swojej ogólności wymaga ono wykładni przy uwzględnieniu konkretnych okoliczności charakteryzujących daną sytuację.* Każda próba wyodrębnienia precyzyjnego katalogu informacji składających się na sferę prywatną człowieka musi być, zdaniem Sądu Najwyższego, poparta szczegółową analizą wszystkich okoliczności danej sprawy, gdyż *do prywatnej sfery życia zalicza się przede wszystkim zdarzenia i okoliczności tworzące sferę życia osobistego i rodzinnego. Szczególny charakter tej dziedziny życia człowieka uzasadnia udzielenie jej silnej ochrony prawnej. Nie znaczy to, by każda informacja dotycząca określonej osoby była informacją z dziedziny jej życia osobistego. Informacje dotyczące pra-*

*cy danej osoby mogą się do takiej sfery zaliczać, ale to nie oznacza, że każda taka informacja stanowi wkrócenie w życie prywatne, naruszenie prywatności. Ocena zależy będzie od całego kontekstu i okoliczności sprawy, a przede wszystkim od tego, jaka konkretnie informacja, i komu, została podana (ujawniona).*

Warto zwrócić w tym kontekście szczególną uwagę na orzeczenie Sądu Najwyższego kwalifikujące w niektórych wypadkach wynagrodzenie osoby fizycznej jako element sfery prywatnej i w konsekwencji jej dóbr osobistych, które często błędnie interpretowane jest jako absolutny zakaz udostępnienia informacji o wynagrodzeniu<sup>23</sup>. Bowiem, zdaniem Sądu, *będzie tak tylko wówczas, gdy taką informację będzie można zaliczyć do „sfery prywatności” pracownika. Możliwe to będzie dopiero po przeanalizowaniu całokształtu wyżej wymienionych stosunków społecznych i gospodarczych, zwyczajów i zasad współżycia. W szczególności będzie tak wtedy, gdy pracownik w sposób wyraźny, z przyczyn uzasadnionych, sprzeciwi się ujawnianiu osobom trzecim wysokości jego wynagrodzenia za pracę lub w sytuacji, gdy informacja taka wkraczałaby w „sferę intymności” pracownika. Z tym ostatnim wypadkiem mielibyśmy do czynienia w sytuacji, gdyby informacja o wysokości wynagrodzenia pracownika dotykała jego życia prywatnego, np. ujawniała dokonywanie potrąceń należności alimentacyjnych.*

Naczelny Sąd Administracyjny w różny sposób stara się przedstawić swoje rozumienie pojęcia „prywatności”. W wyroku z 30 stycznia 2014 r.<sup>24</sup> wskazał, że *przez „prywatność osoby fizycznej”, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. rozumieć należy te okoliczności, zachowania, wydarzenia, które nie są bezpośrednio związane z wykonywaniem przez daną osobę zadań i kompetencji w ramach pełnionej funkcji publicznej.*

Rozbudowaną próbę ujęcia „prywatności” podjął Naczelny Sąd Administracyjny<sup>25</sup> w orzeczeniu, w którym uznał w okolicznościach tej konkretnej sprawy prymat prawa do prywatności nad zasadą jawności gospodarowania mieniem publicznym. Choć ostateczne rozstrzygnięcie jest, w mojej ocenie, niesłuszne, to należy docenić kompleksowe przedstawienie tego pojęcia. Otóż zdaniem tego sądu *„Prywatność osoby fizycznej” jest zatem pewną sytuacją prawną konkretnego człowieka. Jest to pewna korzystna sytuacja prawna podlegająca ochronie chociażby przez to, że informacje mieszczące*

<sup>21</sup> Wyrok SA w Katowicach z 20 września 2012 r. o sygn. akt V ACa 378/12.

<sup>22</sup> Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z 28 kwietnia 2004 r. o sygn. akt III CK 442/02.

<sup>23</sup> Dobitnie rozprawił się z tą praktyką WSA w Warszawie w wyroku z 26 września 2014 r. o sygn. akt II SA/Wa 881/14, wskazując, że *Argumentacja organu opiera się przede wszystkim na uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 lipca 1993 r., sygn. akt I PZP 28/93, zgodnie z którą ujawnienie przez pracodawcę bez zgody pracownika wysokości jego wynagrodzenia za pracę może naruszać dobra osobiste w rozumieniu art. 23 i 24 Kc. Niestety uchwała ta podjęta została w odmiennym stanie prawnym. Brak wówczas było przepisów regulujących w sposób tak kategoryczny, jako ranga uprawnienia zawartego w Konstytucji i potwierdzonego stosowną ustawą o dostępie do informacji publicznej, prawa obywatela do informacji publicznej. Zgodnie z art. 61 i art. 31 Konstytucji RP prawo do informacji publicznej jest prawem konstytucyjnym, które może zostać ograniczone jedynie w drodze przepisu ustawowego.*

<sup>24</sup> Wyrok NSA z 30 stycznia 2014 r. o sygn. akt I OSK 1978/13.

<sup>25</sup> Wyrok NSA z 25 kwietnia 2014 r. o sygn. akt I OSK 2499/13.

się w zakresie pojęcia prywatności nie mogą być co do zasady udostępniane (poza wyjątkami ustawowo określonymi) nawet w ramach realizacji publicznego prawa podmiotowego innego podmiotu do uzyskania informacji publicznej. Tego rodzaju korzystna sytuacja prawna może być rozważana w kontekście pewnego rodzaju „interesu prywatnego” rozumianego jako specjalna kategoria interesu indywidualnego wyodrębniana w oparciu o kryterium przedmiotowe. Interes prywatny należałoby zatem rozumieć jako interes nawiązujący do pojęcia prywatności czy dobra prywatnego jako dobra własnego, oderwanego od bezpośredniej relacji pomiędzy jednostką a wspólnotą publicznoprawną, w której ona żyje i w tym sensie „nieinstytucjonalny”, a dotyczący spraw osobistych.

Prywatność może być traktowana jako wartość autonomiczna, której zakres trudno jest ująć w przepisach innych, niż ustawa o dostępie do informacji publicznej i Konstytucja RP, aktów prawnych. Za przykład służyć może, jak się wydaje, ochrony prywatności osób fizycznych, mimo braku osadzenia w konkretnym przepisie prawa, uznać można rozstrzygnięcie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi<sup>26</sup> uznającego, że udostępnienie informacji w postaci projektu budynku mieszkalnego oznaczałoby zgodę na poznanie przez dowolne osoby trzecie dokładnego rozkładu pomieszczeń, przebiegu instalacji, itp., znajdujących się w budynku, w tym ich przeznaczenia, np. na pokoje mieszkalne, sanitariaty, etc. Mieszkańcy budynku mogliby tym samym zostać wystawieni na niezasadnione zainteresowanie obcych im osób, przez co mogliby odczuwać dyskomfort wynikający z poczucia utraty intymności. Sytuacja taka godziłaby zatem w mir domowy (intymność zamieszkiwania, poczucie bezpieczeństwa), będący elementem szeroko pojętego prawa do prywatności, chronionego dyspozycją art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Aktem prawnym, do którego co prawda przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie odwołują się wprost, ale stosowne relacje określiło orzecznictwo (choćby w powołanym wyżej wyroku NSA z 25 kwietnia 2014 r.), jest ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>27</sup>. W wielu orzeczeniach<sup>28</sup> uznaje się bowiem, że ochrona życia prywatnego (a więc i prywatności), o której mowa w art. 47 Konstytucji RP, znajduje swój praktyczny wyraz między innymi w ustawie o ochronie danych osobowych<sup>29</sup>. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny<sup>30</sup>, w świetle u.o.d.o., danymi osobowymi są takie informacje dotyczące osoby fizycznej, które pozwalają na

określenie jej tożsamości. Powołana ustawa konkretyzuje konstytucyjne prawo do ochrony prywatności, zawarte w art. 47 Konstytucji RP, w myśl którego „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”.

(...) danymi osobowymi są takie informacje dotyczące osoby fizycznej, które pozwalają na określenie jej tożsamości. Powołana ustawa konkretyzuje konstytucyjne prawo do ochrony prywatności, zawarte w art. 47 Konstytucji RP w myśl którego „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”.

Wyrok NSA z 18 listopada 2009 r.  
o sygn. akt I OSK 667/09

Obie omawiane ustawy stanowią równorzędne akty prawne i w każdej sprawie konieczne staje się wyważenie możliwości realizacji prawa do informacji publicznej w sytuacji, gdy w tej informacji zawarte są jednocześnie dane osobowe. Z przepisów wymienionych ustaw nie można wyprowadzić generalnego zakazu udostępnienia informacji publicznej, w treści której figurują określone dane osobowe. Jednocześnie brak też takiej regulacji, która byłaby podstawą legalizującą co do zasady uzyskanie dostępu do danych osobowych w ramach realizowania prawa do informacji publicznej.

Wyrok NSA z 5 marca 2013 r.  
o sygn. akt I OSK 2872/12

Niektóre sądy przyjmowały tezę o „pierwszeństwie” ustawy o ochronie danych osobowych przed przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej, wskazując, że ma ona charakter *lex specialis*<sup>31</sup>, a *odmienna wykładnia prowadziła by do tego, że w oparciu o ustawę o dostępie do informacji publicznej legalnie można byłoby uzyskać dostęp do danych chronionych ustawą o ochronie danych osobowych*.<sup>32</sup> Przyznać jednak należy rację sędziom Naczelnego Sądu Administracyjnego, którzy w tezowanym orzeczeniu wskazali, że wspólne istnienie obu ustaw *nie oznacza, że przepisy ustawy o ochronie danych osobowych mają charakter szczególny w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej, a w konsekwencji, że przysługuje im pierwszeństwo. Obie omawiane ustawy stanowią równorzędne akty*

26 Wyrok WSA w Łodzi z 9 lipca 2013 r. o sygn. akt II SA/Łd 475/13.

27 T.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1182 z późn. zm.

28 Wyrok WSA w Poznaniu z 19 lutego 2015 r. o sygn. akt IV SA/Po 955/14, Wyrok WSA w Warszawie z 29 sierpnia 2014 r. o sygn. akt II SA/Wa 273/14.

29 Wyrok NSA z 30 marca 2006 r. o sygn. akt I OSK 628/05; wyrok NSA w składzie 7 sędziów z 6 czerwca 2005 r. o sygn. akt I OPS 2/05.

