

Małgorzata Jaśkowska*

SĄDOWA KONTROLA PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

1. Uwagi wstępne

Problem sądowej kontroli dostępu do informacji publicznej zasługuje na szczególne uwzględnienie z kilku powodów. Po pierwsze dotyczy on istotnego prawa podmiotowego jednostki, wynikającego zarówno z art. 61 Konstytucji z 2.4.1997 r.¹, jak i z aktów prawa międzynarodowego².

Po drugie ostatnie zmiany legislacyjne spowodowały przeniesienie tej kontroli do systemu sądów administracyjnych, wyłączając w tym zakresie kognicję sądów powszechnych. Na podstawie art. 21 ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej³ (dalej jako: u.d.i.p.), do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się więc

* Dr hab. Małgorzata Jaśkowska, prof. UKSW – Kierownik Katedry Postępowania Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

¹ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² Por. art. XIX Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka – Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 777 i 778/III Paryż 10.12.1948 r. – tekst [w:] *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, opr. K. Kocot, K. Wolfie, Warszawa 1996, s. 100; art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 Zał.; oraz art. 10 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; a także art. 15 (dawny art. 255 TWE) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE 2010 Nr C 83/47, Rozporządzenie Nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30.5.2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz.Urz. WE 2001 Nr L 145/43 ze zm. i dyrektywę 2003/98 WE Rady i Parlamentu Europejskiego z 17.11.2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego, Dz.Urz. WE 2003 Nr L 345/90 ze zm.

³ Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

obecnie przepisy ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴ (dalej jako p.p.s.a.), co oznacza wprowadzenie jednolitej kontroli sądownoadministracyjnej. Z jednej strony zasługuje to na akceptację, rozstrzyga bowiem dotychczasowe wątpliwości powstałe w sytuacji powoływania się przez organ w decyzji odmownej na różnorakie przedmioty ochrony i wynikającą z tego niejednokrotnie dwutorowość kontroli. Jednocześnie jednak poprzez dokonane zmiany legislacyjne nałożono na sądy administracyjne dodatkowe obowiązki, w tym w sferze ochrony prywatności, czy tajemnicy przedsiębiorcy. Osłabia to w pewnym stopniu pozycję wnioskodawcy, który uprzednio miał przed sądem powszechnym szersze możliwości ochrony. O ile bowiem w postępowaniu cywilnym można było zobowiązać organ do udostępnienia żądanej informacji, o tyle w postępowaniu sądownoadministracyjnym może dojść jedynie do uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji odmownej. Sądy administracyjne w przeciwieństwie do sądów powszechnych dysponują zatem dużo słabszymi instrumentami w celu zapewnienia transparentności działań władz publicznych.

Stąd dokonane zmiany legislacyjne wymagają oceny zarówno w aspekcie zasady podziału kompetencji pomiędzy różnego typu sądy, jak i ich skuteczności z punktu widzenia pozycji prawnej jednostki. Wybór właściwego sądu powinien być bowiem uzależniony od tego, czy przedmiotem jego działania ma być jedynie kontrola administracji publicznej, która samodzielnie kształtować będzie stosunki prawne, czy także kształtowanie zakresu praw i obowiązków podmiotów tego stosunku. Należy mieć w tym względzie na uwadze reguły wynikające z art. 10, art. 177 i art. 184 Konstytucji. W ich świetle Konstytucja poprzez termin kontrola wyznacza zakres działania sądów administracyjnych i stosowane przez nie środki. Termin kontrola oznacza bowiem sprawdzenie poprawności działania innego podmiotu poprzez porównanie go z określonym wzorcem, a nie przyznawanie stronie, której spór się rozstrzyga, określonych praw i obowiązków. Sądy administracyjne powołane są zatem do rozpatrywania kwestii prawnej na podstawie stanu faktycznego i prawnego ustalonego przez organ administracji. Działają opierając się na kryterium legalności. W przeciwieństwie do sprawy sądowej nie zastępują organów administracji w rozstrzyganiu o prawach i obowiązkach adresata aktu.

Możliwe są oczywiście wyjątki od tej reguły, należy je jednak wprowadzać w taki sposób, aby nie dochodziło do naruszenia przyjętego w tym

⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 270.

zakresie modelu konstytucyjnego, a jednocześnie z uwagi na ich racjonalne uzasadnienie⁵.

W wyniku nowelizacji doszło także do znacznego poszerzenia kontroli sądowoadministracyjnej w sferze informacji publicznej jeszcze z innego powodu. W zakresie właściwości sądów administracyjnych pojawiły się bowiem nowe kategorie decyzji administracyjnych, decyzje o odmowie udzielenia informacji publicznych wymagających nieproporcjonalnych czynności przekraczających proste czynności faktyczne (art. 23g ust. 9 u.d.i.p.), decyzje o odmowie ponownego wykorzystania informacji publicznych (art. 23 g ust. 7 pkt 3 u.d.i.p.) oraz decyzje w sprawie opłat za ponowne wykorzystanie informacji (art. 23g ust. 10 u.d.i.p.). Oznacza to również możliwość skarżenia bezczynności w tego typu sprawach. Wszystko to powoduje to, iż kontrola sądowoadministracyjna transparentności działań podmiotów publicznych nabiera obecnie szczególnego znaczenia. Pomijam przy tym doniosłą rolę sądów administracyjnych w wytyczaniu zakresu zasady jawności poprzez przyjmowane pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje, te zagadnienia były bowiem przedmiotem odrębnych opracowań. Postaram się natomiast skupić uwagę na kwestiach, które dotyczą dopuszczonych przez ustawodawcę ograniczeń tego prawa. Ich zakres w prawie polskim jest bowiem bardzo szeroki, sformułowane są one często w sposób nieprecyzyjny, budzący szereg wątpliwości. Stanowi to realne niebezpieczeństwo dla zasady jawności. Jak wskazują bowiem doświadczenia w zakresie udzielania informacji publicznej organy bardzo często chronią się przed jej udzieleniem za barierą różnego typu tajemnic. Z tego m.in. powodu Polska wypadła najslabiej ze wszystkich krajów Europy Środkowo-Wschodniej w międzynarodowym badaniu regulacji dotyczących tego prawa⁶. Stąd szczególne zainteresowanie budzić musi stanowisko sądów administracyjnych w odniesieniu do tych zagadnień, a także propozycje umożliwiające poprawę istniejącego stanu rzeczy.

