

Beata Kędzierska, Małgorzata Szwejkowska ¹

Dostęp do informacji publicznej a prawna ochrona tajemnicy przedsiębiorcy

Abstract. *Access to public information and the right to protect proprietary confidential information of the entrepreneur.* Everyone's right to obtain public information should be considered the standard rule of law in every democratic system. However, that right requires some limitation in specific areas. Exclusion of the proprietary information of the entrepreneur from public circulation represents one of such exceptions. It has to be underlined that according to the Polish legal system gaining the effective legal protection against disclosure of confidential information requires taking legally described actions by the entrepreneur. In this sense the right to protect confidential proprietary information of the entrepreneur is not absolute. The possible solutions of the conflict between public interests and interest of the entrepreneur are another key issue in this field.

Key words: public information, limitations, proprietary confidential information of the entrepreneur

1) Beata Kędzierska, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Uniwersytetu Warmińskiego - Mazurskiego w Olsztynie; Małgorzata Szwejkowska, Katedra Prawa Karnego Materialnego Uniwersytetu Warmińskiego - Mazurskiego w Olsztynie.

1. Wstęp

Jawność życia publicznego stanowi aktualnie warunek niezbędny prawidłowego funkcjonowania współczesnego społeczeństwa obywatelskiego. Zagwarantowanie jawności ma na celu zapewnienie obywatelom możliwości odgrywania większej roli w procesie decyzyjnym władzy publicznej, jak również skłonienie administracji do działania z większą poprawnością, wydajnością i odpowiedzialnością wobec obywatela². Realizacji zasady jawności życia publicznego służy przede wszystkim wolność informacji polegająca na braku ingerencji ze strony państwa w sferę jej wymiany i przepływu, jak też prawo do informacji, rozumiane jako roszczenie o podjęcie przez władze publiczne określonego działania, polegającego na jej udostępnieniu³.

Prawo każdego człowieka do informacji stanowi standard demokratycznego państwa prawa. Znajduje ochronę zarówno w normach prawa międzynarodowego, jak i krajowych normach konstytucyjnych. Wyrażone zostało w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ (art. 19), w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (art. 10), a także w Międzynarodowym Pakcie Praw Politycznych i Obywatelskich (art. 19). Z regulacji tych aktów wyłania się obraz szeroko rozumianej wolności wypowiedzi, na który składają się wolność posiadania poglądów oraz możliwość otrzymywania i przekazywania informacji i idei⁴. Zadaniem każdego demokratycznego państwa jest tworzenie prawnych gwarancji służących do realizacji idei jawności. Polski ustrojodawca poświęcił wolnościom i prawom informacyjnym kilka uregulowań o randze konstytucyjnej: art. 54, art. 14, art. 61, art. 74 ust. 3 oraz art. 51 ust. 3⁵, przy czym gwarancje ochrony prawa do pozyskiwania informacji publicznej uregulowane zostały w art. 61 Konstytucji RP.

Nie ulega wątpliwości, że współcześnie informacja ma znaczącą wartość, dającą wymierne korzyści, dlatego też nie wszystkie wiadomości mogą być powszechnie dostępne – bądź ze względu na przedmiot, którego dotyczą, bądź też wolę podmiotu, który nimi prawnie dysponuje. Zagadnieniem wymagającym regulacji prawnych jest więc nie tylko prawo do informacji, ale również ich ochrona. Konieczność ograniczenia powszechnej dostępności informacji wynika z istnienia informacji niejawnych, zarówno o charakterze prywatnym jak i publicznym. Ochronie powinny podlegać zatem informacje dotyczące konkretnych indywidual-

2) Por. wyrok ETPCz z dnia 7 lutego 2002 r. w sprawie T.211/00: Aldo Kuijjer przeciwko Radzie UE, dostępny na stronach internetowych Stałego Przedstawicielstwa RP przy Unii Europejskiej, <http://www.brukselaeu.polemb.net>.

3) K. Tarnacka, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009, s. 308.

4) Tamże, s. 13.

5) Dz. U. Nr 78, poz. 483, (sprost. Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319).

nych podmiotów, osób fizycznych lub osób prawnych, jeżeli ich ujawnienie mogłoby naruszyć prawo do prywatności, prawo do ochrony danych osobowych lub interes gospodarczy⁶. System prawny musi więc zapewnić równowagę pomiędzy szeroko pojmowanym prawem do prywatności a prawem do informacji i ściśle regulować sytuacje kolizyjne obu zagwarantowanych konstytucyjnie praw podmiotowych⁷.