30 Wyrok NSA z 18 listopada 2009 r. o sygn. akt I OSK 667/09.

31 Wyrok WSA w Krakowie z 28 marca 2014 r. o sygn. akt II SA/Kr 187/14.

32 Wyrok WSA w Warszawie z 20 kwietnia 2006 r. o sygn. akt II SA/Wa 2227/05.

”

(...) Wąskie rozumienie mechanizmu ograniczenia dostępu do informacji publicznej poprzez sprowadzenie go wyłącznie do sytuacji osób wykonujących lub mających związek z wykonywaniem funkcji publicznych pozostanie odosobnione, chociażby z uwagi na rosnącą popularność publikowanych przez rozmaite instytucje publiczne rejestrów umów ujawniających również personalia osób sporadycznie wykonujących określone usługi na ich rzecz i za publiczne pieniądze.

prawne i w każdej sprawie konieczne staje się wyważenie możliwości realizacji prawa do informacji publicznej w sytuacji, gdy w tej informacji zawarte są jednocześnie dane osobowe. Z przepisów wymienionych ustaw nie można wyprowadzić generalnego zakazu udostępnienia informacji publicznej, w treści której figurują określone dane osobowe. Jednocześnie brak też takiej regulacji, która byłaby podstawą legalizującą co do zasady uzyskanie dostępu do danych osobowych w ramach realizowanego prawa do informacji publicznej<sup>33</sup>

Powyższe orzeczenie należy tym bardziej uznać za słuszne, że spełnia ono wszelkie przesłanki wskazane jako wzorce ograniczenia dostępu do informacji publicznej, takie jak postępowanie zgodnie z zasadą proporcjonalności i każdorazowe wyważenie równorzędnych dóbr. Najpełniej ten mechanizm został przedstawiony w głośnym wyroku Sądu Najwyższego<sup>34</sup>, dotyczącym udostępnienia imion i nazwisk osób fizycznych, które zawarły umowy cywilnoprawne z urzędem m.st. Warszawy. Sąd uznał, że *trudno byłoby w tej sytuacji bronić poglądu, że udostępnienie imion i nazwisk osób w rozważanej sytuacji stanowiłoby ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tych osób (art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). W konsekwencji należy zatem przyjąć, że ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego nie narusza prawa do prywatności tych osób, o którym mowa w art. 5 ust. 2.* Jest to o tyle istotne orzeczenie, że wychodzi poza schemat nakreślony brzmieniem art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, dopuszczający ograniczenie prawa do prywatności wyłącznie w stosunku do osób, które pełnią funkcje publiczne. W sprawie rozpatrywanej przez Sąd Najwyższy były to osoby fizyczne, których związek z instytucją publiczną polegał wyłącznie na wykonaniu na jej rzecz określonej usługi. Taki kierunek wykładni został podchwycony przez sądownictwo administracyjne i w aktualnym i jednolitym orzecznictwie przyjmuje się, że *dane o kontrahentach jednostki samorządu terytorialnego, takie jak ich imiona i nazwiska, podlegają udostępnieniu w trybie informacji publicznej – i nie podlegają wyłączeniu z uwagi na prywatność tych osób wskazaną art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (zob. wyrok SN z dnia 8 listopada 2012 r. o sygn. akt I CSK 190/12, OSNC 2013, nr 5, poz. 67; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2014 r., I OSK 213/14, CBOSA). Pogląd ten jest podzielany także przez skład orzekający w niniejszej sprawie jako odpowiadający funkcji instytucji dostępu do informacji publicznej pozwalającej przeciwdziałać takim patologiom życia publicznego jak np. nepotyzm<sup>35</sup>.*

Zasygnalizować należy, że w powołanym już wyżej wyroku NSA z 25 kwietnia 2014 r. wskazano jednak coś zupełnie przeciwnego, podkreślając, iż ograniczenie ochrony prawa do prywatności dotyczy wyłącznie osób pełniących funkcje publiczne lub mających związek z pełnieniem tych funkcji. Zdaniem sądu uwzględniającego skargę kasacyjną Kancelarii Prezydenta RP *sąd pierwszej instancji dokonał zatem błędnej wykładni art. 5 ust. 2 zdanie drugie ustawy o dostępie do informacji publicznej przyjmując, że osoby będące autorami opinii eksperckich, które zawarły z Kancelarią Prezydenta RP umowy o dzieło, tj. o wykonanie opinii prawnej dotyczącej ustawy o zmianie ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu emerytalnego w zakresie zgodności z Konstytucją RP są z tego tytułu osobami, co do których nie istnieje ograniczenie w udostępnianiu ich danych osobowych takich jak imię czy nazwisko ze względu na ich prywatność. Wskazywane przez Sąd pierwszej instancji wartości związane z potrzebą kontroli*

33 Wyrok NSA z 5 marca 2013 r. o sygn. akt I OSK 2872/12.

34 Wyrok SN z 8 listopada 2012 r. o sygn. akt I CSK 190/12.

35 Wyrok NSA z 4 lutego 2015 r. o sygn. akt I OSK 531/14. Podobnie również Wyrok WSA w Gdańsku z 4 września 2013 r. o sygn. akt II SA/Gd 447/13; wyrok WSA w Krakowie z 14 maja 2013 r. o sygn. akt II SAB/Kr 36/13; wyrok WSA w Warszawie z 20 listopada 2012 r. o sygn. akt II SA/Wa 1532/12; wyrok WSA w Krakowie z 30 lipca 2013 r. o sygn. akt II SA/Kr 395/13; wyrok WSA w Gdańsku z 4 września 2013 r. o sygn. akt II SA/Gd 447/13.

społecznej nad wydatkami publicznymi, czy transparentnością działania organów wykonujących zadania publiczne nie uzasadniają według treści art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej pozbawienia ochrony prywatności osób (w zakresie udostępniania ich danych osobowych), które przez fakt sporządzenia opinii eksperckiej nie uzyskują statusu osób pełniących funkcje publiczne lub mających związek z pełnieniem tych funkcji. Wydaje się jednak, że tak wąskie rozumienie mechanizmu ograniczenia dostępu do informacji publicznej poprzez sprowadzenie go wyłącznie do sytuacji osób wykonujących lub mających związek z wykonywaniem funkcji publicznych pozostanie odosobnione, chociażby z uwagi na rosnącą popularność publikowanych przez rozmaite instytucje publiczne rejestrów umów ujawniających również personalia osób sporadycznie wykonujących określone usługi na ich rzecz i za publiczne pieniądze.

Podobne stanowisko zajął Sąd Apelacyjny w Warszawie<sup>36</sup>, wskazując, że *Pełnienie funkcji członków zarządu w spółce, w stosunku do której Skarb Państwa pełni rolę „spółki dominującej” w rozumieniu k.s.h. w istocie oznacza, iż osoby sprawujące taką funkcję zajmują się działalnością publiczną w szerokim rozumieniu tego słowa, zatem muszą godzić się również z negatywnymi tego konsekwencjami, tj. podleganiu stałej ocenie ich działalności nie tylko przez współników, ale również mediów i społeczeństwa.*

Pamiętać jednak należy, że nie każda relacja obywatela z władzą będzie oznaczała, że jego dane osobowe w postaci imienia i nazwiska będą mogły być udostępnione szerokiemu gronu odbiorców. Sąd Apelacyjny w Gdańsku<sup>37</sup> uznał, w sprawie dotyczącej ujawnienia na stronie Biuletynu Informacji Publicznej jednego z urzędów danych osobowych składającego skargę na działania organu jednostki samorządu terytorialnego, że zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt. 2 ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Regulacja ta stanowi wyjątek od zasady niedopuszczalności przetwarzania danych osobowych i jako taka musi być ściśle interpretowana. Ujawnienie danych personalnych osoby, która zainicjowała wydanie uchwały przez radę gminy, nie jest niezbędne dla zapewnienia zrozumiałości i czytelności podjętej uchwały, która zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy z 6 września 2001r. podlegała udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej. Zdaniem Sądu umieszczenie tych danych naruszyło prawo do prywatności osoby składającej skargę, a w konsekwencji naruszyło jej dobra osobiste. W bardzo podobnej sprawie identyczne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny<sup>38</sup>, podkreślając, że *do spełnienia tego obowiązku [zamieszczenie przez Wójta Gminy informacji o treści uchwały Rady Gminy w urzędowym publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej – przyp. K.I.] nie było niezbędne ujawnienie danych osoby fizycznej, która wniosła skargę na działalność Wójta Gminy. Jeżeli celem zamieszczenia informacji publicznej w BIP-ie jest transparentność działalności publicznej Rady Gminy, w tym treść podejmowanych przez nią uchwał, to cel ten zostaje spełniony także wówczas, gdy chroniąc sferę prywatności, z informacji usunięte zostaną dane dot. osób prywatnych.*

W związku z wprost wyrażonym w ustawie ograniczeniem ochrony prawa do prywatności osób pełniących funkcje publiczne, sądy również w tym kontekście próbują dekodować pojęcie funkcji publicznej. Za godne uwagi należy na przykład uznać orzeczenie Sądu Najwyższego dotyczące rozumienia pojęcia

”

(...) z uwagi na pewne okoliczności dotyczące sfery prywatnej oraz te, które odnoszą się do realizowanej działalności osoby publicznej, ujawnienie takich pozornie niezwiązanych z tą działalnością informacji może mieć istotne znaczenie dla dobra publicznego (np. ze względu na istnienie lub zagrożenie powstania określonych ujemnych skutków w sferze publicznej).

**Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r. o sygn. akt K 17/05**

36 Wyrok SA w Warszawie z 12 października 2010 r. o sygn. akt VI ACa 800/10.

37 Wyrok SA w Gdańsku z 18 lutego 2015 r. o sygn. akt I ACa 785/14.

38 Wyrok NSA z 14 marca 2013 r. o sygn. akt I OSK 620/12.

pełnienia funkcji publicznych w kontekście przestępstwa łapownictwa<sup>39</sup>. Nieco bardziej zachowawcze podejście, w kontekście brzmienia art. 61 ust. 1 Konstytucji, znaleźć można w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>40</sup>. Wiele spraw będących przedmiotem zainteresowania obywateli dotyczy właśnie informacji o osobach wykonujących funkcje publiczne. Stąd przegląd orzecznictwa dotyczącego ograniczenia dostępu do informacji ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej powinien, oprócz odesłania do pojęcia prywatności, wskazywać kierunki definiowania stanu pełnienia funkcji publicznych. Pamiętać bowiem należy, że *żaden obywatel nie jest zobowiązany do ubiegania się, ani do pełnienia funkcji publicznej, zaś znając następstwa tego faktu w postaci upublicznienia pewnego zakresu informacji, należących do sfery prywatności, podejmuje on samodzielną i świadomą decyzję, opartą na rachunku pozytywnych i negatywnych konsekwencji, wkalkulowując określone ograniczenia, oraz dyskomfort związany z ingerencją w życie prywatne.*<sup>41</sup> Warto podkreślić, że momentem granicznym nie jest okoliczność pełnienia tych funkcji, ale już moment ubiegania się o nie. Naczelny Sąd Administracyjny<sup>42</sup> potwierdził, że *osoba kandydująca do służby publicznej musi godzić się już od momentu złożenia zgłoszenia do procedury naboru na stanowisko w służbie publicznej z zainteresowaniem opinii publicznej co do samego faktu jej kandydowania i kwalifikacji umożliwiających ubieganie się o określone stanowisko.* Bowiem publiczne ujawnienie faktu ubiegania się konkretnych osób o powołanie na stanowisko w służbie publicznej (...) nie stanowi w żadnej mierze naruszenia prawa do prywatności, które mogłoby uzasadnić odmowę uwzględnienia dostępu do informacji publicznej, zapewnia natomiast społeczną kontrolę stosowania powołanej normy konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zaleca w swoim orzecznictwie daleko idącą ostrożność w formułowaniu wniosków dotyczących relacji pomiędzy prywatnością a publicznym charakterem niektórych informacji dotyczących osób, które wykonują lub będą wykonywać funkcje publiczne.

Zdaniem Trybunału *w każdym wypadku musi być wyraźne powiązanie określonych faktów z życia prywatnego z funkcjonowaniem osoby, której dotyczą, w instytucji publicznej. Związek ten natomiast może wręcz być niekiedy niedostrzegalny dla przeciętnego odbiorcy, jednak z uwagi na pewne okoliczności dotyczące sfery prywatnej oraz te, które odnoszą się do realizowanej działalności osoby publicznej, ujawnienie takich pozornie niezwiązanych z tą działalnością informacji może mieć istotne znaczenie dla dobra publicznego (np. ze względu na istnienie lub zagrożenie powstania określonych ujemnych skutków w sferze publicznej). Tylko wtedy więc, jeśli ujawnione zdarzenia oddziałują na sferę publicznego funkcjonowania podmiotu usprawiedliwiona będzie ingerencja w sferę życia prywatnego.*<sup>43</sup> Stąd Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że nie każdy element wynagrodzenia osoby pełniącej funkcje publiczne będzie podlegał udostępnieniu. Bowiem uznanie wynagrodzenia asystenta burmistrza za informację publiczną, *nie zawsze będzie oznaczało ujawnienie rzeczywiście wypłaconego wynagrodzenia, na które może składa się wiele elementów, jak też mogą być z niego dokonywane potrącenia z różnych tytułów. Podkreślić należy, że o ile ujawnienie wynagrodzenia „zasadniczego” nie będzie ograniczone prawem do prywatności, to już różnego rodzaju dodatki np. o charakterze pomocy socjalnej mogą być taką ochroną objęte (np. świadczenia związane w chorobą członka rodziny). Potencjalnie ochronie będą podlegały także potrącenia np. z tytułu alimentów.*<sup>44</sup> Z drugiej strony można zauważyć szersze podejście sądów, w niektórych wypadkach wskazujące, że *wprawdzie (...) przepisy (...) ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (...) oraz (...) ustawy (...) o służbie cywilnej (...) nie uzależniają możliwości zajmowania stanowiska od posiadania określonego wykształcenia kierunkowego, jednak zważywszy na (...) obowiązek szerokiego rozumienia pojęcia informacji publicznej w świetle przepisów ustawy oraz Konstytucji RP, jak też zawężenie sfery prywatności osób pełniących funkcje publiczne, należy uznać, że w pojęciu informacji*

39 Postanowienie Sądu Najwyższego - Izba Karna z 30 września 2010 r. o sygn. akt I KZP 16/10 Powyższe zestawienie z jednej strony uzmysławia więc pokrewieństwo pomiędzy funkcją, jaką pełni funkcjonariusz publiczny a tą jaką sprawuje inna osoba nie będąca takim funkcjonariuszem, która może ponieść odpowiedzialność karną za przestępstwo łapownictwa biernego lub być przedmiotem czynności łapownictwa czynnego, z drugiej zaś pozwala wykluczyć pogląd o niejednoznaczności w tym zakresie dotychczasowego orzecznictwa Sądu Najwyższego. Każda z powołanych wypowiedzi najwyższej instancji sądowej odnosiła się przecież do innego rodzaju aktywności w sferze publicznej, uwzględniającej stan faktyczny konkretnej sprawy, co nie pozwalało na sformułowanie jednej uniwersalnej definicji „osoby pełniącej funkcję publiczną”.

40 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r. o sygn. akt K 2/07 *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 przysługują co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej. Nie każdy zatem pracownik takiej instytucji będzie tym funkcjonariuszem, którego sfera chronionej prywatności może być zawężona z perspektywy uzasadnionego interesu osób trzecich, realizującego się w ramach prawa do informacji. Nie można twierdzić, że w wypadku ustalenia kręgu osób, których życie prywatne może być przedmiotem uzasadnionego zainteresowania publiczności, istnieje jednolity mechanizm czy są kryteria badania zakresu możliwej ingerencji. Trudno byłoby również stworzyć ogólny, abstrakcyjny, a tym bardziej zamknięty katalog tego rodzaju funkcji i stanowisk. Podejmując próbę wskazania ogólnych cech, jakie będą przesądzały o tym, że określony podmiot sprawuje funkcję publiczną, można bez większego ryzyka błędów uznać, iż chodzi o takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów.*

41 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 1998 r. o sygn. akt K 24/98.

42 Wyrok NSA z 12 grudnia 2014 o sygn. akt I OSK 2488/13.

43 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 marca 2006 r. o sygn. akt K 17/05.

44 Wyrok NSA z 18 lutego 2015 r. o sygn. akt I OSK 796/14 Warto również odnotować nieprawomocny wyrok WSA w Krakowie z 24 czerwca 2014 r. o sygn. akt II SA/KR 516/14, w którym sąd stwierdził, że *Nie jest też zasadne twierdzenie, że niektóre elementy wynagrodzenia nie są związane z pełnioną funkcją publiczną. To, że mogą one mieć charakter „pochodny” nie oznacza, że odrywają się od związku z pełnioną funkcją publiczną.*

*publicznej mieszczą się szeroko rozumiane dane dotyczące wykształcenia tych osób, w tym również kierunków ukończonych przez nie studiów, gdyż są to informacje nierozzerwalnie związane z posiadanym wykształceniem.*<sup>45</sup>

Warto podkreślić, iż w przypadku zaistnienia określonych konfliktów wartości sądy zdają się co do zasady poprawnie stosować mechanizm ich ważenia, wchodzący w skład zasad demokratycznego państwa prawa, właściwie uwzględniając przy tym wymogi związane z proporcjonalnością. Pozwala to na daleko idące gwarancje nienarażania żadnej z wartości na poważny uszczerbek i naruszenie jej istoty. Jednak z perspektywy obywateli żądających dostępu do informacji publicznej pewnym mankamentem pozostaje fakt, iż trudno zorientować się w każdym przypadku, czy żądane informacje zostaną udostępnione. Z zasadą proporcjonalności wiąże się bowiem niemożność ustalenia zamkniętego katalogu informacji, których potrzeba udostępnienia przeważać będzie nad potrzebą ochrony prawa do prywatności. Pozostaje mieć jednak nadzieję, że również podmioty zobowiązane uwzględniać będą wytyczne przedstawiane w orzeczeniach i będą samodzielnie, bez angażowania sądownictwa, rozstrzygać, w jakich konkretnych przypadkach należy udostępnić żadaną informację, która wiąże się prywatnością danej osoby.

## Tajemnica przedsiębiorcy

Pojęcie tajemnicy przedsiębiorcy, o której mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie ma swojego bezpośredniego odpowiednika w przepisach innych ustaw. Sądy przyjmują najczęściej<sup>46</sup>, że jest to pojęcie tożsame z tajemnicą przedsiębiorstwa, o którym mowa w art. 11 ust. 4 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>47</sup>. Takie uproszczone porównanie spotyka się niekiedy z wątpliwościami doktryny<sup>48</sup>, ale mimo pewnych wyjątków<sup>49</sup> znajduje aprobatę w orzecznictwie. Zgodnie z powołanym przepisem, *przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się 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*. Zdaniem Sądu Najwyższego te trzy przesłanki muszą zostać spełnione łącznie.<sup>50</sup> Pamiętać również należy o treści art. 35 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>51</sup>, zgodnie z którym *klauzule umowne*

”

Podmiot zobowiązany, który ma rozpatrzyć wniosek o udostępnienie informacji odnoszącej się w jakimkolwiek zakresie do materii tajemnicy przedsiębiorcy, nie może polegać wyłącznie na oświadczeniu danego przedsiębiorcy, ale dokonać samodzielnej analizy prawidłowości objęcia informacji tą kategorią tajemnicy.

**Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r. o sygn. akt K 17/05**

45 Wyrok WSA w Opolu z 29 kwietnia 2014 o sygn. akt II SAB/Op 17/14. Podobnie również WSA w Gdańsku w wyroku z 11 czerwca 2014 r. o sygn. akt II SA/Gd 5/14, gdzie stwierdzono: *Informacja o stopniach i tytułach naukowych osób wykonujących funkcje publiczne może być informacją publiczną podlegającą udostępnieniu w trybie ustawy, jeśli pozostaje w funkcjonalnym związku z warunkami pełnienia tej funkcji. Jeśli zatem posiadane przez radcę prawnego zatrudnionego w Urzędzie Gminy stopnie i tytuły naukowe mają wpływ na warunki jego pracy i płacy to informacja w tym zakresie będzie miała walor informacji publicznej*.

