

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(5)2022 • DOI: 10.17951/ppa.2022.5.151-169

UNIwersytet Pedagogiczny
IM. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

BOGUSŁAW ULIJASZ

boul@o2.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5380-9749>

KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH –
DĘBOWCZYK ULIJASZ KUSZMIDER RADCOWIE PRAWNI SP.P.

MAGDALENA KUSZMIDER

magdalena@kuzmider.com.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0008-5580-7844>

Pozyskiwanie informacji z sektora publicznego a rozwój gospodarczy sektora prywatnego. Analiza praktyczna zagadnienia, postulaty *de lege ferenda*

*Collecting Information from the Public Sector vs. the
Economic Development of the Private Sector: Practical
Analysis of the Issues, de lege ferenda Postulates*

We współczesnym świecie informacja ma ogromne znaczenie, nie tylko informacyjne, lecz także ekonomiczne, gospodarcze. Sektor publiczny to doskonałe źródło służące pozyskiwaniu informacji w celach publicznych, a obecnie

przede wszystkim w celach gospodarczych. Rozwój technologii informacyjnych, możliwość pozyskania niemal każdej informacji z sieci oraz rozwój sztucznej inteligencji to perspektywa rozwoju współczesnego świata. Należy podkreślić znaczenie prawa do informacji jako jednego z fundamentalnych praw człowieka, rozwijających się na przestrzeni lat z różną intensywnością i wpływających na rozwój gospodarczy. Prawo do informacji staje się przedmiotem działań wielu dziedzin nauki: od prawa międzynarodowego, konstytucyjnego, administracyjnego, po socjologię czy informatykę. Ponadto ma wpływ na czynniki gospodarcze współczesnego świata.

Pozyskiwanie informacji z sektora publicznego niewątpliwie oddziałuje na rozwój gospodarczy sektora publicznego. Zanim zostaną przedstawione propozycje *de lege ferenda*, należy omówić fundament prawa do informacji i dokonać analizy przedmiotowego zagadnienia.

W ujęciu historycznym prawo do informacji swój początek ma w 1766 r. w szwedzkiej ustawie o wolności prasy, która uznawana jest za dziedzictwo narodu szwedzkiego i fińskiego¹. Prawo do informacji w ówczesnym kształcie było wynikiem walki politycznej pomiędzy dwiema partiami – partią Kapeluszy (Hattpariet) i partią Czapek (Hovparitiet). Walka o wpływy jednej z partii spowodowała powstanie niejako gwarancji wolności słowa, swobody rozpowszechniania faktów i opinii, a także prawa dostępu do dokumentów władz publicznych².

Szwedzkie rozporządzenie nie stanowiło odrębnego dokumentu gwarantującego prawo do informacji jako samoistne prawo podmiotowe, lecz element wolności prasy czy dopełnienie wolności informacji, rozszerzając je na sferę wykonywania zadań publicznych. Polski ustawodawca, tworząc ustawę o dostępie do informacji publicznej³, założył, że celem tego prawa będzie niejako kontrola społeczna władz publicznych. W naszej ocenie nie spodziewał się, że właśnie ta ustawa stanie się narzędziem pozyskiwania informacji publicznych w dużej mierze w celach indywidualnych czy gospodarczych.

W badaniach, jakie przeprowadziła M. Kuzmider do doktoratu w 2019 r., aż 39% ankietowanych wskazało na cel zarobkowy zbierania informacji publicznych. Współpracując z sektorem publicznym, można zauważyć, że z roku na rok liczba wniosków w trybie informacji publicznej składanych dla pozyskania informacji właśnie w celach gospodarczych rośnie. Ustawa o dostępie do informacji publicznej stanowi instrument prawny wykorzystywania informacji publicznych w celach gospodarczych. Już w 2019 r. 71% badanych wskazało, że prawo do

¹ A. Ryń-Piskorz, *O początkach kształtowania się prawa do informacji*, [w:] G. Sibiga (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 8 i n.

² *Ibidem*.

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. 2022, poz. 902).

informacji publicznej jest nadużywane, a pozyskiwanie przedmiotowych informacji nie służy celom publicznym, lecz gospodarczym.

Czym jest informacja, informacja publiczna czy też informacja sektora publicznego? Samo pojęcie informacji rozumiane i definiowane jest w różny sposób. W zależności od kontekstu czy sytuacji funkcjonuje ono w każdej dziedzinie życia: od sfery życia codziennego aż do nowoczesnych technologii. Jak już wskazano, zarówno prawo do informacji, jak i sama informacja ewoluowały – pojęcie informacji wciąż będzie się kształtować i zmieniać w perspektywie czasu, rozwoju gospodarczego i technologicznego.

Analizując pojęcie informacji, należy posiłkować się definicją informacji. Co ciekawe, istnieje wiele definicji, które tworzone są przez różne dziedziny nauki.

Informacją może być przedmiot materialny, idea, myśl, gest, dźwięk, znak graficzny. Za sprawą digitalizacji informacją jest dokument, umowa, praca czy pieniądź⁴. Informacja staje się pewnym kodem zapisów, znaków⁵. Zgodnie z definicją zamieszczoną w *Wielkiej encyklopedii powszechnej* informacja to wyobrażenie, wyjaśnienie, zawiadomienie. W cybernetyce i teorii jest to każdy czynnik, który ludzie, organizmy żywe lub urządzenia informatyczne mogą wykorzystać do bardziej sprawnego, celowego działania⁶.

Warto podkreślić, że w definicjach pojęcia informacji pojawia się czasownik „wykorzystać”. Otóż informacje są wykorzystywane na każdej znanej współczesnemu człowiekowi płaszczyźnie. Informacja – jak wskazują słowniki – to także pewna wiadomość, bo właśnie wiadomość jest synonimem rzeczownika „informacja”. Niewątpliwie nie jesteśmy w stanie wskazać jednej wspólnej definicji pojęcia informacji dla różnych dziedzin naukowych.

W niniejszym artykule celem jest niejako analiza problemu pozyskiwania informacji z sektora publicznego i wpływu tego działania na rozwój gospodarczy w ujęciu praktycznym w oparciu o doświadczenia zawodowe współpracy z sektorem publicznym. W pierwszej części omówiono definicję informacji, natomiast w kolejnej – problematykę pozyskiwania informacji publicznej na płaszczyźnie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Fundamentem prawa do informacji publicznej w polskim systemie prawnym jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁷. W jej art. 61 ust. 1 wskazano, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy

⁴ J. Taczkowska-Olszewska, *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, Legalis 2014.