Idea ochrony prywatności, a więc niedostępności określonej wiedzy dla innych, jest również uznana w umowach międzynarodowych dotyczących praw i wolności obywatelskich. Zarówno Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (art. 10 pkt.2) jak i Międzynarodowy Pakt Praw Politycznych i Obywatelskich (art. 19 pkt 2) zawierają zastrzeżenia, że realizacja prawa do otrzymywania informacji może podlegać pewnym ograniczeniom (wyraźnie określonym aktem rangi ustawowej) ze względu na potrzebę chronienia innych ważnych interesów sytuowanych wyżej niż prawo do uzyskiwania i rozpowszechniania informacji⁸. Jednakże - zdaniem Trybunału Konstytucyjnego - „stopień tego ograniczenia musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do rangi interesu, któremu ograniczenie to ma służyć”⁹.

2. Prawo do informacji **Pojęcie informacji publicznej**

Polski ustawodawca, w art. 61 Konstytucji RP ustanawiającym prawo obywatela do informacji, również zastrzegł, iż ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i prawa innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Jak wskazano powyżej, Konstytucja RP ustanawia w art. 61 prawo podmiotowe w postaci powszechnego dostępu obywatela do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, obejmujące także prawo uzyskiwania informacji 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.

6) I. Kamińska, M. Rozbicka – Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008, s. 65.

7) P. Kozłowska – Kalisz, *Odpowiedzialność karna za naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa*, Zakamycze 2006, s. 23.

8) Por. też orzeczenie ETPCz w Strasburgu w sprawie *The Observer i Guardian przeciwko Wlk Brytanii* z dnia 26 listopada 1991 A.216 i 217, w której stwierdzono, że „określenie granic wolności informacji musi być szczegółowo uregulowane w prawie krajowym w sposób wyraźny i nie budzący wątpliwości po stronie uprawnionego”.

9) Orzeczenie TK z dnia 24 czerwca 1997 r., sygn. K 21/96.

Prawo to przysługuje zatem nie tylko w stosunku do organów władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej, ale również w stosunku do różnorodnych podmiotów prywatnych wykonujących zadania publiczne. Zostało ono umieszczone w dziale dotyczącym wolności i praw politycznych, bowiem jest związane z udziałem społeczeństwa w procesie sprawowania władzy. Pełną realizację prawa do informacji publicznej umożliwiło wejście w życie ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁰ (dalej u.d.i.p), z której przepisu art. 2 ust. 1 wynika, iż opiera się na koncepcji prawa do informacji jako podmiotowego prawa człowieka¹¹. Prawo dostępu do informacji jest przyznane każdemu, przy czym od osoby wykonującej to prawo nie wymaga się wykazania interesu prawnego lub faktycznego w pozyskaniu określonej informacji.

Pojęcie informacji publicznej określone zostało w art. 1 ust. 1 ustawy jako każda informacja o sprawach publicznych. Jest nią zatem każda wiadomość wytworzona przez władze publiczne *sensu largo*, a także inne podmioty, które tę władzę realizują lub w zakresie swoich kompetencji gospodarują mieniem komunalnym lub Skarbu Państwa. Rozwinięcie definicji informacji publicznej nastąpiło w art. 6 przywołanej ustawy, stanowiącym jej przykładowy katalog informacji o charakterze publicznym.

Zgodnie z art. 3 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, wglądu do dokumentów urzędowych, dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, a także obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych. Udostępnienie powyższych informacji następuje poprzez zamieszczenie ich w urzędowym publikatorze teleinformatycznym – BIP lub na indywidualnie wniesiony wniosek, którego rozpatrzenie powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od jego złożenia.

Z powyższego wynika, iż również podmioty prowadzące działalność gospodarczą mogą znaleźć się w sytuacji, w której będą adresatami wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Jeżeli przedsiębiorca spełnia kryteria podmiotu zobowiązanego do udzielania informacji w trybie i na zasadach określonych w u.d.i.p., również jego obowiązują jej zapisy i konieczność realizacji obowiązków tam określonych. Należy wskazać, iż przedmiotowa ustawa w dyspozycji art. 24 pkt 2 lit. a zmieniła również art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe¹², nakładając na przedsiębiorców obowiązek udzielania prasie informacji o swojej

10) Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198.