46 Ale też przedstawiciele doktryny M. Jabłoński, K. Wygoda. *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002 s. 88 M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 78.

47 Tj. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.

48 M. Bernaczyk, *op. cit.* s. 410.

49 NSA w wyroku z 5 kwietnia 2013 r. o sygn. akt I OSK 192/13 zawarł stwierdzenie, że *Tajemnicę przedsiębiorcy stanowią więc jedynie określone kręgi osób i związane z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością, wobec których podjął on wystarczające środki ochrony w celu zachowania ich poufności (nie jest wymagana przesłanka gospodarczej wartości informacji jak przy tajemnicy przedsiębiorstwa) przy czym nie wyjaśnił, z jakich powodów ta przesłanka nie jest wymagana. Bez podobnego wyjaśnienia, teza ta została powtórzona m.in. w wyroku NSA z 28 maja 2014 r. o sygn. akt I OSK 2631/13. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na wyrok WSA w Warszawie z 5 czerwca 2014 r. o sygn. akt II Sa/Wa 410/14, w którym sąd stwierdził, że *Uproszczeniem jest zapożyczenie dla potrzeb stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej definicji tajemnicy przedsiębiorstwa zawartej w art. 11 u.z.n.k. Nie można tracić z pola uwagi, że u.z.n.k. reguluje zupełnie inną materię a mianowicie reguły konkurencji u podmiotów rynkowych. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie nie mamy do czynienia z regułami wolnorynkowymi, ale z dysponowaniem środkami publicznymi. Pozostawianie tych środków poza jakąkolwiek kontrolą informacyjną, z uwagi na zapożyczoną z u.z.n.k. definicję tajemnicy przedsiębiorstwa, może stanowić pole do ewentualnych nadużyć*.*

50 Wyrok Sądu Najwyższego z 3 października 2000 r. o sygn. akt I CKN 304/00.

51 Tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

”

Co więcej, mając na uwadze konstytucyjną rangę dostępności do informacji publicznej, nie każda tajemnica przedsiębiorcy będzie uzasadniać odmowę jej udostępnienia. Znaczenie danej tajemnicy musi być bowiem proporcjonalnie większe, niż racje przemawiające za udostępnieniem informacji publicznej.

Wyrok WSA w Warszawie z 5 czerwca 2014 r. o sygn. akt II Sa/Wa 410/14

dotyczące wyłączenia jawności ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa w umowach zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych lub inne podmioty, o ile wynikające z umowy zobowiązanie jest realizowane lub przeznaczone do realizacji ze środków publicznych, uważa się za niezastrzeżone, z wyłączeniem informacji technicznych, technologicznych, organizacyjnych przedsiębiorstwa lub innych posiadających wartość gospodarczą, w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich w tajemnicy, lub w przypadku gdy jednostka sektora finansów publicznych wykaze, że informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa z uwagi na to, że wymaga tego istotny interes publiczny lub ważny interes państwa. Powyższe oznacza, że w przypadkach z zakresu wzajemnych relacji między zasadą jawności działania państwa (w tym zasadą jawności finansów publicznych) a ochroną tajemnicy przedsiębiorcy, ta druga wartość funkcjonuje w roli wyjątku. W konsekwencji podmiot zobowiązany, który ma rozpatrzyć wnioski o udostępnienie informacji odnoszącej się w jakimkolwiek zakresie do materii tajemnicy przedsiębiorcy, nie może polegać wyłącznie na oświadczeniu danego przedsiębiorcy, ale dokonać samodzielnej analizy prawidłowości objęcia informacji tą kategorią tajemnicy.

Sądy przyjmują zazwyczaj, że pojęcie „tajemnicy przedsiębiorcy” jest tożsame z pojęciem „tajemnicy przedsiębiorstwa”.

*(...) przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się 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. Zdaniem Sądu Najwyższego te trzy przesłanki muszą zostać spełnione łącznie.*

Wyrok Sądu Najwyższego z 3 października 2000 r. o sygn. akt I CKN 304/00

Do zasady jawności finansów publicznych odwołał się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie<sup>52</sup> w sprawie dotyczącej treści ugody zawartej pomiędzy PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. a Przedsiębiorstwem Przewozy Regionalne Sp. z o.o. dotyczącej rozliczenia z tytułu korzystania z infrastruktury kolejowej. Zdaniem sądu, *przedsiębiorstwo zarządzające infrastrukturą kolejową - którym bezsprzecznie jest PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. - gospodaruje w istocie majątkiem państwowym, korzysta częściowo z jego funduszy i dlatego winno podlegać zasadom określonym w ustawie o finansach publicznych, w tym dyspozycjom art. 33 ust. 1 tej ustawy. Do tego elementu w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji w ogóle się nie odniesiono. Nie zważono zasady transparentnego zarządzania majątkiem państwa z jednej strony, a tajemnicy przedsiębiorstwa z drugiej.* Sprowadzając ten pogląd na bardziej ogólny poziom, można odwołać się do innego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie<sup>53</sup>, w którym to wskazano, że, *mając na uwadze konstytucyjną rangę dostępności do informacji publicznej, nie każda tajemnica przedsiębiorcy będzie uzasadniać odmowę jej udostępnienia. Znaczenie danej tajemnicy musi być bowiem proporcjonalnie większe, niż racje przemawiające za udostępnieniem informacji publicznej.* Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim<sup>54</sup> uznał, że skoro zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorcy jest wyjątkiem od zasady jawności, to *jednostka sektora publicznego nie może polegać wyłącz-*

<sup>52</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 19 września 2014 r. o sygn. akt II SA/Wa 786/14.

<sup>53</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 19 września 2013 r. o sygn. akt II SA 1012/13).

<sup>54</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 3 września 2014 r. o sygn. akt II SA/Go 519/14.



nie na oświadczeniu przedsiębiorcy, co do jej istnienia. Jednostka sektora publicznego powinna samodzielnie dokonać oceny złożonego przez przedsiębiorcę zastrzeżenia pod kątem istnienia tajemnicy przedsiębiorstwa. W związku z tym, że do oceny istnienia podstaw ograniczenia dostępu do informacji publicznej stosuje się<sup>55</sup> przepisy ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>56</sup>, podmiot zobowiązany ma obowiązek między innymi wyważyć interes społeczny i interes obywatela (art. 7 kpa), należycie informować stronę o okolicznościach faktycznych i prawnych (art. 9 kpa).<sup>57</sup> W związku z czym samo lakoniczne powołanie się na tajemnicę przedsiębiorstwa Sąd ocenia jako niewystarczające. Istotnym składnikiem prawidłowo wydanej decyzji jest jej uzasadnienie. Powinno ono w sposób wyczerpujący informować stronę o motywach, którymi kierował się organ rozstrzygający sprawę.<sup>58</sup> Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie<sup>59</sup>, taka ocena musi zostać również wzięta pod uwagę w toku sądowej kontroli prawidłowości odmowy udostępnienia informacji z tego powodu, bowiem tajemnica przedsiębiorcy jest oceniana przez Sąd w sposób obiektywny, oderwany od woli danego przedsiębiorcy. W innym przypadku, tajemnicą przedsiębiorcy byłoby wszystko, co arbitralnie on za nią uzna, także w drodze czynności kwalifikowanych (np. poprzez zamieszczenie odpowiedniej klauzuli). Co więcej, mając na uwadze konstytucyjną rangę dostępności do informacji publicznej, nie każda tajemnica przedsiębiorcy będzie uzasadniać odmowę jej udostępnienia. Znaczenie danej tajemnicy musi być bowiem proporcjonalnie większe, niż racje przemawiające za udostępnieniem informacji publicznej.

Incydentalnie zdarzają się jednak przypadki, w których sądy nie oceniają występowania tajemnicy przedsiębiorstwa w sposób obiektywny i oderwany od woli danego przedsiębiorcy. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego badającego legalność odmowy udostępnienia informacji publicznej dotyczącej wysokości kwoty, za którą TVP S.A. wyemitowała spoty reklamowe Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa<sup>60</sup>, w przypadku objęcia klauzulą tajności ceny transakcji zastrzeżonej wprowadzie przez przedsiębiorcę publicznego, ale działającego na konkurencyjnym rynku mediów uzasadnia odmowę udzielenia informacji publicznej. Należy jednak odnotować i docenić, nieczęsto występujące w praktyce sądownictwa administracyjnego, zdanie odrębne sędzi Joanny Runge-Lissowskiej, która, nie zgadzając się z treścią rozstrzygnięcia NSA w tej sprawie, wskazała, że przepływ środków finansowych publicznych nastąpił pomiędzy podmiotami publicznymi, stąd nie wydaje się słuszne, aby wysokość tych środków nie mogła być ujawniona z uwagi na ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa.

Skoro udało się już uchwycić pewne ogólne mechanizmy oceny słuszności odmowy udostępnienia informacji z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy, należy powrócić do poszczególnych elementów jej definicji i przyjrzeć się, w jaki sposób są one rozumiane przez sądy. Jak zostało wspomniane na wstępie tego rozdziału, definicja tajemnicy przedsiębiorcy zawiera w sobie trzy podstawowe elementy, które muszą zostać łącznie spełnione. W zakresie najbardziej nieostrej przesłanki materialnej, odnoszącej się do tego, że muszą to być informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą orzecznictwo nie wskazuje ge-

”

**(...) nie sama wartość gospodarcza informacji automatycznie przesądza o objęciu jej tajemnicą przedsiębiorcy, lecz podjęcie przez podmiot działań niezbędnych do zachowania informacji w poufności.**

**Wyrok NSA z 27 lutego 2015 r.  
o sygn. akt I OSK 876/14**

55 Co wynika z treści art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

56 Tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 267.

57 Powołany wcześniej wyrok WSA w Warszawie z 19 września 2013 r. o sygn. akt II SA/Wa 1012/13.

58 Wyrok WSA w Warszawie z 5 czerwca 2014 r. o sygn. akt II Sa/Wa 410/14.

59 Wyrok WSA w Warszawie z 11 czerwca 2014 r. o sygn. akt II SA/Wa 165/14. Wyrok nieprawomocny.

60 Wyrok NSA z 10 czerwca 2014 r. o sygn. akt I OSK 2810/13. Identyfikacja Wyrok NSA z 5 lipca 2013 r. o sygn. akt I OSK 511/13.