Przeprowadzana analiza dotyczyć będzie przy tym ograniczeń prawa do informacji wskazanych w art. 5 u.d.i.p., i to zarówno tych które znajdowały się dotąd w zakresie właściwości sądów administracyjnych, ale kontrola ich wywoływała wiele kontrowersji, jak i tych, które dopiero teraz znalazły się w sferze oceny tych sądów.

⁵ Por. M. Jaśkowska, *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów* [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2011, s. 10 i n.

2. Kontrola decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznych z uwagi na ochronę informacji niejawnych

Podstawowy rodzaj takich tajemnic, które były już przedmiotem kontroli sądów administracyjnych, stanowią informacje niejawne, wynikające z ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych⁷ (dalej jako: u.o.i.n.). Przewiduje ona zasadę ochrony informacji niejawnych. Ochrona ta przybiera dwie postaci. Po pierwsze zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.i.n. informacje takie mogą być udostępnione wyłącznie osobie dającej rękojmię zachowania tajemnicy i tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nią pracy lub pełnienia służby na zajmowanym stanowisku albo wykonywania czynności zleconych. Wymóg ten odnosi się do informacji niejawnych w ogóle, a nie tylko tych, którym nadano klauzulę tajności (za czym przemawia dodatkowo art. 7 u.o.i.n.). Dla takiej ochrony wystarczy zatem element materialny, tzn. że stanowią one 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 (art. 1 ust. 1 u.o.i.n.). Informacja niejawna chroniona jest zatem bez względu na to, czy osoba uprawniona uznała za stosowne oznaczyć ją odpowiednią klauzulą. Jest ona bowiem niejawna z uwagi na zagrożenia wynikające z jej treści, lub sposobu jej uzyskania, a nie w następstwie klasyfikacji. Dlatego osoba, która zaniecha klasyfikacji lub dokona jej nieprawidłowo, poniesie z tego tytułu odpowiedzialność⁸. Jednocześnie art. 8 u.o.i.n. przewiduje drugą postać ochrony, o szerszym zakresie w stosunku do informacji niejawnych, którym nadano klauzulę tajności. Mogą być one bowiem udostępnione wyłącznie osobie uprawnionej, zgodnie z przepisami ustawy dotyczącymi dostępu do określonej klauzuli tajności; muszą być przetwarzane w warunkach uniemożliwiających ich nieuprawnione ujawnienie, zgodnie z przepisami określającymi wymagania dotyczące kancelarii tajnych, bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych, obiegu materiałów i środków bezpieczeństwa fizycznego, odpowiednich do nadanej klauzuli tajności; a także muszą być

⁶ E. Ivanova, *Państwo ukrywa za dużo informacji*, „Gazeta Prawna” z 10.10.2011 r., nr 196/3082, s. B10.

⁷ Dz.U. Nr 182, poz.1228.

⁸ T. Szewc, *Ochrona informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 115–117.

chronione, odpowiednio do nadanej klauzuli tajności, z zastosowaniem środków bezpieczeństwa określonych w ustawie i przepisach wykonawczych wydanych na jej podstawie.

Dla tej szerszej ochrony, wynikającej z art. 8 u.o.i.n. niezbędne są jednak dwa elementy: materialny i formalny. Element materialny określa art. 1 ust. 1 u.o.i.n. (wskazujący na możliwość powstania określonej szkody, czy zagrożenia dóbr). Element formalny wyraża się w nadanej klauzuli tajności. Jednocześnie zgodnie z art. 5 u.o.i.n. klauzulę taką można nadać tylko informacjom niejawnym, w znaczeniu materialnym.

Z kolei ustawa o dostępie do informacji publicznej podkreśla jako zasadę prawo do informacji. Podlega ono jednak ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych.

Na tle u.o.i.n. oraz u.d.i.p. może pojawić się zatem problem związany z dwiema postaciami ochrony informacji niejawnych. Najczęściej przy tym stawiane jest pytanie w jaki sposób można bronić się przed niesłusznym, naszym zdaniem, nadaniem jakiejś informacji klauzuli tajności i ograniczeniem w ten sposób prawa do informacji. Zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie wskazuje się, że samo nadanie klauzuli tajności nie podlega kontroli sądu⁹. Nie jest to bowiem prawna forma działania administracji, która mieściłaby się w zakresie kompetencji sądów administracyjnych¹⁰. Z drugiej strony podkreśla się jednak, że możliwość kwestionowania klauzuli powstaje przy okazji kontroli innych aktów będących następstwem jej nadania. W chwili więc, kiedy klauzula będzie jednym z elementów podstawy prawnej decyzji, postanowienia, czy czynności faktycznej, będzie mogła podlegać kontroli jako element tej podstawy¹¹. Stąd zauważa się, że w celu wykonywania postanowień u.d.i.p. sąd władny jest badać zasadność utajnienia konkretnej informacji. Nie może on co prawda zmienić klauzuli, ale może nakazać ujawnienie informacji¹². Taką możliwość zasugerował również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15.10.2009 r. (sygn. akt K. 26/2008) wskazując, że w zakresie sądowej kontroli decyzji odmawiających dostępu do informacji publicznych istnieją normatywne podsta-

⁹ Por. wyrok NSA z 21.2.2000 r., sygn. akt II SA 2230/99, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 10, s. 113, czy postanowienie NSA z 8.12.2000 r., sygn. akt II SA 1568/00, LEX nr 53372.

¹⁰ M. Jaśkowska, *Nadawanie klauzuli tajności a kontrola Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 10, s. 22 i n.

¹¹ Ibidem, s. 22 i n.; por. też uzasadnienie postanowienia NSA z 8.12.2000 r., sygn. akt II SA 1568/00, LEX nr 53372.