⁵ B. Fischer, W. Świerczyńska-Głownia, *Dostęp do informacji ustawowo chronionych, zarządzanie informacją. Zagadnienia podstawowe dla dziennikarzy*, Kraków 2006, s. 9.

⁶ *Wielka encyklopedia powszechna*, Warszawa 1965, s. 52.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.).

publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo do informacji obejmuje również informacje o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu prawo do uzyskiwania informacji obejmuje wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. W omawianym przepisie w ust. 4 wskazano też, że ustawa o dostępie do informacji publicznej określa tryb udzielenia informacji.

W ujęciu podmiotowym prawo do informacji przysługuje każdemu. Co istotne, od wnioskodawcy nie można żądać wykazania interesu prawnego czy faktycznego. Na gruncie obowiązujących przepisów prawa nie można żądać nawet „ujawnienia” się wnioskodawcy na etapie wnioskowania o informację publiczną. Jedynym obowiązkiem wnioskodawcy jest wskazanie np. adresu e-mail, na który ma być wysłana informacja publiczna. Należy podkreślić, że dopiero w momencie, kiedy organ będzie zmuszony do wydania decyzji administracyjnej, ma niejako możliwość pozyskania danych wnioskodawcy w celu wydania decyzji już na płaszczyźnie procedury administracyjnej. Oczywiście analizując podmioty uprawnione do pozyskania informacji publicznej na płaszczyźnie Konstytucji RP i ustawy o dostępie do informacji publicznej, można zauważyć pewną niespójność, gdyż w Konstytucji RP uprawnionym jest obywatel, a zgodnie z przepisami ustawy uprawnionym jest „każdy”.

Analizując podmiot prawa do informacji publicznej, należy powołać się na współczesną, opartą o międzynarodowe standardy praw człowieka i o orzecznictwo doktrynę, która wskazuje, że prawo do informacji przysługuje tzw. obywatelowi świata, co pozwala wyjaśnić pewną sprzeczność pomiędzy Konstytucją RP a ustawą o dostępie do informacji publicznej. W ujęciu praktycznym i jednocześnie na płaszczyźnie aktualnego orzecznictwa, które kształtuje poglądy praktyków, zauważymy, że w ujęciu podmiotowym nieco zawężono krąg podmiotów uprawnionych do dostępu do informacji publicznej, co należy ocenić pozytywnie, ponieważ celem ustawy o dostępie do informacji publicznej nie jest wyzyskiwanie informacji publicznych w celach indywidualnych, gospodarczych, lecz pozyskanie informacji w celu pewnej kontroli działań instytucji publicznych. Nigdzie ustawodawca jednak nie wskazał, że może ona zostać wykorzystana w innych celach ani tego wprost nie zakazał, co stanowi często problem praktyczny na płaszczyźnie samorządu terytorialnego.

Warto dodać, że instrument prawny, jakim jest ustawa o dostępie do informacji publicznej, często służy dziennikarzom, radnym i innym uprawnionym do wykorzystania jej w celach, które nie były fundamentem samego prawa do informacji. Co ciekawe, Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) w 2014 r. wskazał,

że „pojęcie »każdy« należy rozumieć jako każdy człowiek lub podmiot prawa prywatnego”⁸. Takie rozumienie pojęcia „każdy” potwierdza stanowisko Trybunału Konstytucyjnego⁹. Już od 2017 r. kształtuje się orzecznictwo stanowiące o tym, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie służy pozyskiwaniu informacji w sektorze publicznym. W orzeczeniu z 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że gmina nie jest uprawniona do żądania udostępnienia informacji publicznej¹⁰. Zgodnie z orzecznictwem do gminy z wnioskiem w trybie tych przepisów nie może wystąpić także przewodniczący rady gminy¹¹, ponieważ uznano, że nie jest tutaj podmiotem prawa prywatnego. Natomiast jeśli chodzi o dziennikarzy, to w zasadzie kwestię dostępu do informacji publicznej reguluje Prawo prasowe, które wskazuje, że w zakresie prawa dostępu prasy do informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej¹².

Jak widać, pozyskiwanie informacji publicznych w sektorze publicznym nie jest możliwe na podstawie omawianej regulacji prawnej z uwagi na inne przepisy prawa mające zastosowanie w pozyskiwaniu informacji. Dla przykładu można wskazać, że w związku z prowadzonym postępowaniem administracyjnym organy administracji publicznej zobowiązane są do współdziałania ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy¹³. Omawiając proces udostępnienia informacji, w tym danych osobowych, na potrzeby postępowania administracyjnego prowadzonego przez ośrodek pomocy społecznej, dotyczącego świadczeń społecznych, należy wskazać, że jednostka sektora finansów publicznych, nie później niż w terminie 7 dni, zobowiązana jest do udzielenia wnioskowanych informacji.

Dla przykładu przedstawiono dwie regulacje dotyczące udostępniania informacji w sektorze publicznym, choć w niemal każdej ustawie sektora publicznego takie regulacje obowiązują. Natomiast pozyskiwanie informacji z sektora publicznego regulowane jest w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Wskazując na kwestie dostępu do informacji z sektora publicznego, należy omówić stronę przedmiotową omawianego zagadnienia. Na początku rozważań wskazano ogólnie, czym jest informacja, ale należy uszczegółowić tę kwestię w odniesieniu do informacji publicznej. Próbując dokonać analizy przedmiotowej, trzeba odnieść się do art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w którym wskazano, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację

⁸ Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2014 r., I OSK 1982/13, LEX nr 1463438.

⁹ Wyrok TK z dnia 25 maja 2009 r., SK 54/08.

¹⁰ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 września 2017 r., IISA/OI/530/17.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 6 września 2016 r., I OSK 783/16.

¹² Zob. art. 3a ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1914).

¹³ Zob. art. 7b ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2023, poz. 775, ze zm.).

publiczną. Przedmiotowa definicja jest krytykowana z uwagi na błąd logiczny określany jako *ignotum per ignotum*, gdzie *definiendum* (informacja publiczna) jest wyjaśniane przez *definiens* – każdą informację o sprawach publicznych, a co za tym idzie pojęcie nieznane jest definiowane przez inne pojęcie nieznane¹⁴. Mimo że sama konstrukcja definicji jest krytykowana, to jednak w praktyce sektora publicznego musi być stosowana. Zarówno w oparciu o doktrynę, jak i o orzecznictwo można wywieść generalną zasadę, że samo pojęcie informacji publicznej należy odnosić do sfery faktów, stanów rzeczywistych i istniejących. W praktyce oznacza to, że wnioskiem w tym trybie nie może być objęte pytanie o zdarzenie przyszłe, nie może to być także wniosek o wszczęcie jakiegoś postępowania. Wnioskiem o udzielenie informacji publicznej może być objęte pytanie o określony stan istniejący na dzień udzielenia informacji publicznej.