neralnych reguł jej wykładni. Uznano<sup>61</sup> m.in., że zakres pojęciowy ostatniej kategorii jest znacznie szerszy niż pozostałych trzech: informacji technicznych, technologicznych czy organizacyjnych przedsiębiorstwa. W tym samym wyroku WSA w Warszawie wyjaśnił, że *wartość gospodarczą posiadają dla przedsiębiorcy te dane, które świadczą o prowadzonej przez firmę polityce finansowej, obrazują jej zobowiązania względem kontrahentów, dotyczą wiarygodności, odnoszą się do inwestycji czy oszczędności. Wartość gospodarczą mają więc wszelkie informacje, jakie dotyczą szeroko rozumianego gospodarowania przez firmę jej mieniem, w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. Nadto podkreślenia wymagało to, że ustawodawca tworząc omawiany przepis, odnosił się do pojęcia wartości gospodarczej istniejącej dla danego przedsiębiorcy. Wartość ta musi więc oczywiście mieć charakter obiektywny(...) nie musi ona mieć znaczenia dla wszystkich uczestników obrotu gospodarczego, czy też choćby znacznej jej ilości. Wystarczającą przesłanką dla uznania pewnych danych za objęte tajemnicą przedsiębiorstwa jest to, że mają one wartość gospodarczą dla przedsiębiorcy. Z drugiej jednak strony można spotkać się z poglądem, że pojęcie wartości gospodarczej informacji należy oceniać w sposób obiektywny, a zatem samo przekonanie przedsiębiorcy o wartości posiadanej przez niego informacji nie jest wystarczające<sup>62</sup>. Wartością gospodarczą będą objęte np. niektóre informacje dotyczące zamówień na realizację transportu zbiorowego. WSA w Warszawie<sup>63</sup> przychylił się do stanowiska spółki transportowej, uznając, że informacja na temat *zadań inwestycyjnych w zakresie rozbudowy poszczególnych odcinków sieci tramwajowej wraz z planowanymi na ten cel środkami finansowymi (...) pozwala ustalić z dużą dokładnością możliwości kształtowania przez stojących do przetargu cen ofert pod kątem ich maksymalizacji, włącznie z wystąpieniem zmowy cenowej, co w konsekwencji każe uznać ją za przedmiot ochrony z uwagi na posiadanie waloru wartości gospodarczej. Jednak już na przykład informacja o wysokości wynagrodzenia przekazanego kancelarii prawnej za usługi świadczone na rzecz organu władzy publicznej nie będzie posiadać wartości gospodarczej<sup>64</sup>. Za taką nie można również uznać informacji dotyczącej umowy pożyczki zawartej pomiędzy dwoma spółkami miejskimi, bowiem została ona *udzielona ze środków publicznych, jako że MPWiK S.A. jest spółką gminną, zatem nie powinno budzić wątpliwości, że dostęp do takiej umowy nie może podlegać ograniczeniom, w sytuacji gdy - jak już wyżej wyjaśniono - nie dotyczy ona kwestii wynalazczych, związanych z działalno-***

*ścią marketingową, czy o tzw. know-how produkcyjnym, ewentualnie know-how handlowym bądź innym.*<sup>65</sup>

Uznając za zasadną odmowę udostępnienia treści umowy koncesyjnej na budowę oraz eksploatację autostrady płatnej, WSA w Warszawie przychylił się do stanowiska spółki, która była stroną umowy, że w informacjach o charakterze organizacyjnym zawartych w żądanej umowie są informacje dotyczące np. *technologii, utrzymania oraz eksploatacji autostrady. Znajdują się w niej także informacje organizacyjne i technologiczne dotyczące zarządzania ruchem, systemów bezpieczeństwa, służb a także technologii finansowych zastosowanych przy realizacji tego projektu jak np. kaskada rachunków pieniężnych, formuła podziału zysku, informacje o cenie kredytu i odsetkach, o płaconych bankowych prowizjach, które powszechnie uznaje się za tajemnicę przedsiębiorstwa.* Przyjmuje się również, że za informacje organizacyjne mogą zostać uznane m.in. informacje o strukturze organizacyjnej przedsiębiorstwa, dane dotyczące stosowanych stawek płacowych, czy informacja dotycząca kosztów diagnostyki laboratoryjnej i obrazowej z podziałem na wykonywane badania dla potrzeb leczenia zamkniętego i otwartego prowadzonego przez szpital publiczny<sup>66</sup>. Jednak czas trwania umowy zawartej między NFZ a szpitalem publicznym nie będzie stanowić informacji technicznej, technologicznej czy organizacyjnej przedsiębiorstwa<sup>67</sup>.

Orzecznictwo poświęca również wiele miejsca kwestii poufności i zastrzeżenia danych uznanych za tajemnicę przedsiębiorcy, a więc aspektu formalnego tego ograniczenia. Jest to o tyle istotne, że niezachowanie określonej poufności polegającej np. na obiektywnym braku możliwości zastrzeżenia określonej informacja tylko do wiedzy ograniczonej grupy osób przesądza o tym, że informacja nie stanowi tajemnicy przedsiębiorstwa. Pamiętać bowiem należy, że *nie sama wartość gospodarcza informacji automatycznie przesądza o objęciu jej tajemnicą przedsiębiorcy, lecz podjęcie przez podmiot działań niezbędnych do zachowania informacji w poufności.*<sup>68</sup> Ciekawym przykładem jest postępowanie zakończone wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie<sup>69</sup>, w którym uznano w kontekście umów dotyczących korzystania z kolejowych terminali załadunkowych, że *niezrozumiałe jest też to, że z jednej strony (...) chroni wszystkie umowy, a z drugiej strony podmioty zewnętrzne, spoza grupy (...), mają możliwość dowiadywania się na poszczególnych stacjach czy*

61 Wyrok WSA w Warszawie z 25 czerwca 2014 r. o sygn. akt II SA/Wa 634/14. Wyrok nieprawomocny.

62 Wyrok SO w Szczecinie z 26 lutego 2013 r. sygn. akt I C 1020/12. Wyrok nieprawomocny.

63 Wyrok WSA w Warszawie z 24 września 2014 r. o sygn. akt II SA/Wa 402/14.

64 Wyrok WSA w Poznaniu z 29 kwietnia 2015 r. o sygn. akt IV SA/Po 80/15.

65 Wyrok NSA z 12 lutego 2015 r. o sygn. akt I OSK 759/14.

66 Por. wyrok Sądu Rejonowego Lublin – Zachód w Lublinie z 2 października 2013 roku, w sprawie I C 572/13 utrzymany w mocy przez wyrok SO w Lublinie z 20 lutego 2014 r. o sygn. akt II Ca 1034/13.

67 Wyrok WSA w Szczecinie z 24 czerwca 2014 r. o sygn. akt II SA/Sz 250/14.

68 Wyrok NSA z 27 lutego 2015 r. o sygn. akt I OSK 876/14.

69 Wyrok SO w Warszawie z 8 października 2014 r. o sygn. akt V Ca 3466/13.

dworcach o kwestie związane z dostępem do infrastruktury. Objęcie tajemnicą przedsiębiorstwa informacji, które uzyskać można np. od naczelnika stacji jest więc i nieskuteczne. Wskazuje się jednocześnie w tym kontekście, że analizując przesłankę poufności, zauważyć trzeba, że zakaz ujawnienia informacji do wiadomości publicznej nie oznacza obowiązku utrzymania informacji w absolutnej poufności, albowiem pewien krąg podmiotów zawsze musi mieć dostęp do danej informacji. Z tego względu w judykaturze trafnie przyjmuje się, że tajemnica nie traci swego charakteru przez to, że wie o niej pewne koło osób zobowiązanych do dyskrecji w tej sprawie, jak chociażby pracownicy i robotnicy przedsiębiorstwa lub inne osoby, które przedsiębiorca wtajemnicza w dany projekt gospodarczy.<sup>70</sup> Zwraca się jednak uwagę, że zastrzeżenie musi być sformułowane w sposób wyraźny i nie powinno podlegać nadmiernej swobodzie interpretacyjnej. WSA w Łodzi<sup>71</sup> uznał, że zobowiązanie się jednostki samorządu terytorialnego w umowie zawartej z przedsiębiorcą do wykorzystania raportu jedynie dla wyłącznych potrzeb własnych, bez możliwości dalszego nieodpłatnego lub odpłatnego udostępniania raportu innym podmiotom nie oznacza, że ujawnienie raportu osobom trzecim naruszy tajemnicę przedsiębiorstwa. (...) taki zapis w żaden sposób nie odnosi się do obowiązku zachowania poufności i nie wskazuje, iż dane zawarte w raporcie stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Postanowienie to wskazuje wyłącznie na obowiązek wykorzystania dzieła wyłącznie dla potrzeb zamawiającego.

Aspekt formalny tajemnicy przedsiębiorstwa zawierać musi zatem obiektywne przekonanie, że informacja nie została wcześniej udostępniona do wiadomości publicznej oraz należy podjąć niezbędne i konkretne działania zabezpieczające przed potencjalnym udostępnieniem danej informacji nieograniczonej grupie odbiorców. Podjęcie niezbędnych działań w celu zachowania poufności informacji ma prowadzić do sytuacji, w której chroniona informacja nie może dotrzeć do wiadomości osób trzecich w normalnym toku zdarzeń, bez żadnych specjalnych starań z ich strony. Zatem, jak się podkreśla, na przedsiębiorcy spoczywa dodatkowy ciężar podjęcia odpowiednich działań organizacyjnych i porządkowych w celu utrzymania danej wiadomości w tajemnicy. (...) Decyzja o utajnieniu poszczególnych informacji (...) powinna opierać się na uzasadnionym przypuszczeniu, że dana wiadomość nie była jeszcze publicznie znana, że jej ujawnienie zagrażałoby istotnym interesom przedsiębiorcy.<sup>72</sup>

Należy oczekiwać, że z uwagi na „prywatyzację” usług publicznych coraz więcej informacji publicznych będzie chronionych tajemnicą przedsiębiorcy. Wydaje się jednak, że ogólny kierunek orzecznictwa zabezpiecza w wystarczający sposób realizację zasady jawności finansów publicznych.