¹² J. Zaleśny, *Dostęp do informacji niejawnych w sferze spraw publicznych* [w:] *Obywatelskie prawo do informacji*, red. T. Gardocka, Warszawa 2008, s. 41.

wy do objęcia nią także materialnoprawnych podstaw decydujących o przyznaniu klauzuli¹³.

Jeżeli jednak przyjrzymy się bliżej orzecznictwu sądów administracyjnych w odniesieniu do tej podstawy utajnienia informacji publicznych to możemy zauważyć, że co do zasady sądy nie uznawały się za upoważnione do kontroli merytorycznej zasadności nadania informacji określonej klauzuli, poprzestawały zatem na sprawdzeniu elementu formalnego, tzn. samego faktu nadania klauzuli. Badanie tej przesłanki poszerzono następnie o sprawdzanie prawidłowości proceduralnej jej nadania. I tak w wyroku NSA z 14.11.2003 r. (sygn. akt II SA 2794/03) sąd wskazał wyraźnie: „Jeżeli więc przesłanką odmowy prawa dostępu do informacji publicznej będzie 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”¹⁴.

W ostatnim okresie można jednak odnotować także takie orzeczenia, które dopuszczały merytoryczne badanie zasadności nadania klauzuli. I tak w wyroku z 14.9.2010 r. (sygn. akt I OSK 1047/10) sąd stwierdził, że dopuszczalna jest kontrola sądowa materialnych przesłanek utajnienia informacji w ramach spraw, których przedmiotem są akty (decyzje) będące następstwem klauzuli tajności, w tym decyzje o odmowie udzielenia informacji publicznej. Stroną takiego postępowania powinien jednak być co do zasady organ, który był jednocześnie podmiotem, uprawnionym do przyznania, zmiany lub zniesienia klauzuli tajności i mógłby przedstawić materialnoprawne przesłanki utajnienia oznaczonej informacji. W przypadku takich spraw musi doznawać ograniczeń jawność rozprawy i uzasadnienia wyroku oraz dostęp stron do akt w rozmiarze koniecznym dla realizacji dyrektywy ustawy o ochronie informacji niejawnych¹⁵.

Z reguły jednak ocena zasadności klauzuli wyrażana jest w sytuacjach, gdy sądy administracyjne akceptują zasadność jej nadania. Przykładowo w wyroku z 9.2.2012 r. (sygn. akt II SA/Wa 2451/11)¹⁶ sąd oddalając skargę na od-

¹³ OTK-A 2009, nr 9, poz. 135.

¹⁴ LEX nr 717899.

¹⁵ LEX nr 744917.

¹⁶ Dostępne na stronie – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

nowę udostępnienia przez Ministra Spraw Zagranicznych informacji dotyczących szczegółowego przebiegu rozmów Prezesa Rady Ministrów RP z Premierem i Prezydentem Republiki Serbskiej wskazał, że nadanie w tym zakresie rozmowom Premiera klauzuli „zastrzeżone” było w pełni uzasadnione, ze względu na politykę zagraniczną, a więc odpowiedzialność, zaufanie, uczciwość i związaną z nią wiarygodność RP w stosunkach międzynarodowych. W tym przypadku zachowana została zasada proporcjonalności. Interes publiczny, jakim jest interes Państwa winien być bowiem rozpatrywany także w zakresie zapewnienia jego bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych. Brak było więc w tym zakresie podstaw do kwestionowania tej decyzji.

Rzadko natomiast pojawiają się orzeczenia, w których sądy wyraźnie kwestionowałyby zasadność nadania informacji odpowiedniej klauzuli tajności¹⁷.

Można więc zadać sobie pytanie o prawidłowość i skuteczność dokonywanej w tym zakresie kontroli. Wydaje się, że mimo braku wyraźnych reguł w obu ustawach, zachodzi możliwość materialnego, a nie tylko formalnego badania przez sądy administracyjne decyzji odmawiających udzielenia informacji publicznej z powołaniem się na nadaną klauzulę tajności. Kontrola przesłanek materialnych winna jednak uwzględniać materię będącą jej przedmiotem. Należy w związku z tym zachowywać szczególną ostrożność przy kwestionowaniu charakteru klauzuli. Nie oznacza to jednak braku możliwości badania jej zasadności. Nie musi to też być działanie nieskuteczne, mimo czysto kasacyjnych uprawnień sądów administracyjnych. W przypadku, gdy nie mamy do czynienia z informacją niejawną w znaczeniu materialnym, mimo nadania jej odpowiedniej klauzuli tajności, sposób postępowania sądu uzależniony powinien być od tego, jaki podmiot nadał stosowną klauzulę. W sytuacji, gdy nadał ją ten podmiot, który zarówno posiada informację, jak i odmówił jej udzielenia, sąd mógłby uchylić orzeczenie wskazując na brak przesłanek materialnych. Zwrócił na to uwagę NSA w wyroku z 14.9.2010 r. (sygn. akt I OSK 1047/10) stwierdzając, że „w celu wykonywania postanowień u.d.i.p. sąd administracyjny władny jest badać zasadność utajnienia konkretnej informacji”¹⁸.

W przypadku, gdy odmawiającym udzielenia informacji, opatrzonej klauzulą tajności jest podmiot, który nie nadał tej klauzuli, sąd w razie przekonania o braku elementu materialnego wynikającego z u.o.i.n. mógłby uchy-

¹⁷ Tak uczynił, NSA w wyroku z 1.10.2011 r., sygn. akt I OSK 1149/10, dostępne na stronie – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; oraz WSA w Warszawie w wyroku z 30.5.2011 r., sygn. akt II SA/Wa 678/11, dostępne na stronie – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

¹⁸ LEX nr 744917.

lić decyzję o odmowie udzielenia informacji jedynie z uwagi na brak wykorzystania mechanizmu przewidzianego w art. 9 ustawy. Nie będzie to jednak możliwe, gdy procedura taka została zastosowana, a organ właściwy odmówił uchylecia klauzuli. Skutecznym działaniem byłoby wówczas zwrócenie się przez podmiot wnioskujący o udzielenie informacji do podmiotu nadającego klauzulę, co umożliwiłoby uchYLECIE decyzji z uwagi na brak przesłanek materialnych informacji niejawnych.

