

OCHRONA TAJEMNICY PRZEDSIĘBIORCY A JEGO STATUS W POSTĘPOWANIU O UDZIELENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ

PRZEMYSŁAW WINCZEWSKI*

WSTĘP

Zagwarantowane w art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹ prawo dostępu do informacji publicznej ma istotne znaczenie dla kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego. Mając na względzie przywołany przepis Konstytucji RP oraz regulację ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej², wskazuje się na szeroki zakres prawa dostępu do informacji publicznej, odnosząc je do całokształtu działalności wszystkich organów czy podmiotów władzy publicznej, która to bez względu na jej formy prawne polega na wykonywaniu zadań publicznych³.

Realizacja szerokiego prawa dostępu do informacji publicznej może mieć negatywne przełożenie na inne chronione prawa i wolności, w tym prawa przedsiębiorców. W związku z działalnością organów oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne, zachodzą relacje, w których przedsiębiorcy przekazują tymże podmiotom jako zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej⁴ swoje dane, w tym o charakterze poufnym. Prowadzi to do nadania im przymiotu informacji publicznej obejmującej nie tylko informacje wytworzone przez podmiot zobowiązany, ale też wykorzystywane przezeń w publicznej działalności informacje pochodzące od innych podmiotów, w tym prywatnych⁵. Poufne dane przedsiębiorcy

* radca prawny Okręgowej Izby Radców Prawnych w Szczecinie, uczestnik seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: przemyslawwinczewski@gmail.com, ORCID: 0009-0005-8247-1547

¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz.483 ze zm., dalej: Konstytucja RP.

² T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902, dalej: UDIP.

³ M. Bidziński [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2018, w wersji elektronicznej: SIP Legalis, komentarz do art. 1 UDIP, Nb 3.

⁴ Dalej również jako podmiot zobowiązany, obowiązany, dysponent informacji.

⁵ Wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r., I OSK 2215/11, LEX Nr 1122883; wyrok NSA z dnia 16 lipca 2019 r., I OSK 461/18, LEX Nr 2706526.

moga stać się zatem przedmiotem postępowania z wniosku o udzielenie informacji publicznej (art. 10 ust. 1 UDIP). W art. 61 ust. 3 Konstytucji RP ustanowiono możliwość ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej w drodze ustawy m.in. ze względu na prawa podmiotów gospodarczych, a w art. 5 ust. 2 UDIP postanowiono, że prawo do tej informacji podlega ograniczeniu ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy. Podmiot zobowiązany na drodze decyzji odmawia udostępnienia informacji publicznej objętej tą tajemnicą (art. 16–17 UDIP).

Tajemnica przedsiębiorcy stanowi instrument ochrony jego prawa do zachowania poufności danych, które stały się informacją publiczną. Tymczasem w ustawie o dostępie do informacji publicznej nie przewidziano udziału przedsiębiorcy w regulowanym nią postępowaniu o udzielenie takiej informacji, gdy ustalenia wymaga możliwość jej objęcia tajemnicą przedsiębiorcy.

Opracowanie odnosi się do zagadnienia tajemnicy przedsiębiorcy w kontekście jego statusu w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej i możliwości potwierdzenia następującej tezy. Status przedsiębiorcy w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej ma znaczenie dla ochrony tajemnicy przedsiębiorcy, zatem brak uczestnictwa przedsiębiorcy w tym postępowaniu ma negatywne przełożenie na jej realizację. Przyjęcie tej tezy czyni celowym rozważenie zmian legislacyjnych dla zagwarantowania udziału przedsiębiorcy w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej w związku z ochroną wskazanej tajemnicy.

Poruszone zagadnienie ma istotne znaczenie dla praktyki udostępniania informacji publicznej, stało się ono nawet przedmiotem dwóch przeciwnych linii orzeczniczych sądów administracyjnych.

ROLA TAJEMNICY PRZEDSIĘBIORCY I JEJ PRZESŁANKI A STATUS PRZEDSIĘBIORCY W POSTĘPOWANIU O UDZIELENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie definiuje pojęcia tajemnicy przedsiębiorcy. Jego znaczenie ukształtowane zostało w szczególności przez judykaturę. Uznano, że choć pojęcia te nie są w pełni tożsame, to jednak co do zasady pokrywają się zakresowo, więc tajemnicę przedsiębiorcy wyprowadza się z tajemnicy przedsiębiorstwa⁶. Ta ostatnia zdefiniowana została w ustawie z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁷, obecnie w art. 11 ust. 2 UZNK⁸, na

⁶ Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2016 r., I OSK 2563/14, LEX Nr 2111043; podobnie: wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2017 r., I OSK 1993/16, LEX Nr 2226910; wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2022 r., III OSK 1602/21, LEX Nr 3447073.

⁷ T.j. Dz.U. z 2022r. poz. 1233, dalej: UZNK.