Generalnie informację publiczną można podzielić na tzw. prostą i przetworzoną. Samo rozstrzygnięcie, kiedy mamy do czynienia z informacją prostą, a kiedy z informacją przetworzoną, wbrew powszechnej opinii w praktyce nie jest oczywiste. Rozpatrując wnioski w trybie informacji publicznej, podmiot zobowiązany musi dokonać ich analizy na wielu płaszczyznach: (1) czy wniosek dotyczy informacji publicznej; (2) czy z uwagi na pewne ograniczenia, wskazane m.in. w art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, czy też z uwagi na inne tajemnice chronione ustawowo niektóre informacje nie powinny zostać ujawnione; (3) czy wnioskowana informacja nie stanowi informacji przetworzonej, gdzie jej uzyskanie wymaga wykazania szczególnego interesu publicznego. Pod uwagę należy wziąć także to, czy mamy do czynienia z przetworzeniem czy z przekształceniem danej, wnioskowanej informacji. Należy nadmienić, że samo prawo do informacji publicznej w wielu sytuacjach jest nadużywane przez sektor publiczny, szczególnie w zakresie usług świadczonych dla sektora publicznego.

Wracając do zagadnienia informacji publicznej, należy na początku wskazać, że informacja przetworzona to taka, którą podmiot zobowiązany stworzył niejako na życzenie wnioskodawcy, a zatem wcześniej nie istniała, natomiast istota przekształcenia polega na działaniu w oparciu o już istniejącą informację publiczną. Aby rozróżnić oba pojęcia, czyli informacji prostej i informacji przetworzonej, należy uwzględnić kwestie działania intelektualnego podmiotu zobowiązanego w odniesieniu do pewnej sumy informacji znajdujących się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, choć analizując orzecznictwo, należy stwierdzić, że nie zawsze tak się dzieje. Otóż jedno z orzeczeń NSA stanowi niemal ośnowę tezy wyjściowej wielu orzeczeń stanowiących o informacji przetworzonej, a mówi o tym, że „suma informacji prostych, w zależności od wiążącej się z ich pozyskaniem wysokości

¹⁴ A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, WKP 2023.

nakładów, jakie musi ponieść organ, czasochłonności czy liczby zaangażowanych pracowników, może być traktowana jako informacja przetworzona¹⁵. W orzecznictwie wskazuje się, że suma informacji prostych może tworzyć informację; w pewnych przypadkach suma informacji prostych posiadanych przez adresata wniosku może przekształcić się w informację przetworzoną, jeżeli uwzględnienie wniosku wymaga ich zgromadzenia poprzez przegląd materiałów źródłowych, w których są zawarte, a ilość informacji prostych konieczna dla sporządzenia wykazu wskazanego we wniosku jest znaczna i angażuje po stronie wnioskodawcy środki i zasoby konieczne dla jego prawidłowego funkcjonowania¹⁶. Analizując przedmiot wniosku dotyczącego informacji przetworzonej, podmiot zobowiązany musi zbadać wniosek, wskazując m.in. na nakład pracy czy zaangażowanie pracowników, co ma wpływać negatywnie na tok realizacji ustawowych zadań nałożonych na zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, a w szczególności gdy wymaga to analizowania całego zasobu posiadanych dokumentów w celu wybrania tylko tych, których oczekuje wnioskodawca – wówczas jest to informacja przetworzona¹⁷. Informacja przetworzona to taka, która: musi zostać specjalnie przygotowana dla wnioskodawcy według jego kryteriów; nie istnieje w momencie złożenia wniosku; wymaga pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych czy intelektualnych w oparciu o posiadane informacje proste; angażuje po stronie podmiotu zobowiązanego znaczne środki osobowe i czasowe, co może negatywnie wpływać na prawidłowe funkcjonowanie zobowiązanego podmiotu. Poza tym za informację przetworzoną można uznać sumę informacji prostych, których pewne zestawienie może tworzyć informację przetworzoną¹⁸.

W najnowszej linii orzeczniczej wskazuje się, że nawet jeśli wniosek dotyczy tzw. informacji prostych, podmiot zobowiązany dokonując jego analizy, w wyniku której uzna, że jest to „szeroki zakres wymagający zgromadzenia, przekształcenia, zorganizowania i sporządzenia wielu kserokopii określonych dokumentów, może wymagać takich działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudniają wykonywanie przypisanych mu zadań. Informacja wytworzona w taki sposób, pomimo iż składa się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu, powinna być uznana za informację przetworzoną, bowiem powstały w wyniku wskazanych wyżej działań zbiór nie istniał w chwili wystąpienia z żądaniem

¹⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2017 r., I OSK 2124/16, LEX nr 2254526; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 16 lutego 2017 r., II SA/Sz 1489/16, LEX nr 2247684; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 grudnia 2016 r., IISA/Rz 1519/16, LEX nr 2205205; wyrok WSA w Opolu z dnia 30 września 2016 r., II SAB/Op 26/16, LEX nr 212171.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 6 października 2011 r., I OSK 1199/11, LEX nr 1149133.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2011 r., I OSK 977/11.