3. Kontrola decyzji odmawiających dostępu do informacji publicznych z uwagi na ochronę danych osobowych, prywatności i tajemnicy przedsiębiorcy

Przedmiotowa regulacja nakłada także na sądy administracyjne dodatkowe obowiązki w sferze ochrony danych osobowych, prywatności, czy tajemnicy przedsiębiorcy. Wynikają one z art.5 ust. 1 u.d.i.p. (w odniesieniu do danych osobowych) oraz art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Zgodnie z tym ostatnim prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Nie dotyczy to informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Nie można, z zastrzeżeniem ust. 1, 1a i 2, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji (art. 5 ust.3 u.d.i.p.).

W literaturze w różny sposób ocenia się przy tym zakres prawa do prywatności i jego stosunek do ochrony danych osobowych. Według niektórych autorów na gruncie u.d.i.p. nie można utożsamiać pojęcia „prywatność” z ochroną danych osobowych. Jeżeli bowiem w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. ustanowiony został wyjątek od zasady dostępności do informacji publicznej, to nie można go interpretować rozszerzająco, formułując dodatkową przesłankę ograniczenia prawa, która nie została w tym przepisie wyartykułowana¹⁹. Wydaje

¹⁹ M. Sakowska, *Relacje pomiędzy prawem ochrony danych osobowych a prawem do informacji publicznej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2005, t. LXXII, s. 64.

się jednak, że spór w tym zakresie ma niejako charakter akademicki i dotyczy różnych kwestii. Nawet, jeżeli traktować będziemy te pojęcia jako autonomiczne, mimo iż ochrona danych osobowych związana jest z prawem do prywatności i stanowi wyspecjalizowaną jego postać²⁰, to i tak przesłanka ochrony danych osobowych znajdować będzie swoją podstawę w art. 5 ust. 1 u.d.i.p. i w ustawie z 29.8.1997 r. o ochronie danych osobowych²¹ (dalej jako: u.o.d.o.). Wątpliwości mogą natomiast wiązać się z zakresem ochrony. Stąd ograniczenie prawa do prywatności osób pełniących funkcje publiczne będzie się pokrywać z ochroną danych osobowych tylko w takim stopniu, w jakim ujawnienie tych danych wiązać się będzie z wkroczeniem w sferę prywatną. Pozostałe dane osobowe będą nadal chronione na zasadzie u.o.d.o. W razie zbiegu przesłanek wnioskodawca będzie też mógł wybrać bądź procedurę uzyskania informacji na podstawie u.d.i.p. bądź u.o.d.o.²² Istotne będzie jednak wytyczenie granicy między ochroną tych danych a prawem do informacji publicznej. Pomocny w tej mierze może być dotychczasowy dorobek sądów administracyjnych dotyczący przesłanek legalności przetwarzania danych osobowych z art. 23 i 27 u.o.d.o.

Ochrona danych osobowych stanowiła bowiem dotąd, choć w nieco innym aspekcie, przedmiot badania sądów administracyjnych, np. w odniesieniu do decyzji Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych wydawanych na podstawie art. 18 u.o.d.o. Analiza tych kwestii jako ograniczenia zasady jawności nie powinna w związku z tym nastroczać specjalnych trudności. Warto może jednak przy tej okazji przemyśleć, czy zakres tej ochrony w sytuacji styku jednostki z podmiotami publicznymi, nie jest zbyt szeroki. W szczególności musi budzić wątpliwości utajnianie danych osobowych w przypadku wydatkowania środków publicznych na różnego typu ekspertyzy, opinie, czy usługi, w szczególności, gdy są one wykonywane przez przedsiębiorcę. Sądy traktują bowiem często taką sytuację jako bezwzględną przeszkodę w realizacji prawa do informacji²³.

²⁰ Tak G. Sibiga, *Postępowanie w sprawach ochrony danych osobowych*, Warszawa 2003, s. 11 i n.; czy A. Błaszczczyńska, *Dostęp do informacji publicznej a ochrona danych osobowych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 12, s. 21.

²¹ Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.; na temat wzajemnego związku prawa do prywatności i ochrony danych osobowych por. także wyrok TK z 19.5.1998 r., sygn. akt U5/97, OTK 1998, nr 4, poz. 46.

²² A. Błaszczczyńska, *Dostęp do informacji publicznej a ochrona danych osobowych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 12, s. 29; podobnie: M. Sakowska, op.cit., s.62.

²³ Por. wyrok WSA w Gliwicach z 10.1.2012 r., sygn. akt IV SAB/Gi 69/11, LEX nr 1101381; odmienne stanowisko w odniesieniu do listy architektów wykonujących projekty budowlane, na

Większe problemy mogą natomiast wystąpić na tle przesłanki prawa do prywatności, w zakresie, w którym stanowiła ona jak dotąd, jedynie przedmiot zainteresowania sądów powszechnych.

Na gruncie prawa polskiego prawo do prywatności gwarantuje art. 47 Konstytucji. Jest ono realizowane przede wszystkim na podstawie przepisów k.c. dotyczących ochrony dóbr osobistych (art. 23 i 24 k.c.)²⁴. W świetle art. 5 ust. 2 u.d.i.p. stanowi jednak także przesłankę ograniczenia prawa do informacji publicznej.