## Tajemnica skarbowa

Możliwość ograniczenia dostępu do informacji publicznej z uwagi na tajemnicę skarbową jest w ostatnich latach przedmiotem ożywionej dyskusji w orzecznictwie sądów administracyjnych, choć częstotliwość odmów z tego powodu nie może się równać z ilością tych, u podstaw których leży tajemnica przedsiębiorcy lub prawo do prywatności. Warto jest jednak zapoznać się z poglądami judykatury z uwagi na to, że choć treść tajemnicy skarbowej wydaje się przesądzać o jej

”

Choć treść tajemnicy skarbowej wydaje się przesądzać o jej absolutnym charakterze, sądy podejmują próby oceny, czy ograniczenie dostępu do informacji z uwagi na tę tajemnicę zostało w danej sprawie dokonane przy poszanowaniu zasady proporcjonalności

70 Wyrok Sądu Najwyższego z 3 października 2000 r. o sygn. akt I CKN 304/00.

71 Wyrok WSA w Łodzi z 6 września 2013 r. o sygn. akt II SA/Łd 533/13.

72 Wyrok SO w Toruniu z 20 czerwca 2007 r. o sygn. akt VI GC 16/07. Wyrok nieprawomocny.



W sprawie dotyczącej udostępnienia informacji na temat kwot przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego do PFRON z tytułu niewywiązywania się z obowiązku zatrudnienia odpowiedniej ilości niepełnosprawnych pracowników, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyraźnie wskazał, że (...) *żądane dane dotyczą jednostek administracji publicznej, zobowiązanych do większej jawności swoich działań niż osoba fizyczna lub przedsiębiorca (...)* Taki pogląd pozwala mieć nadzieję, że organy administracji będą, w przypadku gdy „indywidualnym podatnikiem” jest podmiot publiczny, interpretować tajemnicę skarbową jako podstawę ewentualnej odmowy udostępnienia informacji publicznej, w sposób proporcjonalny uwzględniając przy tym zasadę jawności gospodarowania mieniem publicznym.

absolutnym charakterze<sup>73</sup>, sądy podejmują próby oceny, czy ograniczenie dostępu do informacji z uwagi na tę tajemnicę zostało w danej sprawie dokonane przy poszanowaniu zasady proporcjonalności. Ponadto pośrednio do pojęcia tajemnicy skarbowej odwołują się przepisy innych ustaw, np. ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych<sup>74</sup> w zakresie wpłat do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w związku z nieodpowiednią ilością zatrudnionych niepełnosprawnych pracowników. Tajemnicą skarbową objęte są również informacje dotyczące przeprowadzanych kontroli skarbowych. Z drugiej strony ustawodawca przewidział w ustawie o finansach publicznych<sup>75</sup> wyłączenie stosowania tajemnicy skarbowej w stosunku do informacji na temat udzielonych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego ulg, odroczeń czy umorzeń podatków lokalnych.

Choć brak jest definicji legalnej, to opisową definicję tajemnicy skarbowej odnaleźć można w art. 293 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>76</sup>. Zgodnie z tym przepisem tajemnicę skarbową stanowią *indywidualne dane zawarte w deklaracji<sup>77</sup> oraz innych dokumentach składanych przez podatników, płatników lub inkasentów*. Tajemnica skarbowa dotyczy również m.in. danych zawartych w aktach dokumentujących czynności sprawdzające; aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej oraz aktach postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe; dokumentacji rachunkowej organu podatkowego, informacjach uzyskanych przez organy podatkowe z banków oraz z innych źródeł. Z kolei art. 34 ustawy o kontroli skarbowej<sup>78</sup> wskazuje, że informacje gromadzone i przetwarzane w ramach kontroli skarbowej również stanowią przedmiot ochrony z powołaniem na tajemnicę skarbową.

**Opisową definicję tajemnicy skarbowej odnaleźć można w art. 293 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. Zgodnie z tym przepisem tajemnicę skarbową stanowią indywidualne dane zawarte w deklaracji oraz innych dokumentach składanych przez podatników, płatników lub inkasentów. Tajemnica skarbowa dotyczy również m.in. danych zawartych w aktach dokumentujących czynności sprawdzające, aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej oraz aktach postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe, dokumentacji rachunkowej organu podatkowego, informacjach uzyskanych przez organy podatkowe z banków oraz z innych źródeł.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie<sup>79</sup> uznał, że *za tajemnicę skarbową należy więc w szczególności uznać: imiona i nazwisko podatnika, numer identyfikacji podatkowej, numer PESEL, miejsce zamieszkania czy też kwoty*

73 Ogólna zasada została wyrażona m.in. w wyroku WSA we Wrocławiu z 27 czerwca 2012 r. o sygn. akt IV SA/Wr 154/12: *W trybie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 782) mogą być ujawnione jedynie informacje zbiorcze o podatnikach, nie mogą być natomiast udzielane żadne informacje indywidualne. Dane zawarte w rozstrzygnięciu organu podatkowego w sprawie indywidualnego wymiaru podatku przez konkretnego podatnika stanowią tajemnicę skarbową*. Podobnie w wyroku WSA w Warszawie z 26 maja 2010 r. o sygn. akt II SA/Wa 414/10.

74 Art. 49 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. t.j. Dz.U. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.

75 Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.

76 T.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 613.

77 Warto w tym kontekście zapoznać się z fragmentem wyroku NSA z 2 marca 2010 r. o sygn. akt II FSK 1050/09, w którym stwierdzono, że *posiłkując się definicją pojęcia „deklaracji”, zawartą w art. 3 pkt 5 tej ustawy, w myśl której pod pojęciem tym rozumie się również zeznania, wykazy oraz informacje, do których składania obowiązani są, na podstawie przepisów prawa podatkowego, podatnicy, płatnicy i inkasenci, można przyjąć, że objęty tajemnicą skarbową jest każdy dokument przekazany przez podatnika, płatnika lub inkasenta, który pozwala zidentyfikować konkretny podmiot*.

78 Ustawa z 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej. t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 553 z późn. zm.

79 Wyrok WSA w Warszawie z 28 maja 2013 r. o sygn. akt II SA/Wa 444/13. Nieco inaczej przedstawił to NSA w wyroku z 12 września 2003 r. II SA 2371/2003 wskazując, że *Tajemnica skarbowa dotyczy materiałów służących do ustalenia obowiązku podatkowego i przekształcenia go w zobowiązanie podatkowe. Przepisy dotyczące tajemnicy skarbowej normują zachowanie w tajemnicy materiałów faktycznych uzyskiwanych w postępowaniu podatkowym w szerokim rozumieniu, a więc zarówno wówczas, gdy opierają się one na technice samoobliczenia podatkowego, jak i w przypadku klasycznej postępowania podatkowego*.

dotyczące zobowiązań podatkowych. Niewątpliwie także dane dotyczące numerów poszczególnych spraw podatkowych oraz dat wszczęcia i zakończenia indywidualnych postępowań podatkowych są danymi stanowiącymi tajemnicę skarbową. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu, próbując opisać materię składającą się na tajemnicę skarbową, wskazał, że obejmuje ona dane, czyli fakty, liczby i informacje, dotyczące materiałów służących do ustalania obowiązku podatkowego oraz przekształcenia go w zobowiązanie podatkowe. Jak wskazuje się w doktrynie, dane objęte tajemnicą skarbową dotyczą w zasadzie pełnej treści dokumentów składanych przez podatników, płatników lub inkasentów. Obejmują one bowiem zawsze dane odnoszące się do danego podmiotu (w tym sensie są danymi indywidualnymi) i dotyczą źródeł i wysokości osiągniętych przychodów oraz rodzajów i wysokości poniesionych wydatków (kosztów), a także zapłaconych zaliczek na podatek. Dane te obejmują również określenie danych osobowych podatnika (imiona i nazwisko, nazwisko rodowe, imiona rodziców), datę urodzenia, miejsce zamieszkania i miejsce wykonywania działalności gospodarczej lub miejsce zatrudnienia (nauki), numer ewidencyjny (PESEL), numer identyfikacji podatkowej (NIP), stan cywilny, osoby pozostające na utrzymaniu podatnika, dane dotyczące spadkodawcy, zapisodawcy, pożyczkodawcy itp.<sup>80</sup> Przyjmując tak szeroką definicję, WSA w Opolu<sup>81</sup> uznał jednak, że informacja dotycząca samego faktu wydania bądź niewydania decyzji [w przedmiocie opodatkowania nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków – przyp. KI] nie narusza, zdaniem Sądu, tajemnicy skarbowej, gdyż treść odpowiedzi na pytanie, czy został wymierzony podatek, nie mieści się w zakresie przedmiotowym pojęcia „tajemnica skarbowa” z uwagi na to, że jako informacja o charakterze ogólnym na temat działalności właściwego urzędu nie dotyczy indywidualnych danych zawartych w dokumentach podatkowych<sup>82</sup>.

Z kolei na gruncie art. 34 ust. 1 ustawy o kontroli skarbowej, sądy przyjęły, że tajemnica skarbowa dotyczy informacji gromadzonych i przetwarzanych w ramach kontroli skarbowej. Tajemnica skarbowa dotyczy zatem wszelkich danych o podatnikach, które organy podatkowe i organy kontroli skarbowej posiadają w ramach swojej działalności. Zgromadzone informacje mają szerszy zakres niż informacje, które posiada sam podatnik, ponieważ mogą pochodzić od innych podmiotów lub pośrednio dotyczyć także innych podatników.<sup>83</sup> A zatem fakt, że podatnik jako strona postępowania posiada część wiedzy na temat prowadzo-

nego postępowania, nie oznacza, że ma dostęp do całości materiału przechowywanego przez właściwe organy.