¹⁸ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 grudnia 2022 r., I SA/Kr 938/22.

udostępnienia informacji publicznej”¹⁹. Z informacją przetworzoną mamy do czynienia także wtedy, gdy na podmiocie zobowiązanym w celu przygotowania odpowiedzi na wniosek będzie wymuszone analizowanie posiadanego zasobu dokumentów i dokonanie wyboru tylko niektórych dokumentów z tego zasobu według określonych kryteriów²⁰. Wnioskodawca, żądając informacji przetworzonej, musi wykazać tzw. szczególny interes publiczny oraz musi wskazać, w jakim zakresie uzyskanie takiej informacji będzie szczególnie istotne dla interesu publicznego, co nie jest oczywiste i jednoznaczne. To wnioskodawca powinien niejako udowodnić, że pozyskanie informacji przetworzonej będzie (1) ważne dla szerokiego kręgu potencjalnych odbiorców oraz stwarza realną możliwość wykorzystania uzyskanych danych dla poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego, a także (2) pozycja podmiotu żądającego udzielenia informacji publicznej i realna możliwość wykorzystania uzyskanej informacji będą miały wpływ na ocenę wykazania istnienia interesu publicznego²¹. Jak podkreślono wielokrotnie w orzecznictwie, ustawa o dostępie do informacji publicznej nie może być wykorzystywana jako instrument do załatwiania spraw indywidualnych czy w celach indywidualnych. Nadużycie tego prawa polega na próbie skorzystania z tej instytucji dla osiągnięcia celu innego niż troska o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa i jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność działania administracji i innych organów władzy publicznej²². U źródeł tego prawa poprzez jego wykorzystanie nie leżało zaspokajanie indywidualnych, prywatnych potrzeb w postaci pozyskiwania informacji wprawdzie publicznych, lecz przeznaczonych dla podmiotów indywidualnych, gospodarczych. Oczywiście wnioskodawca ma wykazać szczególny interes publiczny, ale podmiot zobowiązany musi go wezwać do wykazania w stosownym terminie, że udostępnienie informacji publicznej jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Z całą stanowczością należy podkreślić, że podmiot uprawniony nie jest zobowiązany do dokonania analizy, czy jego wniosek będzie dotyczył informacji prostej czy przetworzonej – dopiero podmiot zobowiązany, przygotowując się do udzielenia stosownej odpowiedzi, dokonuje analizy wniosku i jeśli uzna, że wnioskodawca żąda informacji przetworzonej, to wezwie go do wykazania szczególnego interesu publicznego. Współpracując z sektorem publicznym i analizując na co dzień wnioski w trybie informacji publicznej, można zauważyć, że aktualnie coraz więcej wniosków służy celom gospodarczym.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2022 r., III OSK 5896/21; wyrok NSA z dnia 14 października 2022 r., III OSK 5418/21.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2011 r., I OSK 977/11.

²¹ Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2010 r., I OSK 1768/10.

²² Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r., I OSK 1601/15.

W związku z rozwojem technologii informatycznych i tworzeniem wielu baz danych dane publiczne są ogromnym źródłem informacji mogących służyć do zbudowania bazy, która będzie wykorzystywana w celach gospodarczych. Jednym z ciekawych przypadków praktycznych był wniosek przedsiębiorcy wysłany do niemal całego sektora publicznego: gmin, powiatów, województw. Wnioskodawca chciał pozyskać określone dane dotyczące robót budowlanych i umów zawieranych z poszczególnymi wykonawcami, a także tego, czy naliczane były kary umowne oraz czy umowy były terminowo i rzetelnie realizowane. Informacje te miały służyć stworzeniu bazy rzetelnych wykonawców. Oczywiście można uznać ten cel za szczytny, o ile sektor publiczny, który ma racjonalnie i rzetelnie wydatkować środki publiczne, miałby dostęp do takich informacji. W tej konkretnej sytuacji dostęp do bazy dla sektora publicznego miał być jednak odpłatny. Należy zadać pytanie, czy takie działanie ma na celu dobro publiczne czy też jedynie interes gospodarczy wnioskodawcy. Niewątpliwie wniosek dotyczył informacji publicznych. W wielu przypadkach w naszej ocenie odnosił się on do informacji przetworzonych, ale czy słuszne jest wskazanie, że baza ma służyć pewnej weryfikacji wykonawców dla dobra publicznego? Otóż jeśli byłaby bezpłatna, a wnioskodawca prowadziłby działania *pro bono*, to jak najbardziej byłoby to działanie dla dobra publicznego. W tym przypadku jednak było inaczej, gdyż informacje publiczne miały posłużyć stworzeniu odpłatnej bazy. W naszej ocenie nie jest to działanie dla dobra publicznego. To jeden z wielu przykładów nadużywania informacji publicznej w celach gospodarczych, indywidualnych. Niestety, ustawodawca nie przewidział takich sytuacji, a w związku z rozwojem technologii informacyjnych jest to nader częsty proceder w sektorze publicznym. Dlatego uważamy, że ustawa o dostępie do informacji publicznej powinna zostać zaktualizowana i dostosowana do obecnej rzeczywistości i realiów współczesnego świata. Zanim przejdziemy do propozycji zmian przedmiotowej ustawy, należy omówić obecny stan prawny.

Ustawodawca przewidział sytuację, kiedy prawo do informacji publicznej zostaje ograniczone. W pierwszej kolejności należy wskazać, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych²³. Ponadto prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej i tajemnicę przedsiębiorcy. Analizując obowiązujące przepisy prawa, należy dodać, że przedmiotowe prawo jest ograniczone również m.in. z uwagi na ochronę danych osobowych, ale z wyjątkiem danych dotyczących osób pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub

²³ Zob. art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa, a także z wyjątkiem innych tajemnic ustawowo chronionych.

W tym miejscu należy omówić wybrane aspekty ograniczenia prawa do informacji publicznej, co zarazem stanowi wstęp do propozycji *de lege ferenda*.

W pierwszej kolejności należy wskazać przesłanki ograniczenia prawa do informacji w oparciu o przepisy ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych²⁴, gdzie określono zasady ochrony informacji, których ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłyby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne. Ustawa dzieli informacje niejawne na zastrzeżone, poufne, tajne i ściśle tajne. Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „ściśle tajne”, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje wyjątkowo poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej²⁵.

Klauzulę „tajne” nadaje się w sytuacji, jeżeli nieuprawnione ujawnienie informacji spowoduje poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że: uniemożliwi realizację zadań związanych z ochroną suwerenności lub porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej; pogorszy stosunki Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi; zakłóci przygotowania obronne państwa lub funkcjonowanie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; utrudni wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub ścigania sprawców zbrodni przez służby lub instytucje do tego uprawnione; w istotny sposób zakłóci funkcjonowanie organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości; przyniesie stratę znacznych rozmiarów w interesach ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej²⁶.

Zgodnie z ustawą informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „poufne”, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej

²⁴ Dz.U. 2018, poz. 412.