Wymagać to będzie od sędziów sądów administracyjnych bieżącego zapoznawania się z istniejącym w tej mierze dorobkiem sądów powszechnych i doktryną prawa. Ponadczasowa definicja prawa do prywatności jest bowiem niemożliwa. Stąd prawo do prywatności jest w zasadzie prawem sędziowskim²⁵. W polskiej literaturze w sposób wszechstronny zanalizował je A. Kopff, który jako podstawę wyróżnienia poszczególnych sfer życia osobistego przyjął stopień w jakim jednostka ma możliwość odosobnienia się od społeczeństwa w zakresie swojego życia prywatnego. Ze wskazywanych przez niego sfer; intymności, prywatności i powszechnej dostępności, na bezwzględną ochronę prawną zawsze zasługuje pierwsza z nich. W tym przypadku nie są bowiem dopuszczalne żadne okoliczności usprawiedliwiające jakiegokolwiek wkroczenie. W przypadku sfery prywatności wkroczenie takie może natomiast uzasadniać usprawiedliwione zainteresowanie. Zachodzi ono wówczas, gdy fakty odnoszące się do cudzego życia prywatnego dotyczą społeczeństwa lub pewnych jego kręgów i gdy za takim zainteresowaniem przemawiają określone czynniki, jak dobro informacji, nauki, kultury itp.²⁶ Prywatność obejmuje przy tym wszystko to, „co ze względu na uzasadnione odosobnienie się jednostki od ogółu społeczeństwa służy jej do rozwoju fizycznej i psychicznej osobowości oraz zachowania osiągniętej pozycji społecznej”²⁷. Odnosi się ona zatem m.in. do ochrony informacji dotyczących danej osoby i gwarancji pewnego stanu niezależności, w ramach której człowiek może decydować o zakresie i zasięgu udostępniania oraz komunikowania innym osobom informa-

podstawie których wydano decyzje (pozwolenia na budowę), sformułował WSA w Krakowie w wyroku z 9.6.2004 r., sygn. akt II SA/Kr 253/04, ONSAiWSA 2005, nr 5, poz. 107.

²⁴ Ustawa z 23.4.1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

²⁵ Zwraca na to uwagę M. Puwalski, *Prawo do prywatności osób publicznych*, Toruń 2003, s. 13–14 i s. 23.

²⁶ A. Kopff, *Koncepcja praw do intymności i do prywatności życia osobistego (zagadnienia konstrukcyjne)*, „Studia Cywilistyczne” 1972, t. XX, s. 31–40.

²⁷ A. Kopff, *Ochrona życia prywatnego jednostki w świetle doktryny i orzecznictwa*, „Prace Prawnicze” 1982, z. 100, s. 39.

cji o swoim życiu²⁸. Jej elementem składowym jest więc tzw. autonomia informacyjna jednostki²⁹.

Należy jednak zauważyć, że prawo do prywatności, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p., ma charakter suwerenny i nie może być traktowane tylko i wyłącznie jako jedno z dóbr osobistych³⁰. Jak podkreślił WSA w Gorzowie w wyroku z 6.5.2010 r. (sygn. akt II SAB/Go 10/10); „Cechą prawa do prywatności jest to, że ochroną tą objęta jest dziedzina życia osobistego (prywatnego), rodzinnego i towarzyskiego człowieka. Ochrona ta nie obejmuje działalności publicznej osoby ani też sfery działań i zachowań, które ogólnie są pojmowane jako osobiste lub prywatne, jeżeli działania te lub zachowania wiążą się ściśle z działalnością publiczną. Z przepisu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. nie można w żadnym wypadku wywodzić uprawnienia podmiotu dysponującego informacją publiczną do zachowania w tajemnicy tożsamości osoby, która działa w imieniu podmiotu wykonującego zadania publiczne wymienionego w art. 4 u.d.i.p.”³¹

Dlatego też sądy będą musiały określić pojęcie osób pełniących funkcje publiczne i wyznaczyć przysługujący im zakres prywatności z uwzględnieniem podstawowej zasady transparentności działań publicznych. Konstytucja nie definiuje bowiem tego pojęcia. Literatura przedmiotu odnosi je natomiast do osoby „funkcjonariusza publicznego”. Jak podkreśla M. Bernaczyk, nie każda jednak osoba pełniąca funkcję publiczną jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 ustawy z 6.6.1997 r. Kodeks karny³². Nie każda bowiem sprawowana funkcja w podmiotach publicznych jest funkcją publiczną³³. Pewne wskazówki w tym względzie można odnaleźć w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 20.3.2006 r. (sygn. akt K17/05) podkreślił on, że nie jest możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie takich osób. Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną powinno odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadania publiczne. Nie każdy pracownik takiej instytucji jest funkcjonariuszem, którego sfera chro-

²⁸ Por. uzasadnienie wyroku TK z 19.5.1998 r., sygn. akt U5/97, OTK 1998, nr 4, poz.46.

²⁹ Por. wyrok TK z 19.2.2002 r., sygn. akt U 3/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 3.

³⁰ A. Piskorz-Ryń, *Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 4, s. 210.

³¹ LEX nr 674693.

³² Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

³³ M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwziostkowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 59 i n.

nionej prywatności może być zawężona z perspektywy interesu osób trzecich realizujących prawo do informacji. Chodzi tu w istocie 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. Spod zakresu władzy publicznej wykluczone są zatem takie stanowiska, które mają charakter usługowy lub techniczny³⁴.

Na tym tle można zauważyć, iż pojęcie osób pełniących funkcje publiczne w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. nie pokrywa się z pojęciem osób publicznych w ogóle. Do osób publicznych zaliczyć będzie można bowiem także inne osoby, które wyróżniają się spośród innych członków społeczeństwa i decydują się na czynne zaangażowanie w życiu publicznym. Ingerencja w prawo prywatności tych osób jest w zasadzie dopuszczalna jedynie w niewiele większym zakresie niż w prawo do prywatności pozostałych członków społeczeństwa³⁵. Art. 5 ust. 2 u.d.i.p. nie czyni w tej mierze rozróżnienia pomiędzy takimi osobami publicznymi, nie pełniącymi funkcji publicznych a innymi osobami prywatnymi.

Jednocześnie w powoływanym wyroku Trybunał podkreślił, że tendencją orzecznictwa jest zagwarantowanie możliwie szerokiego dostępu do informacji publicznej. Osoby pełniące funkcje publiczne z momentem ich podjęcia muszą zaakceptować szerszy zakres ingerencji w sferę ich prywatności, niż w wypadku innych osób. Nie może to jednak prowadzić do całkowitego przekreślenia ochrony związanej z ich życiem prywatnym. Po pierwsze, bowiem informacje, których natura i charakter mogą naruszać interesy i prawa innych osób nie mogą wykraczać poza niezbędną określoną potrzebą transparentności życia publicznego, ocenianą zgodnie ze standardami demokratycznego państwa, po drugie muszą to być informacje mające znaczenie dla oceny funkcjonowania instytucji oraz osób pełniących funkcje publiczne, po trzecie nie mogą one co do natury i zakresu przekreślać sensu (istoty) prawa do życia prywatnego³⁶.