11) T. R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2006, s. 121.

12) Dz. U. z 1984 r. Nr 5 poz. 24.

działalności, o ile na podstawie odrębnych przepisów informacja nie jest objęta tajemnicą.

3. Wyłączenie prawa do informacji Tajemnica przedsiębiorcy

Jednocześnie w ustawie przewidziano sytuacje, w których dostęp do informacji publicznej może zostać ograniczony. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych (znajdujących się w ustawie z 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych¹³, która w sposób niezależny określa sposób udostępniania informacji o takim charakterze) oraz ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Wśród ustaw zawierających tego rodzaju przepisy są przede wszystkim te, które chronią informacje uzyskane w związku z wykonywanym zawodem lub prowadzoną działalnością¹⁴. Zgodnie z art. 5 ust. 2 prawo dostępu do informacji publicznej podlega ograniczeniu również ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, chyba że przedsiębiorca zrezygnuje z przysługującego mu uprawnienia (art. 5 ust. 2 *in fine*). Do aktów prawnych mających na celu zagwarantowanie poszanowania prywatności człowieka należy przede wszystkim ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁵, która w art. 1 ust. 1 stanowi, że każdy ma prawo do ochrony danych osobowych. Zgodnie z art. 2 cytowanej ustawy ochrona ta dotyczy wyłącznie osób fizycznych. Powołanie się na ochronę w przypadku przedsiębiorców, dotyczy zaś wskazania na tajemnicę przedsiębiorstwa. Ten rodzaj ochrony niewątpliwie jest konieczny z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania gospodarki, bowiem informacja przedsiębiorcy ma częstokroć status dobra prawnego o wymiernej wartości ekonomicznej, przez co narażona jest na różnego rodzaju usiłowania mające na celu uzyskanie lub utrzymanie przewagi gospodarczej lub ekonomicznej¹⁶. Przepis art. 5 ust. 2 zd. 1 ustawy posługuje się niezdefiniowanym pojęciem tajemnicy przedsiębiorcy, chociaż w literaturze przedmiotu wskazuje się, iż w takim wypadku punkt ciężkości przenoszony jest na potrzebę ochrony (głównie z uwagi na wolę podmiotu) – dysponenta informacji, pomimo że informacje są ściśle związane z określonym przedsiębiorstwem, stanowiąc zgodnie z art. 55¹ kodeksu cywilnego jego część składową. W ujęciu tego przepisu

13) Tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631.

14) Zob. art. 6 ustawy z 26 maja 1982 r.- Prawo o adwokaturze (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058), art. 3 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059), art. 40 ustawy z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentyisty (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 226, poz. 1943) i in.

15) Tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.

16) P. Kozłowska – Kalisz, op. cit, s. 20.

przedsiębiorstwo to zorganizowany zespół składników niematerialnych i materialnych przeznaczony do prowadzenia działalności gospodarczej, który zgodnie z pkt 8 tego przepisu obejmuje m.in. tajemnice przedsiębiorstwa. Pomimo powyższych uwag, należy przyjąć, iż pojęcie „tajemnicy przedsiębiorcy”, którym posłużył się ustawodawca w ustawie o dostępie do informacji publicznej jest tożsame z pojęciem „tajemnicy przedsiębiorstwa”.

Z uwagi na fakt, iż ustawa o dostępie do informacji publicznej nie definiuje pojęcia tajemnicy przedsiębiorstwa, ograniczenie prawa do informacji publicznej z tego właśnie względu wymaga odniesienia się do ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹⁷, w której najpełniej na gruncie polskiego ustawodawstwa uregulowano problematykę ochrony tego rodzaju tajemnicy. Już przepis art. 3 ust. 1 wspomnianej ustawy stanowi, że naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa, polegające na przekazaniu, ujawnieniu lub wykorzystaniu cudzych informacji, które ją stanowią albo nabycie ich od osoby nieupoważnionej, jeśli zagraża lub narusza interes przedsiębiorcy stanowi czyn nieuczciwej konkurencji, z którym wiążą się sankcje o charakterze cywilnoprawnym jak i karnym. Pojęcie tajemnicy przedsiębiorstwa zdefiniowane zostało w art. 11 ust. 4 przedmiotowej ustawy, jako nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. Należy podkreślić, iż przywołana definicja odpowiada standardom określonym w ratyfikowanej przez Polskę 27 grudnia 1995 r. umowie międzynarodowej – Porozumieniem w Sprawie Aspektów Praw Własności Intelektualnej (Agreement on Trade – Related Aspects of Intellectual Property Rights – zw. Porozumieniem TRIPS¹⁸), która reguluje w art. 39 kwestię ochrony poufnych informacji. Sygnatariusze porozumienia w celu zapewnienia skutecznej ochrony przed nieuczciwą konkurencją ustalili, iż osoby fizyczne i prawne będą miały możliwość zapobiegania, aby informacje pozostające pod ich kontrolą nie zostały ujawnione, nabyte lub użyte bez ich zgody przez innych, tak długo, jak długo takie informacje:

- a) są poufne w tym sensie, że jako całość lub w szczególnym zestawie i zespole ich elementów nie są ogólnie znane lub łatwo dostępne dla osób z kręgu, które normalnie zajmują się tym rodzajem informacji,
- b) mają wartość handlową, dlatego że są poufne, a ponadto zostały poddane przez osobę, pod której legalną kontrolą informacje te pozostają, rozsądnym, w danych okolicznościach, działaniom dla utrzymania ich poufności.

17) Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503.

18) Dz. U. z 1996 r. Nr 32, poz. 143.

W świetle przepisu art. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji przedsiębiorcami są: osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, które prowadząc, chociażby ubocznie, działalność zarobkową lub zawodową uczestniczą w działalności gospodarczej. Tajemnica przedsiębiorstwa na gruncie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji ma zatem charakter otwarty, jednakże warunkiem objęcia informacji ochroną jest ich wartość gospodarcza, którą należy oceniać przy zastosowaniu zobiektywizowanych kryteriów¹⁹. Nie może stanowić tajemnicy przedsiębiorstwa informacja, której jawność przewidują inne przepisy prawa, dotyczące zachowań sprzecznych z prawem lub zasadami współżycia społecznego, informacja ogólnie znana lub łatwo dostępna²⁰. Dla przyznania informacji statusu tajemnicy przedsiębiorstwa, należy podjąć określone działania mające na celu zachowanie ich poufności, czyli przedsięwziąć środki zaradcze chroniące określone informacje przed ujawnieniem (klauzule tajności, techniczne zabezpieczenia danych, umowy o zakaz konkurencji itp). Zastosowane środki prewencyjne powinny stanowić czytelne przesłanie, że dysponent informacji chce z nich korzystać z wyłączeniem innych osób. A zatem wola przedsiębiorcy w tym zakresie musi być dostatecznie wyrażona i rozpoznawalna dla osób trzecich²¹. Powyższe potwierdza stanowisko judykatury: w wyroku z dnia 5 września 2001 r. Sąd Najwyższy stwierdził, iż działania przedsiębiorcy chcącego utajnić informacje związane z prowadzeniem działalności gospodarczej „powinny zmierzać do osiągnięcia takiego stanu, w którym osoby trzecie, chcąc się zapoznać z treścią informacji, muszą doprowadzić do wyeliminowania przyjętych przez przedsiębiorcę mechanizmów zabezpieczających przed niekontrolowanym wpływem danych”²². Informacja uznawana jest za objętą tajemnicą przedsiębiorstwa tylko wówczas, kiedy jej dysponent ma wolę, aby pozostała ona niejawną, zaś „wykorzystanie informacji, co do których przedsiębiorca nie podjął działań w celu zachowania ich poufności, należy traktować jako wykorzystanie powszechnej wiedzy, do której nie ma przedsiębiorca żadnych ustawowych uprawnień”²³. Reasumując, określona informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa, jeśli spełnia następujące warunki:

- a) ma charakter techniczny, technologiczny, organizacyjny lub posiada wartość gospodarczą,
- b) nie została ujawniona do wiadomości publicznej,
- c) podjęto w stosunku do niej niezbędne działania w celu zachowania jej poufności.

19) P. Kozłowska – Kalisz, op. cit., s. 53.

20) M. Zaremba, *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*. Warszawa 2009, s. 227.

21) P. Kozłowska – Kalisz, op. cit., s. 65.

22) Wyrok SN z dnia 5 września 2001 r., sygn. I CKN 1159/00, opubl. OSNC 2002, nr 5 poz. 67.