⁸ Zgodnie z art. 11 ust. 2 UZNK 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.

którym można posiłkowo oprzeć się, stosując art. 5 ust. 2 UDIP⁹. Doprowadziło to do sformułowania dwóch przesłanek istnienia tajemnicy przedsiębiorcy. Konieczne jest podjęcie przez przedsiębiorcę określonych działań w celu zachowania danej informacji jako poufnej (przesłanka formalna), jednakże równocześnie winna ona posiadać charakter informacji technicznej, technologicznej, organizacyjnej lub innej o realnie określonej wartości gospodarczej, wykluczający możliwość jej udostępnienia¹⁰, jej przekazanie, ujawnienie lub wykorzystanie albo nabycie od osoby nieuprawnionej ma wiązać się z zagrożeniem lub naruszeniem interesu przedsiębiorcy¹¹ (przesłanka materialna).

Objęcie informacji publicznej tajemnicą przedsiębiorcy zależne jest od ustalenia przez podmiot zobowiązany łącznego zaistnienia obu wskazanych przesłanek. Wola przedsiębiorcy co do poufności jego danych nie może mieć wyłącznego znaczenia w tym zakresie¹². Ustalone zastrzeżenie przedsiębiorcy co do poufności odniesie skutek, jeżeli obowiązany przesądzi, że dane objęte informacją publiczną odpowiadają tajemnicy przedsiębiorstwa, posiadając określoną wartość gospodarczą¹³. Sama okoliczność, że dana informacja odnosi się do działalności gospodarczej przedsiębiorcy i została z jego woli objęta tajemnicą nie jest wystarczająca, albowiem wówczas tajemnicą przedsiębiorcy objęte byłoby wszystko, co uzna on arbitralnie za taką tajemnicę¹⁴.

Wobec tego zauważa się, że materialna przesłanka tajemnicy przedsiębiorcy nadaje jej charakter obiektywny, nawiązując do kryteriów gospodarczych weryfikowalnych w sposób bezstronny i rzetelny, stanowiąc, że ograniczenie na jej podstawie prawa do informacji publicznej nie zależy wyłącznie od woli przedsiębiorcy¹⁵. Przedsiębiorca ma wpływ na zastosowanie tajemnicy przedsiębiorcy, zastrzegając poufność informacji. Jednak to podmiot zobowiązany ma zbadać, czy wskazane zastrzeżenie zostało poczynione, a ujawnienie przedmiotowych informacji będzie miało rzeczywiste negatywne przełożenie na sytuację przedsiębiorcy. Uwzględnia się przy tym wyjątkowy charakter ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej na tej podstawie. Decyzja o odmowie udzielenia informacji publicznej z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy winna być obszernie uzasadniona, szczegółowo wykazać ziszczenie się wymaganych przesłanek formalnej i materialnej tej tajemnicy¹⁶.

⁹ Wyrok NSA z dnia 1 października 2021 r., III OSK 3989/21, LEX Nr 3366388; podobnie odnoszące się do uprzednio obowiązującego art. 11 ust. 4 UZNK: wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., I OSK 1522/15, LEX Nr 2316072; wyrok NSA z dnia 16 lutego 2018 r., I OSK 852/16, LEX Nr 2497882.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2018 r., I OSK 852/16, LEX Nr 2497882; wyrok NSA z dnia 21 października 2022 r., III OSK 5778/21, LEX Nr 3441402.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2018 r., I OSK 549/16, LEX Nr 2444330.

¹² I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, *op. cit.*, s. 119.

¹³ Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2018 r., I OSK 506/16, LEX Nr 2456015; wyrok NSA z dnia 27 października 2017 r., I OSK 3176/15, LEX Nr 2408190.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2016 r., I OSK 2950/14, LEX Nr 2081170.

¹⁵ P. Szustakiewicz, *Tajemnica przedsiębiorcy a tajemnica przedsiębiorstwa w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej*, „Ius Novum” 2021, nr 2 s. 45.

¹⁶ *Ibidem*, s. 48.

Specyfika przesłanek tajemnicy przedsiębiorcy oraz jej rola stanowią, że status przedsiębiorcy w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej ma znaczenie dla realizacji jej ochrony. Podmiot zobowiązany może dysponować niewytworzoną przez siebie informacją publiczną pochodzącą od przedsiębiorcy, mającego wyłączną inicjatywę zastrzeżenia jej tajemnicą przedsiębiorcy. Odmowa udostępnienia takiej informacji ze względu na wskazaną tajemnicę zależy od ustaleń obowiązującego co do jej zastrzeżenia (przesłanka formalna) oraz charakteru zastrzeżonych informacji, w kontekście ich znaczenia dla sytuacji przedsiębiorcy (przesłanka materialna). Czyni to zasadnym udział przedsiębiorcy w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej. To on ze znanych sobie powodów związanych z jego sytuacją podejmuje działania mające stanowić o zastrzeżeniu tajemnicy przedsiębiorcy, co ma znaczenie dla należytego badania jej przesłanek formalnej i materialnej, uwzględniając również obiektywny charakter tej ostatniej. Zasadnie podkreśla się, że zastrzeżenie danych tą tajemnicą ogranicza prawo do informacji publicznej i chroni prawo przedsiębiorcy do ich nieupubliczniania¹⁷. Stanowi ona zatem instrument ochrony poufnych danych przedsiębiorcy. Dla jakiegokolwiek kontroli nad stanem ich zachowania winien on wiedzieć, że zostały one objęte wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, czy też w jego wyniku ujawnione.