Ocena taka będzie mogła być jednak dokonywana dopiero w realiach konkretnej sytuacji, nie można bowiem z góry stawiać jednego prawa nad drugim absolutyzując ochronę prawa do prywatności kosztem dostępu do informacji publicznej. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku

³⁴ OTK-A 2006, nr 3, poz. 30.

³⁵ M. Puwalski, op.cit., s. 35–37.

³⁶ Do tych przesłanek odwołał się we wskazówkach prawnych WSA w Poznaniu w wyroku z 16.2.2012 r., sygn. akt IV SA/Po 1103/11, dostępne na stronie – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

z 20.3.2006 r. (sygn. akt K17/05) „nie jest możliwe wypracowanie w tej kwestii jednoznacznych i wyczerpujących kryteriów, które mogłyby się odnosić do wszystkich sytuacji. Ocena w tych sprawach będzie więc z natury rzeczy zrelatywizowana do istniejących, konkretnych okoliczności i uwarunkowań”³⁷.

Nie do końca jasny jest także stosunek pojęcia prywatności, oraz danych osobowych do tajemnicy przedsiębiorcy. Według jednego stanowiska „sferę prywatności posiada wyłącznie człowiek, a nie podmiot gospodarczy. Gdy osoba fizyczna prowadzi działalność gospodarczą pod firmą swojego nazwiska (staje się tym samym przedsiębiorcą czyli podmiotem gospodarczym) w pierwszym rzędzie korzysta z ochrony jaką ustawodawca zapewnia przedsiębiorcy. Do przedsiębiorcy, podmiotu gospodarczego nie ma zastosowania pojęcie prywatności. Podejmując działalność gospodarczą w tej formie prawnej a nie np. w formie spółki kapitałowej należy liczyć się nie tylko z ryzykiem gospodarczym ale i ryzykiem utraty prywatności w tym zakresie”³⁸. Odmienny pogląd wyrażono, w odniesieniu do ochrony danych osobowych, przyjmując że pewne aspekty prawa do prywatności mogą mieścić się w tajemnicy przedsiębiorcy³⁹.

Wyprowadza się ją z tajemnicy przedsiębiorstwa wymienionej w art. 11 ust. 4 ustawy z 16.4.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁴⁰. Zdaniem A. Piskorz-Ryń zakresy obu tych pojęć w dużym stopniu się pokrywają, z tym że tajemnica przedsiębiorcy może być w pewnych przypadkach rozumiana szerzej⁴¹. Przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się bowiem 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. Jej kryterium jest zatem wartość gospodarcza, a cechą poufność, brak ujawnienia i zabezpieczenie informacji⁴². Nie każda jednak informacja (wiadomość) technologiczna i handlowa podpada pod pojęcie tajemnicy przedsiębiorstwa. Wiedza, doświadczenia i umiejętności zdobyte przez pracownika podczas zatrudnienia nie korzystają z ustawowej ochrony na rzecz przedsię-

³⁷ OTK-A 2006, nr 3, poz.30.

³⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 24.11.2009 r., sygn. akt II SA/Wa 1584/09, LEX nr 589249.

³⁹ Wyrok NSA z 13.1.2011 r., sygn. akt I OSK 440/10, LEX nr 952041.

⁴⁰ Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.

⁴¹ A. Piskorz-Ryń, *Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 4, s. 214.

⁴² A. Michalak, *Komentarz do art. 11 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, stan prawny na dzień 1.9.2010 r., LEX ele.

biorstwa⁴³. Podobnie zakresem tajemnicy przedsiębiorstwa nie mogą być objęte informacje powszechnie znane lub takie, o których treści każdy zainteresowany może się legalnie dowiedzieć⁴⁴.

Informacja staje się „tajemnicą”, kiedy przedsiębiorca przejawia wolę zachowania jej jako niepoznawalnej dla osób trzecich. Nie traci natomiast swojego charakteru przez to, że wie o niej pewne ograniczone grono osób zobowiązanych do dyskrecji (np. pracownicy przedsiębiorstwa). Pozostanie określonych informacji tajemnicą przedsiębiorstwa wymaga, aby przedsiębiorca podjął działania zmierzające do wyeliminowania możliwości ich dotarcia do osób trzecich w normalnym toku zdarzeń, bez konieczności podejmowania szczególnych starań. Wśród nich wymienia się konieczność poinformowania pracownika o poufnym charakterze wiedzy, techniki, czy urządzenia. Nie oznacza to jednak, że osoby, które przypadkowo weszły w posiadanie danej informacji, są zwolnione z obowiązku zachowania tajemnicy. Tajemnicę przedsiębiorstwa należy przy tym odróżnić od specjalistycznej wiedzy, chociaż granica pomiędzy taką wiedzą dostępną określonemu kręgowi osób a tajemnicą jest nieostra⁴⁵.

W szczególności tajemnicę przedsiębiorstwa stanowią dane obrazujące wielkość produkcji i sprzedaży, a także źródła zaopatrzenia i zbytu. Przedsiębiorstwo załączające do akt sprawy materiały zawierające takie informacje może żądać, aby materiały te nie zostały udostępnione osobom trzecim⁴⁶.

Przez tajemnicę przedsiębiorcy należy zaś rozumieć informacje znane jedynie określonemu kręgowi osób i związane z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością, wobec których podjął on wystarczające środki ochrony w celu zachowania ich poufności⁴⁷. Nie jest tu więc wymagana przesłanka gospodarczej wartości informacji.