²⁵ Art. 5 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych. Ściśle tajne klauzule nadaje się w sytuacji, kiedy ujawnienie informacji może spowodować poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej (RP), np.: zagrozi niepodległości, suwerenności lub integralności terytorialnej RP; zagrozi bezpieczeństwu wewnętrznemu lub porządkowi konstytucyjnemu RP; zagrozi sojuszom lub pozycji międzynarodowej RP; osłabi gotowość obronną RP; doprowadzi lub może doprowadzić do identyfikacji funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników służb odpowiedzialnych za realizację zadań wywiadu lub kontrwywiadu, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze; zagrozi bezpieczeństwu wykonywanych czynności lub może doprowadzić do identyfikacji osób udzielających im pomocy w tym zakresie; zagrozi lub może zagrozić życiu lub zdrowiu funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, lub osób udzielających im pomocy w tym zakresie; zagrozi lub może zagrozić życiu lub zdrowiu świadków koronnych lub osób dla nich najbliższych, osób, którym udzielono środków ochrony i pomocy przewidzianych w ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz.U. 2015, poz. 21), albo świadków, o których mowa w art. 184 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, lub osób dla nich najbliższych.

²⁶ Art. 5 ust. 2 pkt 1–6 ustawy o ochronie informacji niejawnych.

przez to, że: utrudni prowadzenie bieżącej polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej; utrudni realizację przedsięwzięć obronnych lub negatywnie wpłynie na zdolność bojową Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; zakłóci porządek publiczny lub zagrozi bezpieczeństwu obywateli; utrudni wykonywanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę bezpieczeństwa lub podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej; utrudni wykonywanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli lub ściganie sprawców przestępstw i przestępstw skarbowych oraz organom wymiaru sprawiedliwości; zagrozi stabilności systemu finansowego Rzeczypospolitej Polskiej; wpłynie niekorzystnie na funkcjonowanie gospodarki narodowej²⁷. Informacjom niejawnym nadaje się także klauzulę „zastrzeżone”, ale tylko w sytuacji, kiedy ich nieuprawnione ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne zadań w zakresie obrony narodowej, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa publicznego, przestrzegania praw i wolności obywateli, wymiaru sprawiedliwości albo interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej²⁸.

Istotnym wskazaniem do ograniczenia prawa do informacji jest bezpieczeństwo i porządek publiczny uregulowany w Konstytucji RP²⁹.

Z perspektywy obrotu gospodarczego, a także pozyskania informacji z sektora publicznego w celach gospodarczych istotna jest przesłanka ograniczająca prawo do informacji publicznej z powodu tajemnicy przedsiębiorstwa. Tajemnica przedsiębiorstwa³⁰ czy tajemnica przedsiębiorcy niejako zdefiniowana jest w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Zarówno w doktrynie, jak i w praktyce traktuje się te pojęcia zamiennie, choć jest wielu przeciwników takiego podejścia. Generalnie należy wskazać, że tajemnica przedsiębiorcy zbudowana jest z dwóch występujących łącznie przesłanek: materialnej i formalnej. Przesłanką formalną tajemnicy przedsiębiorcy jest sama wola utajnienia danych technicznych lub handlowych, natomiast przesłanka materialna dotyczy danych o charakterze technicznym lub handlowym, których ujawnienie mogłoby pogorszyć położenie, w szczególności ekonomiczne, przedsiębiorcy na rynku. Należy podkreślić, że zarówno przesłanka materialna, jak i przesłanka formalna muszą być spełnione

²⁷ Art. 5 ust. 3 pkt 1–7 ustawy o ochronie informacji niejawnych.

²⁸ Art. 5 ust. 4 ustawy o o ochronie informacji niejawnych.

²⁹ Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

³⁰ Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. 2018, poz. 419) przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności.

łącznie. Mimo że zasadą jest jawność działań jednostek publicznych, naszym zdaniem sądy – dokonując oceny w zakresie tajemnicy przedsiębiorcy – powinny nie tylko analizować przesłanki materialne i formalne, lecz także uwzględniać konstytucyjną zasadę proporcjonalności³¹ i zasadę wagi interesów stron. Ze względu na rozwój gospodarczy właśnie instrument dostępu do informacji publicznej jest wykorzystywany jako pozyskanie informacji o konkurencji w celu przesłania innej oferty, np. oferty niższej cenowo dla sektora publicznego. Ponieważ sektor publiczny zobowiązany jest do oszczędnego, rzetelnego i racjonalnego wydatkowania środków publicznych zgodnie z ustawą o finansach publicznych³², często bierze się pod uwagę ofertę tańszą, która jest złożona w wyniku pozyskania informacji publicznej. Należy zadać pytanie, czy takie działanie jest etyczne i uczciwe. W naszej ocenie zasadę jawności działań sektora publicznego w kontekście tajemnicy przedsiębiorstwa powinno się rozważać nie tylko w kontekście jawności działania, lecz także w kontekście interesów ekonomicznych przedsiębiorcy. Należy zaznaczyć, że orzecznictwo sądów jest dość zachowawcze. W pierwszym okresie funkcjonowania ustawy o dostępie do informacji publicznej ukierunkowane było na przesłankę dotyczącą podjęcia określonych działań w celu zastrzeżenia danej informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa. Tajemnica przedsiębiorcy jest wyłączeniem ustawowym, dlatego też odmowa dostępu do informacji publicznej, której podstawą jest przedmiotowa tajemnica, wymaga szczegółowego przedstawienia motywów odmowy w uzasadnieniu decyzji administracyjnej. Nie każda tajemnica przedsiębiorstwa automatycznie wyłącza jawność gospodarowania środkami publicznymi³³. Warto podkreślić, że celem tajemnicy przedsiębiorcy jest obrona przedsiębiorstwa przed negatywnymi skutkami, jakie mogłoby dla prowadzonej przez nie działalności wywołać udzielenie określonej informacji w trybie omawianej ustawy³⁴. Przedsiębiorca, niejako korzystając ze środków publicznych, świadcząc usługi na rzecz instytucji publicznych, musi mieć świadomość możliwości społecznej kontroli poprzez instrument, jaki daje ustawa o dostępie do informacji publicznej, co nie zawsze w praktyce realizowane jest etycznie i z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji. Kolejną przesłanką odmowy prawa dostępu do informacji publicznej jest prywatność osoby fizycznej. Prawo do prywatności jest prawem konstytucyjnym, stanowiącym, że każdy ma prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci, dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym³⁵. Prawo do

³¹ Art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego.

³² Zob. art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1270, ze zm.).

³³ Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2017 r., I OSK 2314/15, Legalis nr 1578901.

³⁴ Wyrok WSA z dnia 25 stycznia 2017 r., II SA/Gd 413/16, Legalis nr 1596930.