23) Wyrok SN z dnia 3 października 2000 r., sygn. I CKN 304/00, opubl. OSN 2002, nr 4 poz. 5.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi tajemnicą przedsiębiorstwa nie są informacje dotyczące wysokości dofinansowania uzyskanego przez jakikolwiek podmiot ze środków publicznych lub informacje o umorzeniu należności wobec jednostki sektora finansów publicznych, o czym stanowi art. 12 ust. 3 pkt 7 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²⁴. Tajemnicą tej nie mogą stanowić również informacje wskazujące na podmiot ubiegający się o pomoc publiczną, beneficjenta takiej pomocy, informacje o wielkości i formie udzielonej pomocy oraz jej przeznaczeniu (art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 30.04.2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej)²⁵.

4. Tryb odmowny udzielenia informacji Postępowania odwoławcze

W przypadku, gdy adresat wniosku o udzielenie określonej informacji publicznej stwierdzi, iż stanowi ona równocześnie tajemnicę przedsiębiorcy, o której mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, jest uprawniony do odmowy jej udzielenia. Należy jednak zauważyć, iż zobowiązany do udzielenia informacji nie jest związany zastrzeżeniem o tajemnicy danej informacji, dokonany przez przedsiębiorcę. Adresat wniosku samodzielnie bada, czy określone informacje spełniają wymogi definicji tajemnicy przedsiębiorstwa zawartej w art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, warunkującej odmowne załatwienie wniosku²⁶. Odmowa udostępnienia informacji publicznej zgodnie z art. 16 ust. 1 u.d.i.p., następuje w drodze decyzji, do której zastosowanie mają przepisy kodeksu postępowania administracyjnego z niewielkimi modyfikacjami. Przepis ten stosuje się również do rozstrzygnięć podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji nie będących organami władzy publicznej; również one mają obowiązek wydania takiej decyzji, jeśli uznają, iż zachodzi podstawa do odmowy udzielenia zawnioskowanej informacji. Tym samym ustawodawca, decydując o szerokim zakresie podmiotów zobligowanych do udostępniania informacji publicznej, wprowadził obowiązujący te podmioty jednakowy tryb jej odmowy. W literaturze przedmiotu wyrażono przekonanie, że ustawodawca w ten sposób stworzył – w zakresie procedur udostępniania informacji publicznej w trybie wnioskowym – nową kategorię quasi-decyzji administracyjnej, różniącą się głównie podmiotem ją wydającym, terminami oraz treścią uzasadnienia decyzji o odmowie udostępnienia informacji, określonymi w art. 16 ust 2 przedmiotowej ustawy²⁷.

24) Dz. U. z 2005 Nr 249 poz. 2104.

25) Dz. U. z 2004 Nr 123 poz. 1291.

26) M. Zaremba, op. cit., s. 230.

27) T.R. Aleksandrowicz, op. cit., s. 250.

Na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej występuje dychotomiczny tryb sądowej kontroli odmowy dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z wolą ustawodawcy podstawa odmowy udzielenia informacji publicznej determinuje jurysdykcję sądową w zakresie dalszego dochodzenia przez wnioskodawcę prawa do informacji publicznej²⁸. Ostateczna odmowa udostępnienia informacji publicznej w zależności od jej przyczyny, uruchamia bowiem bądź drogę kontroli legalności decyzji przez sąd administracyjny, bądź też sąd powszechny. Jak wynika z treści art. 22 ust. 1 u.d.i.p., podmiotowi któremu odmówiono informacji publicznej ze względu na wyłączenie jej jawności, z powołaniem się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż państwowa, służbowa, skarbowa i statystyczna, przysługuje prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego o udostępnienie takiej informacji. Oznacza to, że o trybie dochodzenia praw związanych z odmową dostępu do informacji decyduje przedmiot zawnioskowanej informacji. Jednocześnie należy podkreślić, że droga sądowo-administracyjna oraz droga postępowania przed sądem powszechnym wzajemnie się wykluczają²⁹. Jeśli podmiot dysponujący informacją odmówi jej udzielenia na podstawie przepisu art. 22 u.d.i.p. wnioskodawca powinien wystąpić z powództwem do właściwego sądu powszechnego. Tym samym przytoczony przepis wyłącza kognicję sądu administracyjnego do rozpoznania sprawy, a w konsekwencji uzasadnia odrzucenie ewentualnej skargi (w razie jej wniesienia). Podkreślenia wymaga, że sąd administracyjny nie ma obowiązku badania czy organ wydający decyzję odmawiającą udostępnienia informacji publicznej prawidłowo zastosował podstawę odmowy udzielenia informacji. Powyższe unormowanie ma charakter bezwzględnie obowiązujący, co oznacza, że ustalenie w toku sprawy błędu w zakresie podstawy odmowy nie może prowadzić do zmiany trybu odwołania (przekazania sprawy)³⁰.