Wydaje się, że w przypadku tej przesłanki mamy, podobnie jak przy ochronie informacji niejawnych, zarówno do czynienia z elementem materialnym (charakter informacji) i formalnym (jej utajnienie). W ramach kontroli sądownoadministracyjnej obie te przesłanki mogą być oceniane przez sąd administracyjny, podobnie jak czynił to dotychczas sąd powszechny wskazu-

⁴³ Wyrok SO w Lublinie z 21.12.2006 r., sygn. akt IX Gc 200/06, LEX nr 522317.

⁴⁴ Wyrok SA we Wrocławiu z 25.10.2006 r., sygn. akt I ACa 947/06, LEX nr 519245; czy wyrok SN z 5.12.2001 r., sygn. akt I CKN1159/00, OSNC 2002, nr 5, poz.67.

⁴⁵ Wyrok SN z 6.6.2003 r., sygn. akt IV CKN 211/01, LEX nr 585877.

⁴⁶ Postanowienie Sądu Antymonopolowego z 15.5.1996 r., sygn. akt XVII Amz 2/96, LEX nr 56437.

⁴⁷ A. Piskorz-Ryń, *Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 4, s. 214.

jąc, że pewne informacje nie mieszczą się w tym zakresie. Stąd nie można podzielić poglądu, że sam fakt utajnienia informacji przez przedsiębiorcę, stanowi bezwzględną przesłankę odmowy jej udzielenia.

4. Wątpliwości na tle nowych decyzji w zakresie dostępu do informacji publicznej

Można też wskazać na pewne wątpliwości związane z pojawieniem się nowych decyzji, takich jak decyzje o odmowie udzielenia informacji publicznych wymagających nieproporcjonalnych czynności przekraczających proste czynności faktyczne (art. 23g ust. 9 u.d.i.p.), decyzje o odmowie ponownego wykorzystania informacji publicznych (art. 23g ust. 7 pkt 3 u.d.i.p), czy decyzje w sprawie opłat za ponowne wykorzystanie informacji (art. 23g ust.10 u.d.i.p). Z uwagi na wąskie ramy artykułu ograniczę się w tym miejscu jedynie do ich zasygnalizowania.

Po pierwsze, na tle art. 23g ust. 9 i 23f ust. 2 u.d.i.p. może budzić wątpliwości fakt, czy mamy w tym przypadku do czynienia z uznaniem administracyjnym, czy z wyłączeniem obowiązku udostępnienia informacji. Ze względu na sformułowanie obu przepisów opowiadam się przy tym za pierwszym rozwiązaniem.

Po drugie, z uwagi na niejasny zakres udostępnienia informacji i prawa do jej ponownego wykorzystywania może budzić wątpliwości stosunek obu tych postępowań i wydawanych w ich ramach aktów. W tym przypadku opowiadam się przede wszystkim za pierwszeństwem dotychczasowych zasad dostępu do informacji publicznej i prawem jej rozpowszechniania. Stąd mimo treści art. 23g ust. 2 u.d.i.p. i bezpośredniego działania nowego prawa uważam, że wszelkie udzielone dotychczas informacje mogą być dopiero wówczas ograniczone dodatkowymi warunkami ponownego wykorzystania, gdy warunki te zostaną ogłoszone w przewidzianej formie i dotrą do wnioskodawcy, co powinno być zresztą traktowane jako wyjątek.

W odniesieniu do nowo prowadzonych postępowań opowiadam się za ich nieformalizowaniem. Może się bowiem zdarzyć, iż będą się one toczyć odrębnie, jeżeli ktoś posiada już informację publiczną, uzyskaną w wyniku wniosku a zamierza ją wykorzystać do innych celów. Może jednak wystąpić sytuacja, gdy podmiot występuje o informację publiczną, której jeszcze nie posiada. Nie widzę w tym przypadku uzasadnienia dla prowadzenia dwóch odrębnych postępowań. Postępowanie o dalsze wykorzystywanie może być zatem inicjowane w ramach postępowania o udzielenie informacji publicznej

na wniossek. W takiej sytuacji, z uwagi na szczególną formę wniosku⁴⁸, organ winien wezwać wnioskodawcę do złożenia go w odpowiedniej formie. Natomiast w przypadku złożenia wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej, jeżeli nie zachodzi możliwość ograniczenia warunkami ponownego wykorzystywania należy udzielić informacji zgodnie z żądaniem przy zastosowaniu przepisów działu 2 u.d.i.p., gdyż w takim przypadku forma wniosku może być dowolna.

Wątpliwości mogą też dotyczyć opłat za udzielenie informacji. Mimo pewnych rozbieżności przyjmowano bowiem dotąd w zasadzie, iż ustalenie opłaty za udostępnienie informacji publicznej następuje w formie aktu stwierdzającego obowiązek poniesienia opłaty oraz ustalającego jej wysokość. Podkreślano jednak, iż nie stanowi on decyzji, czy postanowienia, lecz akt z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.⁴⁹ Obecnie natomiast w zakresie ponownego wykorzystania informacji przyjęto formę decyzji dla rozstrzygnięcia sprzeciwu co do zaproponowanej opłaty (art. 23g ust. 10 u.d.i.p.). To zróżnicowanie nie posiada, moim zdaniem, jakiegoś szczególnego uzasadnienia.

5. Kontrola bezczynności w zakresie dostępu do informacji publicznej

Wskazywałam we wstępie na to, że dokonane zmiany legislacyjne wymagają oceny zarówno w aspekcie zasady podziału kompetencji pomiędzy różnego typu sądy, jak i ich skuteczności z punktu widzenia pozycji prawnej jednostki. Z tego względu należy zważyć, że kontrola dostępu do informacji publicznych, obejmuje nie tylko badanie legalności zapadłych w sprawie decyzji administracyjnych, ale i bezczynności w tych sprawach. Należy też uwzględnić fakt, iż wnioskodawca zainteresowany jest przede wszystkim uzyskaniem w rozsądnym terminie wnioskowanej informacji. Z tego punktu widzenia wymaga analizy stanowisko sądów administracyjnych w przedmiocie bezczynności i ocena skuteczności oferowanych na tej drodze instrumentów.