³⁵ Art. 61 Konstytucji RP.

prywatności składa się z dwóch elementów: prawa do prywatności *sensu stricto* oraz ochrony danych osobowych. Odnośnie do relacji dostępu do informacji publicznej i ochrony prywatności wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny³⁶. Prawo do prywatności, w szczególności osób będących funkcjonariuszami publicznymi bądź pełniącymi funkcje publiczne, jest w dużej mierze ograniczone. Trybunał wskazał, że przepisy nie zakazują całkowitej ingerencji w sferę prywatności wyżej wymienionych osób, lecz ingerując w ich sferę prywatności, należy uwzględnić trzy przesłanki. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału udzielenie informacji, które miałyby naruszać prywatność, nie może wykraczać poza to, co jest niezbędne, aby zachować zasadę jawności życia publicznego³⁷. Naruszanie sfery prywatności powinno być istotne dla oceny funkcjonowania instytucji lub działania funkcjonariusza publicznego czy też osoby pełniącej funkcję publiczną. Jedną z konsekwencji dla osób będących funkcjonariuszami publicznymi czy pełniących funkcję publiczną jest decyzja o udziale w życiu publicznym. W ramach prywatności jednostka ma prawo do zachowania w tajemnicy informacji o życiu prywatnym i do ochrony danych jej dotyczących. W zakres sfery życia prywatnego wchodzi także informacje o stanie zdrowia i sytuacji materialnej jednostki³⁸. Należy wskazać, że prawo do prywatności wyżej wymienionych osób jest ograniczone w zakresie dotyczącym sytuacji materialnej z uwagi na obowiązki składania oświadczeń majątkowych regulowanych ustawowo.

Elementem prawa do prywatności jest ochrona danych osobowych. Dane osobowe to wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania w sposób pośredni lub bezpośredni osobie fizycznej, której dane dotyczą³⁹. Daną osobową może być każda informacja wyrażona i zapisana w jakikolwiek sposób, niezależnie od sposobu jej pozyskania, dotycząca danej osoby fizycznej⁴⁰. Wniosek o udzielenie informacji publicznej zawierającej dane osobowe może

³⁶ Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Z. Zawadzka, *Wolność prasy a ochrona prywatności osób wykonujących działalność publiczną. Problem rozstrzygnięcia konfliktu zasad*, Warszawa 2013, s. 119.

³⁹ Art. 4 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.Urz. L 119/1, 4.05.2016): „Dane osobowe» oznaczają wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej (»osobie, której dane dotyczą«); możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej».

⁴⁰ P. Litwiński, *Pojęcie danych osobowych w rozporządzeniu ogólnym o ochronie danych osobowych*, Legalis 2016.

dotyczyć dwóch sytuacji: (1) kiedy dane osobowe są częścią składową wniosku lub (2) gdy informacja publiczna, o którą wnosi podmiot uprawniony, dotyczy danych osobowych⁴¹. W zakresie udostępnienia informacji publicznych zawierających dane osobowe podmiot zobowiązany powinien dokonać anonimizacji, co nie zwalnia go z udostępnienia informacji publicznej, gdyż przedmiotem informacji publicznej jest przedmiot działań podmiotów publicznych, a nie to, kogo one dotyczą. Natomiast w kontekście osób pełniących funkcje publiczne należy wykazać, że żądane dane nie dotyczą wykonywania przez osobę funkcji o charakterze publicznym lub dysponowania środkami publicznymi⁴². Należy podkreślić, że dostęp do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego⁴³. Prawo do informacji jest jednym z podstawowych praw człowieka kształtujących społeczeństwo obywatelskie i jest ono jednym z instrumentów kontroli działań publicznych, a nie wykorzystywania tego instrumentu prawnego w celach gospodarczych czy indywidualnych.

Analizując obecną sytuację w sektorze publicznym w oparciu o badania, a także stałą współpracę w zakresie przedmiotowych zagadnień z sektorem publicznym, należy zaproponować doprecyzowanie przepisów ustawy w zakresie ograniczenia prawa do informacji publicznej.

Z całą stanowczością należy zauważyć, że prawo do informacji jest jednym z podstawowych praw człowieka i jest wartością konstytucyjną, ale z uwagi na to, że w wielu przypadkach jest ono nadużywane, co w ostatnich latach podkreśla się w orzecznictwie, trzeba doprecyzować przepisy prawa. Jak już wskazano, prawo do informacji wykorzystywane jest w celach innych niż ustawodawca założył. Niejednokrotnie zdarza się, że analizując wniosek, podmiot zobowiązany nie wie, w jaki sposób się zachować – powinien bowiem szanować prawo do informacji, ale już widzi, jaki jest cel pozyskania informacji.

Zmiana ustawy i jej doprecyzowanie powinny mieć na celu wprowadzenie jasnych zasad i reguł, zarówno dla wnioskodawców, jak i dla podmiotów zobowiązanych. Każdy wniosek należałoby weryfikować z uwzględnieniem celu – czy jest nim uzyskanie informacji dla służenia dobru powszechnemu czy też jednoznacznie widać, że ma służyć interesowi indywidualnemu. Oczywiście w kontekście informacji przetworzonej i wymogu szczególnej istotności samo ograniczenie czy odmowa prawa do informacji są dla organów łatwiejsze, jednak co za tym idzie łatwiej także ograniczyć to prawo, a nie w każdym przypadku należy to robić. Jawność jako czynnik kontroli suwerena jest ważnym i koniecznym elementem

⁴¹ A. Mednis (red.), *Prywatność a jawność. Bilans 25-lecia i perspektywy na przyszłość*, Legalis 2016.

⁴² Wyrok WSA z dnia 28 stycznia 2016 r., I SA/Sz 1199/15, Legalis nr 1447149.

⁴³ Wyrok NSA z dnia 26 marca 2013 r., I OSK 2863/12, Legalis nr 760971.

prawidłowego funkcjonowania państwa, ale nie można jednocześnie pozwolić na to, aby prawo to było nadużywane czy wykorzystywane w sposób niewłaściwy.