Wprowadzenie dwóch odmiennych trybów odwoławczych w przedmiotowym zakresie uzasadniano koniecznością zabezpieczenia interesu uczestników spraw dotyczących szeroko pojętej prywatności, który najlepiej jest realizowany przed sądem powszechnym³¹. Jednakże w literaturze przedmiotu podnosi się, iż w postępowaniu przed sądem administracyjnym interesy osób biorących w nim udział są dostatecznie zabezpieczone, zaś *ratio legis* tego uregulowania jest inne. Otóż zauważa się, iż gdy podstawą odmowy udostępnienia informacji publicznej jest potrzeba

28) P. Sitniewski, *Jawność informacji o działalności jednostek samorządu terytorialnego*, Białystok 2005, s. 109.

29) Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 8 stycznia 2009 r., sygn. akt IV SA/GI 828/2008 dostępny na stronach internetowych Naczelnego Sądu Administracyjnego: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

30) Wyrok NSA z dnia 8 lipca 2003 r. II S.A. 1306/03, opubl. Monitor Prawniczy 2003 nr 19, s. 868.

31) Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej dostępny na stronie internetowej www.sejm.gov.pl.

ochrony szeroko rozumianego prawa do prywatności (w tym tajemnicy przedsiębiorcy), powstaje konieczność rozstrzygnięcia, któremu z praw przyznać pierwszeństwo: prawu do informacji czy też prawu do prywatności. W takiej sytuacji zachodzi tym samym klasyczna sytuacja kontrydiktoryjności osobowej, w której występować będą w procesie przed sądem dwa podmioty, z których jeden z całą pewnością będzie osobą fizyczną. W przypadku pozostałych informacji ustawowo chronionych najczęściej potrzebny jest strażnik interesu publicznego, którą to rolę może wypełniać szeroko rozumiana administracja publiczna³².

Omawiana regulacja napotyka wiele problemów praktycznych, bowiem wnioskodawcy, którym odmówiono udostępnienia informacji z powołaniem się na ochronę prywatności, w tym ochronę tajemnicy przedsiębiorcy, często nie mają wiedzy o przewidzianym przez ustawodawcę szczególnym trybie odwoławczym. Należy też stwierdzić, że decyzje zawierające odmowę udostępnienia określonej informacji częstokroć zawierają błędne pouczenie w tym zakresie. Tym samym osoba, która decyduje się na drogę odwoławczą w wielu przypadkach traci niepotrzebnie czas i wysiłek w dotarciu do interesujących ją danych, składając skargę do sądu administracyjnego, która musi zostać odrzucona bez merytorycznego badania jej treści.

5. Podsumowanie

Konkludując, należy pozytywnie ocenić istnienie na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej regulacji mających na celu prawną ochronę tajemnicy przedsiębiorcy. Z uwagi na gospodarcze znaczenie informacji koniecznym było wprowadzenie ograniczenia dostępu do informacji publicznej, w sytuacji gdy jej udostępnienie łączyłoby się z jednoczesnym ujawnieniem istotnych danych przedsiębiorstwa, zwłaszcza takich, które decydują o jego przewadze nad konkurencją. Aby skorzystać z ochrony, przedsiębiorca musi jednak podjąć niezbędne środki w tym zakresie, w przeciwnym wypadku informacja nie będzie mogła być uznana za tajemnicę przedsiębiorstwa. Warto zauważyć, że realizacji ochrony tak określonego prawa podmiotów gospodarczych nie służy wyłącznie możliwość odmowy udostępnienia informacji na gruncie u.d.i.p., ale - z uwagi na doniosłość przedmiotu ochrony - bezprawne ujawnienie lub wykorzystanie informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa stanowi także podstawę do przyjęcia odpowiedzialności cywilnoprawnej jak i karnej³³.

Najistotniejszym zagadnieniem na gruncie omawianej ustawy wydaje

32) P. Sitniewski, op. cit., s. 111.