Mimo szerokiej interpretacji pojęcia tajemnicy skarbowej powstałej w wyniku kontroli sądowej, organy wymiaru sprawiedliwości podkreślają, że kontrola skarbową jest postępowaniem, które wszczynają się w konkretnej sprawie, a informacje są gromadzone i przetwarzane w związku z tym postępowaniem. Nie ma zatem abstrakcyjnych kontroli skarbowych, oderwanych od określonego stanu faktycznego i prowadzonych wobec niezidentyfikowanych podmiotów. Tymczasem wytyczne [dla urzędów skarbowych i urzędów kontroli skarbowej, dotyczące postępowania w sprawie przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych w wersji po aktualizacjach z lutego 2009 r. oraz grudnia 2010 r. – przyp. K.I.] których domagał się wnioskodawca, dotyczą właśnie pewnych ogólnych reguł i sposobów działania organów kontroli w szeregu prowadzonych przez nie postępowań. Nie są wobec tego „informacjami gromadzonymi i przetwarzanymi w ramach kontroli skarbowej”, a są raczej opisem tego, jak takie informacje należy pozyskiwać, gromadzić i opracowywać. Wytyczne nie mogą zatem być objęte tajemnicą skarbową, o której mowa w art. 34 ust. 1 ustawy o kontroli skarbowej. W zakresie udostępnienia informacji na temat treści decyzji organu jednostki samorządu terytorialnego dotyczącej umorzenia podatku od nieruchomości, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że w związku z tym, iż dane, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f)<sup>84</sup> ustawy o finansach publicznych, nie stanowią tajemnicy przedsiębiorcy, organ nie może odmówić dostępu do pełnej treści aktu, a powinien skrupulatnie określić, które ew. dane tam zawarte mogą być przedmiotem ochrony prawa do prywatności podatnika<sup>85</sup>.

Mimo iż „indywidualnym podatnikiem” są osoby prywatne (zarówno te fizyczne, jak i prawne) oraz szeroko rozumiane instytucje publiczne, powołane wyżej przepisy ustaw nie rozstrzygają wprost, czy w stosunku do tych drugich zakres danych, które można objąć pojęciem tajemnicy skarbowej, powinien być węższy. Doktryna zauważa jednak, że konieczność respektowania konstytucyjnych praw jednostki do ochrony prywatności, o których mowa w art. 47 i 51 Konstytucji RP, spowodowała objęcie przez ustawodawcę szczególną ochroną informacji gromadzonych i przetwarzanych w ramach działania organów podatkowych – do czego ma

80 Wyrok WSA w Opolu z 3 czerwca 2013 r. o sygn. akt II SA/Op 52/13.

81 Co spotkało się również z akceptacją NSA w wyroku z 18 lutego 2014 r. o sygn. akt I OSK 2129/13.

82 Podobne rozstrzygnięcie dotyczące udostępnienia informacji na temat faktu bycia podatnikiem przez konkretną osobę fizyczną podjął WSA w Krakowie w wyroku z 14 maja 2014 r. o sygn. akt II SA/Kr 330/14.

83 Wyrok NSA z 21 listopada 2013 r. o sygn. akt I OSK 1727/13.

84 Zarząd jednostki samorządu terytorialnego podaje do publicznej wiadomości (...) wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia. Art. 37 ust. 2 wskazuje, że Podanie do publicznej wiadomości wykazu, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 lit. f, nie narusza przepisów o tajemnicy skarbowej.

85 Wyrok WSA w Warszawie z 16 stycznia 2015 r. o sygn. akt II SA/Wa 1483/14.

”

Podobnie jak w przypadku tajemnicy skarbowej, nie można zgodzić się, że nałożenie na określone informacje klauzul poufności będzie automatycznie oznaczało brak przesłanek do jej udostępnienia.

służyć tajemnica skarbowa, unormowana w art. 293 Ordynacji podatkowej.<sup>86</sup> Naczelny Sąd Administracyjny wywiódł z kolei z przepisu art. 299 § 2<sup>87</sup> Ordynacji podatkowej, że skoro organy podatkowe udostępniają informacje wynikające z akt spraw podatkowych w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach, to taką ustawą będzie ustawa o dostępie do informacji publicznej<sup>88</sup>. W sprawie dotyczącej udostępnienia informacji na temat kwot przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego do PFRON z tytułu niewywiązywania się z obowiązku zatrudnienia odpowiedniej ilości niepełnosprawnych pracowników, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie<sup>89</sup> wyraźnie wskazał, że w *warstwie argumentacyjnej organ powinien też odnieść się do racji wyłożonych w odwołaniu przez skarżącego, tak co do odpowiedniego stosowania przepisów Ordynacji podatkowej, co do okoliczności, że żądane dane dotyczą jednostek administracji publicznej, zobowiązanych do większej jawności swoich działań niż osoba fizyczna lub przedsiębiorca, jak i co do powołanych przepisów prawnych*. Taki pogląd pozwala mieć nadzieję, że organy administracji będą, w przypadku gdy „indywidualnym podatnikiem” jest podmiot publiczny, interpretować tajemnicę skarbową jako podstawę ewentualnej odmowy udostępnienia informacji publicznej, w sposób proporcjonalny uwzględniając przy tym zasadę jawności gospodarowania mieniem publicznym.

## Informacje niejawne

Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznych chronionych przepisami ustawy o ochronie informacji niejawnych stanowią ułamek spraw związanych z przejrzystością życia publicznego. Niemniej również w tym obszarze można odnaleźć interesujące przykłady orzecznictwa, a niektóre ze spraw były szeroko komentowane w mediach<sup>90</sup>.

**Informacje niejawne, to informacje, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania**

Ustawa z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych ( Dz. U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228, z 2015 r. poz. 21, 1224, 2281)

Podobnie jak w przypadku tajemnicy skarbowej, nie można zgodzić się, że nałożenie na określone informacje klauzul poufności będzie automatycznie oznaczało brak przesłanek do ich udostępnienia. Należy w tym miejscu przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>91</sup>, w którym stwierdzono wyraźnie, że *jeżeli więc przesłanką odmowy prawa dostępu do informacji publicznej bę-*

86 D. Zalewski w P. Szustakiewicz (red.) *Dostęp do informacji publicznej. Praktyczne wskazówki w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa*, Warszawa 2014. Takie stanowisko dotyczące wskazania tajemnicy skarbowej jako podstawy udostępnienia informacji było również prezentowane w orzecznictwie. W postanowieniu WSA w Warszawie z 4 listopada 2004 r. o sygn. akt II SA/Wa 1433/04 gdzie sąd stwierdził, że *Podstawa ta bowiem w sposób ścisły i nierozdzielny związana jest z dwiema pozostałymi podstawami odmowy, czyli ochroną prywatności i tajemnicą przedsiębiorcy, w istocie powołanie się na nią przez organ jedynie wzmacnia znaczenie dwóch pierwszych podstaw odmowy*.

87 Organy podatkowe udostępniają informacje wynikające z akt spraw podatkowych w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach oraz ratyfikowanych umowach międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska.

88 Wyrok NSA - Ośrodek Zamiejskowy Lublinie z dnia 20 czerwca 2002 r o sygn. akt II SA/Lu 507/02.

89 Wyrok WSA w Warszawie z 21 stycznia 2014 r. o sygn. akt II SA/Wa 1695/13.

90 M.in. E. Siedlecka. *Tarcza Antykorupcyjna czyli wiele hałasu o nic* [w:] „Gazeta Wyborcza” z 7 września 2011 r., [http://wyborcza.pl/1,76842,10241908,Tarcza\\_antykorupcyjna\\_czyli\\_wiele\\_halasu\\_o\\_nic.html](http://wyborcza.pl/1,76842,10241908,Tarcza_antykorupcyjna_czyli_wiele_halasu_o_nic.html) [dostęp: 29 lipca 2015 r.]; Polska Agencja Prasowa. WSA: *Prezes Rady Ministrów musi odpowiedzieć Fundacji Panoptykon*. [w:] Rp.pl z 6 listopada 2014 r., <http://prawo.rp.pl/artukul/1155387.html> [Dostęp: 29 lipca 2015 r.].

91 Wyrok NSA z 14 listopada 2003 r. o sygn. akt II SA 2794/03.

dzie niezgodne z tą ustawą zastosowanie klauzuli tajności np. przez nieuprawniony do tego organ lub w niewłaściwym trybie, sąd administracyjny odmówi uwzględnienia skutków takiej klauzuli, jako przesłanki wydania odmownej decyzji. W przeciwnym razie iluzoryczna byłaby dokonywana przez sąd administracyjny ocena legalności decyzji odmawiających prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na wyłączenie jej jawności z powołaniem się na tajemnicę państwową, służbową, skarbową lub statystyczną. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie<sup>92</sup> wskazał bowiem, że jako błędne należy ocenić stanowisko organu, (...) że zaklasyfikowanie wnioskowanej informacji publicznej jako niejawnnej w rozumieniu ustawy o ochronie informacji niejawnych jest koniecznym i zarazem wystarczającym powodem odmowy udzielenia tej informacji. W tym zakresie warto przytoczyć również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie<sup>93</sup>, który również w sprawach z tego obszaru wskazuje, iż zastosowanie powinna mieć zasada proporcjonalności, pisząc, że „(...)prawo do informacji publicznej jest dobrem konstytucyjnym, to dla prawidłowego zastosowania konstrukcji odmownej dla udostępnienia informacji publicznej (art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej) niezbędne jest w uzasadnieniu decyzji właściwe wywiedzenie dlaczego ujawnienie informacji narusza daną tajemnicę i do jakich wartości tajemnica ta się odnosi oraz dlaczego dobra chronione tą tajemnicą są istotniejsze od prawa do uzyskania informacji publicznej. Organ w konstrukcji swoich uzasadnień wyżej wskazaną argumentację pominął, albowiem wychodził z założenia (błędne), iż wobec abstrakcyjnego charakteru rzeczony tajemnicy, argumentacja taka jest zbędna. Trafne jest zatem twierdzenie zawarte w skardze, iż organ nie wykazał istnienia celowości, konieczności i proporcjonalności ograniczenia w dostępie do wnioskowanej informacji i nie dokonał powiązania odmowy udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej z ochroną konkretnego dobra wskazanego w art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jak i nie wskazał konkretnych zagrożeń dla dóbr w tych przepisach wymienionych.