W naszych rozważaniach dotyczących wprowadzenia zmian do ustawy należy podzielić przesłanki ograniczenia prawa do informacji na względne i bezwzględne. I tak prawo do informacji publicznej podlega bezwzględnemu ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, w szczególności w zakresie, jaki dotyczy bezpieczeństwa i porządku publicznego państwa, a także bezpieczeństwa i porządku publicznego jednostek publicznych. Natomiast do względnych przesłanek, które miałyby wpływać na ograniczenie prawa do informacji, należy zaliczyć sytuację, kiedy realizacja przedmiotowego prawa mogłaby wpływać negatywnie czy ujemnie na skuteczne kierowanie sprawami publicznymi. Oczywiście negatywny czy ujemny wpływ jest przesłanką oceną, ale kiedy przygotowując odpowiedź na wniosek, organ musi zaangażować pracownika, który poświęci kilkanaście godzin na przygotowanie informacji, nie wykonując swoich podstawowych obowiązków, a celem pozyskania informacji będzie stworzenie odpłatnej bazy przez przedsiębiorcę, to czy takie działanie jest racjonalne, pamiętając, że cały system publiczny finansowany jest z pieniędzy publicznych, a co za tym idzie z pieniędzy suwerena? Czy w takim przypadku nie powinno się obciążyć przedsiębiorcy kosztami przynajmniej wprost proporcjonalnymi do tych, które należy ponieść, przygotowując informację dla wnioskodawcy? Kolejną przesłanką, którą trzeba rozważyć, jest kwestia odmowy udostępnienia informacji publicznej w sytuacji, kiedy może to negatywnie wpłynąć na interes gospodarczy, handlowy lub ekonomiczny jednostki publicznej, a także podmiotu wykonującego zlecenie, ale tylko w okresie relacji przedmiotowego zlecenia lub trwania umowy. Często już niemal procederem jest pozyskiwanie informacji w celu poznania warunków, na jakich zawarto umowy z wykonawcami usług dla sektora publicznego. Oczywiście dane finansowe dotyczące umów powinny pozostać jawne, ale dostęp do kopii umów, gdzie trudno jest zastrzec tajemnice przedsiębiorcy (np. w zakresie usług prawnych czy systemów informatycznych) powinien być ograniczony. Kolejna przesłanka ograniczająca prawo do informacji, która powinna być jasno wskazana, jest następująca – udostępnienie czy ujawnienie dokumentów wewnętrznych, opinii, planów i projektów, które negatywnie wpływają na proces decyzyjny realizowany przez organ publiczny lub które mogą negatywnie wpłynąć na wykonywanie jego zadań, a także na skuteczne kierowanie sprawami publicznymi, jest zabronione, ale tylko w trakcie trwania procesu decyzyjnego.

Jedną z ważnych przesłanek ograniczenia prawa do informacji jest wykorzystywanie ustawy o dostępie do informacji publicznej w celach gospodarczych i indywidualnych. Organ administracji publicznej powinien mieć prawo odmowy

dostępu do informacji publicznej, jeśli treść złożonego wniosku świadczy o tym, że złożony jest w celu wywiadu gospodarczego – wtedy należy rozważyć kwestię zastosowania odpłatności. Z jednej strony informacje, jakie posiada sektor publiczny, pozytywnie oddziałują na rozwój gospodarczy sektora prywatnego, a z drugiej strony sektor publiczny ponosi koszty przygotowania takich informacji, które są środkami publicznymi, czyli środkami suwerena. Oczywiście organ administracji publicznej, odmawiając udostępnienia informacji w wyżej wskazanej sytuacji, uzasadnia swoją decyzję. W przypadku, kiedy organ administracji publicznej ma uzasadnione wątpliwości, że wniosek został złożony w celu przeprowadzenia wywiadu gospodarczego, może niezwłocznie poprosić wnioskodawcę o wskazanie celu wniosku. Jeśli wnioskodawca w terminie wskazanym przez organ, nie krótszym niż 5 dni, niełoży wyjaśnienia, organ administracji publicznej może wydać decyzję odmawiającą dostępu do wnioskowanej informacji. Ostatnim argumentem, który stoi po stronie podmiotu zobowiązanego w zakresie odmowy dostępu do informacji publicznej, jest sytuacja, kiedy organ administracji publicznej stwierdzi, że nakład pracy nie jest proporcjonalny do interesu publicznego ujawnionej informacji i przekracza 16 godzin nakładu pracy w celu przygotowania wnioskowanej informacji. Organ, odmawiając dostępu do informacji publicznej z uwagi na wyżej wskazaną przyczynę, uzasadnia odmowę.

Z uwagi na szczególną rolę prawa do informacji nie powinno ono służyć interesom indywidualnym, lecz powinno być elementem umożliwiającym tworzenie i stosowanie efektywnej, transparentnej polityki zarządzania środkami publicznymi dla dobra ogółu.

Rozwiązania w zakresie ograniczenia prawa do informacji niewątpliwie stanowią wyzwanie, ale są warte rozważenia.

Należy pamiętać o tym, że w polskim systemie prawnym istnieją przepisy prawa pozwalające na ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego⁴⁴, ale są one przez sektor gospodarczy wykorzystywane mniej chętnie niż ustawa o dostępie do informacji publicznej. Warto zadać pytanie, dlaczego tak się dzieje, każdemu bowiem przysługuje prawo do ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego udostępnianych w Biuletynie Informacji Publicznej podmiotu zobowiązanego lub w portalu danych, lub w innym systemie teleinformatycznym podmiotu zobowiązanego lub przekazanych na wniosek o ponowne wykorzystanie. Jednak tutaj ustawodawca niejako nałożył kilka obowiązków, m.in. warunek ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego⁴⁵, a także

⁴⁴ Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. 2021, poz. 1641, ze zm.).

⁴⁵ Zob. art. 12 i rozdział 3 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. 2021, poz. 1641, ze zm.).

zasady nałożenia i ustalenia wysokości opłat, mimo że informacje sektora publicznego udostępnia się lub przekazuje w celu ponownego wykorzystania bezpłatnie. W celu pozyskania danych na wnioski na płaszczyźnie tych przepisów ustawodawca określił m.in. to, jakie dane wnioskodawca powinien udostępnić w związku ze złożonym wnioskiem i nie może tego zrobić anonimowo, tak jak na płaszczyźnie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wnioskodawca musi również wskazać cel ponownego wykorzystania informacji, włącznie z określeniem rodzaju działalności, w której informacje sektora publicznego będą ponownie wykorzystane, w szczególności ze wskazaniem dóbr, produktów lub usług.

Oczywiście można rozważać kwestię różnicy pojęć, czyli informacji publicznej i informacji sektora publicznego. Dla świata nauki jest to zasadne, ale dla podmiotów gospodarczych już nie, gdyż informacja pozyskana z sektora publicznego to dla nich źródło stanowiące bazę do wykorzystania pozyskanych informacji w celach gospodarczych, stworzenia produktu służącego ich rozwojowi.