Przede wszystkim należy podkreślić, że ten typ skarg dominował, jak dotychczas, w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, i nic nie wskazuje

⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 17.1.2012 r. w sprawie wzoru wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej, Dz.U. z 2012 r., poz. 94.

⁴⁹ Por. wyrok WSA w Poznaniu z 16.2.2012 r., sygn. akt IV SA/Po 1211/11, dostępne na stronie – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

na to, aby ta sytuacja uległa zmianie. Było to wynikiem szerokiego traktowania przedmiotu skarg na bezczynność, co niewątpliwie sprzyjało zasadzie transparentności. Z jednej strony służyły one na nieudostępnienie informacji w terminie. Wskazywano bowiem, że zgodnie z art. 14 ust. 1 u.d.i.p. udostępnienie informacji powinno nastąpić zgodnie z wnioskiem, w terminie 14 dni od dnia jego złożenia (art. 13 ust. 1 u.d.ip.). W tym terminie powinien być on załatwiony poprzez udzielenie informacji (czynność materialnoteczniczną), wydanie decyzji o odmowie jej udostępnienia (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.), bądź zawiadomienie wnioskodawcy, iż w trybie ustawy nie może być udzielona żądana informacja. Brak takiej reakcji traktowany był jako bezczynność⁵⁰. Z drugiej strony skargi takie dopuszczalne były również w razie sporu między wnioskodawcą a adresatem wniosku co do charakteru żądanej informacji⁵¹. Skarga zabezpieczała zatem wnioskodawcę przed arbitralną decyzją, która uniemożliwiłaby uzyskanie informacji. Przysługiwała ona także, gdy podmiot uznawał, że żądana informacja nie spełniała wymogów z art. 1 ust. 1 ustawy⁵² oraz w przypadku przedstawienia informacji innej od tej, której oczekiwał wnioskodawca, informacji niepełnej lub nieadekwatnej do treści wniosku⁵³. W ramach skargi na bezczynność sąd mógł również kontrolować wiarygodność twierdzenia organu, że nie posiada on wnioskowanej informacji⁵⁴.

Z punktu widzenia przedmiotu kontroli można zatem stwierdzić, że postępowanie przed sądem administracyjnym w pełni gwarantuje skuteczność ochrony sądowej.

Gorzej natomiast wypada ocena tej skuteczności z punktu widzenia środków, które mogą zastosować sądy administracyjne dla ochrony uprawnień wnioskodawcy. Należy bowiem zauważyć, że w wyniku skargi na bezczynność sąd administracyjny nie może zobowiązać podmiotu do udzielenia informacji publicznej, lecz jedynie do rozpatrzenia wniosku, co w znacznym stopniu przedłuża dostęp do informacji, a niekiedy z uwagi na możliwość powoływania się na różnego typu tajemnice i niemożność prowadzenia postępowania wyjaśniającego, może przeciągać ten proces w nieskończoność.

⁵⁰ Por. wyrok NSA z 11.4.2007 r., sygn. akt I OSK 990/06, LEX nr 345840.

⁵¹ Postanowienie z 13.3.2007 r., sygn. akt I OSK 243/07, LEX nr 1016211.

⁵² Wyrok z 18.8.2010 r., sygn. akt I OSK 851/10, LEX nr 737513.

⁵³ Wyrok z 16.3.2010 r., sygn. akt I OSK 1643/09, dostępne na stronie – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁵⁴ Por. wyrok NSA z 5.11.2010 r., sygn. akt I OSK 1414/10, LEX nr 794231.

6. Wnioski

Oceniając przyjęty model kontroli w zakresie dostępu do informacji publicznej wskazać należy, iż co do zasady sprzyja on transparentności działania podmiotów publicznych. Zapewnienie efektywności tej kontroli wymaga jednak zmiany dotychczasowej praktyki w odniesieniu do badania przesłanek materialnych utajnienia różnego typu informacji, a w zakresie zwalczania bezczynności być może dokonania także pewnych zmian legislacyjnych. W odniesieniu do decyzji administracyjnych o odmowie udzielenia informacji publicznych wydaje się bowiem, że uprawnienia kasacyjne sądu nie stoją na przeszkodzie merytorycznemu badaniu zasadności nadania informacji klauzuli tajności czy uznania jej za objętej innego typu tajemnicą. Należy jednak w tej mierze zachować dużą ostrożność, jako że sądy administracyjne nie będąc sądami pełnego prawa, nie mogą dokonywać własnych samodzielnych ustaleń faktycznych.

W przypadku bezczynności organu na podkreślenie zasługuje szerokie traktowanie jej przedmiotu. Wątpliwości budzić może natomiast skuteczność posiadanych instrumentów prawnych. Niewystarczające mogą się bowiem okazać w tym przypadku środki dyscyplinujące. Na tym tle nasuwa się pytanie o możliwość reformatoryjnego działania sądu w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany, pomimo uchylania decyzji odmownych z uwagi na brak powoływanych przesłanek nadal pozostaje w bezczynności. W świetle dotychczasowych kompetencji sądów powszechnych, które mogły zobowiązać odpowiednie podmioty do udostępnienia informacji, należy przemyśleć, czy nie byłoby celowe wyposażenie w takie uprawnienia sądów administracyjnych. Mogłoby to zostać dokonane w drodze odpowiednich zmian legislacyjnych, a także proinformatywnej wykładni przepisów p.p.s.a., w tym art. 153 i 154 § 2 p.p.s.a., a także rozważenia wykorzystania w tej mierze art. 146 § 2 p.p.s.a.

Court control over the access to public information

By analyzing the issues concerning the administrative court control over the access to public information, the author highlights that when tackling those issues one must take into consideration both the right to access public information, and the legal boundaries of the public and private classified information. The author discusses certain cases connected to the issues of personal data protection, right to privacy, enterprise secret or protection of non-public information. It is also stressed in this work that protection of the non-public information ensues after a material

requirement (the nature of information) and formal requirement (action taken to classify such information) have been met – however, both those elements should be evaluated by the administrative courts under the control procedure regarding the refusal to share public information. Maintaining effectiveness of such control procedure requires additional legislative amendments, among others in respect of reformatory action to be taken by the administrative courts.