Praktycznym problemem związanym z postępowaniem o udostępnienie informacji publicznej stanowiącej informację niejawną jest okoliczność, gdy uzasadnienie celowości nadania klauzuli sporządza organ, który uznał dany dokument za podlegający utajnieniu. Nie zawsze będzie to ten sam podmiot, do którego wpłynął wniosek. Bowiem to nie podmiot, do którego skierowany został wniosek o udostępnienie informacji publicznej w postaci dokumentu niejawnego w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych powinien w uzasadnieniu decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej wyjaśnić powody, dla

których żądane informacje zostały zaklasyfikowane jako tajemnica służbowa oraz wykazać, że wskutek ich ujawnienia jakiegokolwiek dobro, czy interes państwa, interes publiczny lub prawnie chroniony interes obywateli zostałby zagrożony. Taki obowiązek miałby podmiot, który jest uprawniony do przyznania, zmiany lub zniesienia klauzuli tajności i mógłby przedstawić materialnoprawne przesłanki utajnienia oznaczonej informacji, gdyby to do niego skierowano wniosek o udostępnienie informacji publicznej w postaci takiego dokumentu.<sup>94</sup>

Sądy administracyjne zaczęły stosować szeroką wykładnię możliwości oceny dopuszczalności utajnienia określonej informacji. Kontrola sądowa obejmuje bowiem zarówno element formalny, tj. nadanie określonej klauzuli tajności w trybie przewidzianym w art. 5 ustawy o ochronie informacji niejawnych, ale również element materialny określony w art. 1 ust. 1 oraz w art. 5 ww. ustawy. W niniejszej sprawie sąd powinien móc zatem ocenić, czy ujawnienie żądanej informacji rzeczywiście może zagrażać dobrom wskazanym w obydwu tych przepisach i ocenić materialne podstawy decydujące o przyznaniu klauzuli.<sup>95</sup> Niezależnie od powyższego, niezbędną przesłanką umożliwiającą odniesienie się przez sąd do prawidłowości nadania klauzuli, jest dokonanie samodzielnej analizy materiału stanowiącego informację niejawną. Jest to bowiem niezbędne do wyjaśnienia istotnych w sprawie wątpliwości. Kontrola zaskarżonej decyzji powinna być oparta na całym materiale dowodowym, który był podstawą orzekania przez organ administracji, w tym na materiale co do którego nadano klauzulę tajności.<sup>96</sup>

Należy również zwrócić uwagę na te poglądy orzecznictwa, które stwierdzają, że brak nadania klauzuli nie stanowi warunku przesądzającego o tym, że informacja nie może zostać uznana za informację niejawną. Informacja niejawną chroniona jest zatem bez względu na to, czy osoba uprawniona uznała za stosowne oznaczyć ją odpowiednią klauzulą. Jest ona bowiem niejawną z uwagi na zagrożenia wynikające z jej treści, lub sposobu jej uzyskania, a nie w następstwie klasyfikacji.<sup>97</sup> Takie rozstrzygnięcie stanowi ryzyko przyzwolenia na arbitralną i pozbawioną usprawiedliwionych podstaw decyzję urzędnika, która stanowić będzie, zdaniem sądu, uzasadniony powód odmowy udostępnienia informacji. Moim zdaniem klasyfikacja polegająca na oznaczeniu informacji konkretną klauzulą jest niezbędnym elementem formalnym informacji niejawnnej chociażby ze względu na to, że w zależności od nadanego stopnia tajności dobiera się sposób zabezpieczenia danej informacji. Celem uznania informacji za informację niejawną jest bowiem w pierwszym rzędzie właściwy dobór skutecznych środków jej ochrony.

92 Wyrok WSA w Warszawie z 12 lutego 2015 r. o sygn. akt II SA/Wa 1749/14.

93 Wyrok WSA w Warszawie z 26 września 2014 r. o sygn. akt II SA/Wa 1035/14.

94 Wyrok WSA w Warszawie z 18 marca 2015 r. o sygn. akt II SA/Wa 2243/14.

95 Wyrok WSA w Szczecinie z 2 kwietnia 2015 r. o sygn. akt II SA/Sz 134/15.

96 Wyrok NSA z 14 września 2010 r. o sygn. akt I OSK 1047/10.

97 Wyrok NSA z 21 września 2012 r. o sygn. akt I OSK 1393/12.

# 3

## PODSUMOWANIE



**M**imo tego, że ustawa o dostępie do informacji publicznej obowiązuje już od prawie 15 lat, orzecznictwo odnoszące się do jej przepisów w dalszym ciągu ewoluuje, powodując między innymi, że raz przyjęte tezy zostają poddane krytyce przez inne składy sędziowskie. Wraz z systematycznym wzrostem spraw w sądach i, co za tym idzie, większą liczbą sędziów zajmujących się tą tematyką, spodziewać się można, że ten proces jeszcze bardziej się pogłębi. Czeką nas zatem ciekawa konfrontacja różnych podejść sądownictwa w tym obszarze.

Pozostaje niedosyt, że zdecydowana większość zagadnień będących przedmiotem spraw sądowych dotyczy kwestii faktycznego obchodzenia przepisów Konstytucji i ustawy, czego koronnym przykładem jest zajmowanie się częścią pojęciem definicji informacji publicznej niż oceną relacji prawa do informacji z innymi wartościami. Wprawdzie kwestie określenia zakresu pojęcia informacji publicznej rzutują w efekcie na jej udostępnienie, jednak na ogół takim orzeczeniom nie towarzyszy dyskusja na temat modelu państwa i tego, jaka część jego działalności powinna być znana obywatelom.

Niemniej uprawnione jest twierdzenie, że równolegle następuje rozwój orzecznictwa dotyczącego określonych w przepisach powszechnie obowiązującego prawa ograniczeń. Mimo istnienia części orzecznictwa, które należy ocenić krytycznie ze względu na powierzchowne oceny i niezrozumienie istoty prawa do informacji, odnotować należy wiele pozytywnych przykładów. Jak starałem się wykazać w niniejszym opracowaniu, za takie należy uznać te, w których sąd dokonuje analitycznego ważenia określonych wartości, wdrażając tym samym zasadę proporcjonalności ograniczeń. Wskazane jest, aby te wyroki stały się inspiracją nie tylko dla innych sędziów i uczestników postępowań przed sądami, ale by dokładnie przyjrzeni się im ci, którzy na co dzień zajmują się udostępnianiem informacji publicznej. Orzecznictwo ma bowiem służyć również temu, by już na etapie oceny każdego wpływającego wniosku kwestie formalno-prawne ustąpiły nieco miejsca analizie fundamentalnych zasad państwa prawnego, wśród których wyróżnić należy zasadę jawności życia publicznego.

**Sieć Obywatelska Watchdog Polska**

[www.siecobywatelska.pl](http://www.siecobywatelska.pl)

Organizacja stoi na straży prawa do informacji. Postrzega je nie tylko jako warunek dobrego państwa, ale przede wszystkim jako jedno z praw człowieka, które chroni ludzką godność, daje wolność wyrażania opinii i bezpieczeństwo przed nadużyciami władzy.

Jej strategia polega na wzmacnianiu w obywatelach i obywatelkach poczucia, że mają prawo dowiadywać się, jak funkcjonują władze oraz instytucje publiczne, a także wpływać na podejmowane przez nie decyzje i sposób gospodarowania publicznym majątkiem (m.in. pieniędzmi z podatków). Uczy, jak czynić to skutecznie. W sytuacjach, gdy urzędy nie szanują praw obywateli, udziela pomocy prawnej. W ciągu trzynastu lat działalności dotarła do około 15 tysięcy osób, udzieliła około 9 000 porad i uczestniczyła w 500 sprawach sądowych dotyczących dostępu do informacji.

Dzięki pracy organizacji jawność stała się jedną z ważnych kwestii poruszanych przez media, powstał obywatelski ruch na rzecz przejrzystości, poszerzyła się sfera wolności – partie polityczne ujawniają swoje finanse, samorządy publikują swoje wydatki, a ministrowie muszą dokładniej informować o tym, jak prowadzą politykę.

[www.informacjapubliczna.org](http://www.informacjapubliczna.org)

Portal, który prowadzi Sieć Obywatelska Watchdog Polska, gromadzi wiedzę i doświadczenia dotyczące możliwości korzystania z prawa do informacji. Na portalu można poznać szczegóły procedury dostępu do informacji publicznej, śledzić proces legislacyjny, zbierać dane publiczne, wyciągać wnioski i formułować opinie oparte na faktach.

**O autorze:**

Krzysztof Izdebski – prawnik specjalizujący się w dostępie do informacji publicznej. Od 2007 roku członek Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska, do 2015 roku ekspert [www.informacjapubliczna.org](http://www.informacjapubliczna.org). Od 2016 roku dyrektor programowy porozumienia Fundament.

**Wydawca:**

Sieć Obywatelska Watchdog Polska  
ul. Ursynowska 22/2  
02-605 Warszawa  
Tel. 22 844 73 55, faks: 22 207 24 09  
[biuro@siecobywatelska.pl](mailto:biuro@siecobywatelska.pl)  
[www.siecobywatelska.pl](http://www.siecobywatelska.pl)

**Redakcja:**

Martyna Bójko

**Projekt graficzny:**

Multiversal

**Opracowanie graficzne:**

Olga Figurska, Lunatikot

**Skład:**

Autofokus Marcin Bójko

**Licencja:**

Publikacja jest udostępniana na zasadach licencji Creative Commons (CC)

Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 3.0 Polska [CC BY-SA 3.0 PL]

Publikacja powstała dzięki wsparciu programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego z Funduszy EOG.



Warszawa, 2016

ISBN 978-83-926510-6-2

# WESPRZYJ!

[www.siecobywatelska.pl/wspieraj](http://www.siecobywatelska.pl/wspieraj)

Aby kontynuować nasze działania, potrzebujemy Twojego wsparcia.  
Już dziś przekaż nam darowiznę i razem z nami twórz standardy  
jawnego życia publicznego!

Dlaczego warto wspierać Sieć Watchdog  
i włączać się w nasze działania?

**JESTEŚMY NIEZALEŻNI.**

Jako organizacja zajmująca się kontrolowaniem władz – w trosce  
o naszą wiarygodność – nie przyjmujemy pieniędzy od administracji.  
Potrzebujemy niezależnego wsparcia.

**W KAŻDEJ CHWILI MOŻESZ NAS SPRAWDZIĆ.**

Nasze działania oraz wydatki są jawne.  
Możesz na bieżąco sprawdzać je w Biuletynie Informacji Publicznej

**SPRAWDZAMY DZIAŁANIA RZĄDZĄCYCH NA KAŻDYM SZCZEBLU:**  
gminnym, powiatowym, wojewódzkim, ogólnopolskim.

**NIE WAHAMY SIĘ PÓJŚĆ DO SĄDU**

w trosce o prawo do informacji każdej osoby.

sieć obywatelska  
**WATCHDOG<sup>^</sup>**