Trudne jest zintegrowanie otwartości prawa do informacji z właściwym ograniczeniem tego prawa tak, aby nie naruszać fundamentów społeczeństwa obywatelskiego. Przyglądając się ewolucji tego prawa, należy podjąć próbę sformułowania takich rozwiązań, które nie zburzą założeń prawa do informacji, ale jednocześnie będą dobrym instrumentem przeciwdziałającym nadużywaniu tego prawa.

Zaproponowane rozwiązania zmian to zapewne konstrukcje prawne, które byłyby skutecznie realizowane, ale przede wszystkim ich stosowanie nie budziłoby problemów interpretacyjnych. W obecnym kształcie przepisy pozwalają na zbyt szeroką interpretację, dlatego dostrzega się potrzebę zmiany, doprecyzowania przepisów regulujących prawo do informacji publicznej. Gdy prawo do informacji jest prawidłowo wykonywane, gwarantuje właściwy poziom partycypacji społecznej w „sprawowaniu” przynależnej im władzy. Należałoby przy tym pokazać podmiotom zobowiązanym, w jaki sposób niejako zdopingować wnioskodawców do korzystania z ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego.

Podsumowując, należy wskazać, że aktualny stan prawny, zmieniające się podejście do prawa do informacji, rozwój gospodarczy, w szczególności technologii informacyjnych, a także zaobserwowane na płaszczyźnie orzecznictwa⁴⁶ zmiany oraz wyniki badań własnych dają pewne podstawy do sformułowania postulatów *de lege ferenda* i zachęcenia środowiska prawników do zmian tych przepisów.

⁴⁶ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 grudnia 2019 r., II SAB/Gd 40/19, LEX nr 2752813; wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 października 2019 r., II SAB/Kr 254, LEX nr 2742371; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 października 2019 r., II SA/Wa 678/19, LEX nr 2733107; wyrok NSA z dnia 19 września 2019 r., I OSK 658/18, LEX nr 2733158.

Informacje sektora publicznego są cennym źródłem wpływającym pozytywnie na rozwój gospodarczy sektora prywatnego, ale należy pamiętać, że sektor publiczny finansowany jest ze środków publicznych, które pochodzą od obywateli.

Niewątpliwie istnieje potrzeba w zakresie zmiany regulacji, uwzględniająca współczynnik społeczny, ekonomiczny i technologiczny, ale z zachowaniem równowagi pomiędzy jawnością jako wartością leżącą u podstaw prawa dostępu do informacji publicznej a wpływem na rozwój gospodarczy i na interesy ekonomiczne poszczególnych podmiotów.

Bibliografia

- Fischer B., Świerczyńska-Głownia W., *Dostęp do informacji ustawowo chronionych, zarządzanie informacją. Zagadnienia podstawowe dla dziennikarzy*, Kraków 2006.
- Litwiński P., *Pojęcie danych osobowych w rozporządzeniu ogólnym o ochronie danych osobowych*, Legalis 2016.
- Mednis A. (red.), *Prywatność a jawność. Bilans 25-lecia i perspektywy na przyszłość*, Legalis 2016.
- Piskorz-Ryń A., *O początkach kształtowania się prawa do informacji*, [w:] G. Sibiga (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
- Piskorz-Ryń A., Sakowska-Baryła M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, WKP 2023.
- Taczkowska-Olszewska J., *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, Legalis 2014.
- Wielka encyklopedia powszechna*, Warszawa 1965.
- Zawadzka Z., *Wolność prasy a ochrona prywatności osób wykonujących działalność publiczną. Problem rozstrzygnięcia konfliktu zasad*, Warszawa 2013.

Abstrakt: We współczesnym świecie informacja ma ogromne znaczenie, nie tylko informacyjne, lecz także ekonomiczne, gospodarcze. Sektor publiczny to doskonałe źródło służące pozyskiwaniu informacji zarówno w celach publicznych, jak i w celach gospodarczych. W niniejszym artykule omówiono problematykę pozyskiwania informacji publicznych w celach gospodarczych oraz problematykę ograniczenia tego prawa. W związku z aktualnym orzecznictwem związanym z przyczynami ograniczenia prawa do informacji publicznej, z uwagi m.in. na negatywny wpływ na wykonywanie ustawowych obowiązków w sektorze publicznym, omówiono przesłanki ograniczające przedmiotowe prawo. Niewątpliwie należy podkreślić, że pozyskiwanie informacji publicznych z sektora publicznego wpływa na rozwój gospodarczy i na rozwój nowoczesnych technologii. Należy dodać, że znaczenie prawa do informacji jako jednego z fundamentalnych praw człowieka, a także jego rozwój na przestrzeni lat w różnym stopniu i z różną intensywnością wpływa na rozwój gospodarczy. Dokonując analizy praktycznej przedmiotowego zagadnienia, należy wskazać potrzebę zmian regulacji prawnych uwzględniających współczynnik społeczny, ekonomiczny i technologiczny. Zmiany takie należy dokonać z zachowaniem równowagi pomiędzy

jawnością, czyli wartością leżącą u podstaw prawa dostępu do informacji publicznej, a wpływem na rozwój gospodarczy i na interesy ekonomiczne poszczególnych podmiotów.

Słowa kluczowe: informacja publiczna; ograniczenia prawa do informacji publicznej; rozwój gospodarczy; sektor prywatny; pozyskiwanie informacji; sektor publiczny

Abstract: In the modern world, information is of great importance, not only informative, but also economic. The public sector is an excellent source of information for both public and economic purposes. The article discusses the issue of obtaining public information for economic purposes and the issue of limiting this right. In connection with the current jurisprudence related to the reasons for limiting the right to public information – due to, i.a., the negative impact on the performance of statutory obligations in the public sector – the premises limiting the right in question were discussed. Undoubtedly, it should be emphasized that obtaining public information from the public sector affects economic development and the development of modern technologies. It should be added that the importance of the right to information as one of the fundamental human rights, as well as its development over the years, affects economic development to varying degrees and intensity. When carrying out a practical analysis of the subject matter, it is necessary to indicate the need for changes in legal regulations considering the social, economic, and technological factors. Such changes should be made with a balance between transparency, i.e. the value underlying the right of access to public information, and the impact on economic development and the economic interests of individual entities.

Keywords: public information; limiting the right to public information; economic development; private sector; collecting information; public sector