33) zob. art. 23 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz przestępstwa przeciwko ochronie informacji rozdział XXXIII kodeksu karnego.

się być kolizją dwóch zagwarantowanych konstytucyjnie dóbr prawnych: powszechnego dostępu do informacji o działalności podmiotów wykonujących zadania publiczne lub gospodarujących mieniem o takim charakterze a szeroko rozumianą ochroną prywatności. W celu zagwarantowania optymalnego rozpatrzenia przedmiotowej kolizji ustawodawca zdecydował o wprowadzeniu wyjątkowej regulacji prawnej, polegającej na szczególnym dychotomicznym trybie odwoławczym. W praktyce jednak, jak wskazano powyżej, stworzenie dwóch odrębnych trybów postępowania nastrocza wnioskodawcom pewnych trudności w pozyskiwaniu żądanych informacji.

Zagadnienie ograniczenia dostępu do informacji publicznej z uwagi na konieczność ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa wymaga również spojrzenia na tę problematykę z punktu widzenia tzw. interesu publicznego. Na powyższe wskazuje spór prawny w tzw. „aferyze corhydronowej”³⁴, którego rozstrzygnięcie będzie miało istotne znaczenie dla omawianej problematyki. Spór dotyczył tego, czy treść ustawy art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej pozwala na dokonywanie oceny, czy interes publiczny przemawia w konkretnym przypadku za ujawnieniem informacji, pomimo ich poufnego charakteru. W tej sprawie wypowiedział się już sąd pierwszej instancji, który doszedł do przekonania, iż „ustawa nie zawiera klauzuli interesu publicznego, który by pozwalał na taką ocenę, lecz stanowi w sposób kategoriyczny, iż prawo do informacji publicznej w takim wypadku podlega ograniczeniu bez żadnego wyjątku. W konsekwencji zdaniem przedmiotowego sądu wyłączone jest stosowanie w tym zakresie przez organ władzy publicznej zasady proporcjonalności a więc swoistego ważenia przeciwstawnych sobie interesów w postaci prawa do informacji publicznej a ochrony tajemnicy przedsiębiorcy.” Stanowiska tego nie podzielił sąd drugiej instancji³⁵, uchylając wyrok sądu rejonowego i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania. Tym samym pytanie czy ograniczenia dostępu do informacji publicznej należy interpretować ściśle, czy stosować w stosunku do nich wykładnię rozszerzającą pozostaje nadal bez odpowiedzi.

34) Sprawa dotyczy wniosku o udostępnienie raportu z doraźnej kontroli przeprowadzonej w Przedsiębiorstwie Farmaceutycznym „Jelfa S.A.” w związku z produkcją preparatu leczniczego o nazwie Corhydron. W 2006 r. w ampulkach corhydronu na rynek zamiast leku trafiła inna silna w działaniu substancja. Adresat wniosku Główny Inspektorat Farmaceutyczny odmówił udzielenia informacji właśnie ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa, argumentując, iż raport pokontrolny zawiera szczegółowe informacje dotyczące personelu, procesu wytwarzania, wyposażenia przedsiębiorstwa itp. W opinii GIF raport stanowi integralną całość, w przypadku którego niemożliwe jest ustalenie granicy między tym, co może być jawne a tym, co nie. W konsekwencji wydano decyzję odmawiającą dostępu do przedmiotowego raportu ze względu na zawarte w nim informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Wnioskodawca nie zgodził się ze stanowiskiem GIF a w pozwie złożonym w sądzie powszechnym podnosił, iż w interesie publicznym pozostaje możliwość zapoznania się z informacjami wskazującymi przyczyny takiego zdarzenia, jak „aferyza corhydronowa”.

35) Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 12 października 2009 r. (sygn. akt V Ca 1904/09) dostępny na stronie internetowej Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, która objęła powyższą sprawę Programem Spraw Precedensowych, wyrażając swoją opinię jako *amicus curie*.

Bibliografia:

1. Aleksandrowicz T. R., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2006.
2. Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008.
3. Kozłowska – Kalisz P., *Odpowiedzialność karna za naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa*, Zakamycze 2006.
4. Sitniewski P., *Jawność informacji o działalności jednostek samorządu terytorialnego*, Białystok 2005.
5. Tarnacka K., *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009.
6. Zaremba M., *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2009.