BRAK UREGULOWANIA STATUSU PRZEDSIĘBIORCY W POSTĘPOWANIU O UDZIELENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ A OCHRONA TAJEMNICY PRZEDSIĘBIORCY

Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie obejmują regulacji dotyczącej udziału przedsiębiorcy w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej w związku z ochroną tajemnicy przedsiębiorcy.

W orzecznictwie wyrażono pogląd, że zainteresowani ochroną tajemnicy swego przedsiębiorstwa winni brać udział w przedmiotowym postępowaniu, albowiem przedsiębiorca winien mieć kontrolę nad tajemnicą przedsiębiorstwa. Uznano przedsiębiorcę za stronę postępowania zmierzającego do odmowy udzielenia informacji publicznej z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy. Powyższe wywiedziono z art. 16 ust. 2 UDIP dotyczącego stosowania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁸ do decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, uznając, że pozwala on nadać przedsiębiorcy przymiot strony takiego postępowania na podstawie art. 28 KPA w zw. z art. 11 ust. 4 UZNK (obecnie art. 11 ust. 2 UZNK)¹⁹.

Ostatecznie przewagę zyskała przeciwstawna linia orzecznicza negująca powyższy pogląd. Podniesiono, że odesłanie zawarte w art. 16 ust. 2 UDIP dotyczy

¹⁷ A. Zdunek, *Ograniczenie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych – wybrane zagadnienia*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2, s. 91–92.

¹⁸ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000, dalej: KPA.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2013 r., I OSK 2560/12, LEX Nr 1341473; wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2014 r., I OSK 2810/13, LEX Nr 1518030; wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2014 r. II SA/Wa 2122/13, LEX Nr 1447583.

wyłącznie formy decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz decyzji o umorzeniu postępowania w tym przedmiocie, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie mają zastosowania do całości postępowania z wniosku o dostęp do informacji publicznej. Regulowane jest ono szczególnymi przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej, z których wyraźnie wynika, że stroną w nim jest wyłącznie wnioskodawca²⁰. Zaznaczono, że decyzja odmowna i postępowanie poprzedzające jej wydanie nie naruszają praw i interesów prawnych podmiotów innych niż wnioskodawca²¹, a objęcie statusem strony wszystkich podmiotów, które brały udział w sprawach objętych wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, prowadziłoby do sytuacji, w której jej uzyskanie byłoby utrudnione, czy wręcz niewykonalne²². Stanowisko to prawidłowo wskazuje, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie przewiduje udziału przedsiębiorcy w postępowaniu o jej udzielenie, nie może zostać on uznany za jego stronę.

Judykatura częściowo potwierdziła okoliczności przemawiające za udziałem przedsiębiorcy w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy, aczkolwiek ostatecznie wykluczyła powyższe w ramach aktualnie obowiązującej regulacji ustawowej. Rola tajemnicy przedsiębiorcy, konieczność ustalenia przesłanek jej skutecznego zastrzeżenia stanowi jednak, że brak udziału przedsiębiorcy w tym postępowaniu powoduje zauważalne trudności w zapewnieniu jej należytej ochrony.

Brak jest regulacji przewidującej wymogi zawiadomienia przedsiębiorcy o wszczęciu postępowania o udzielenie informacji publicznej oraz umożliwienia mu czynnego w nim udziału. Dopuszczono stan, w którym przedsiębiorca może być pozbawiony wiedzy o tym, że jego informacje stanowią przedmiot tego postępowania lub zostały w nim ujawnione. Prowadzi to do utraty kontroli przedsiębiorcy nad jego poufnymi informacjami. Na powyższe słusznie wskazano w przywołanym wyżej orzecznictwie, błędnie uznającym status przedsiębiorcy jako strony postępowania zmierzającego do odmowy udzielenia informacji publicznej na podstawie tajemnicy przedsiębiorcy²³. Wskazany stan rzeczy zwiększa też ryzyko nieprawidłowości ustaleń podmiotu zobowiązanego co do zaistnienia przesłanek formalnej i materialnej wymaganych dla objęcia informacji publicznej tą tajemnicą.

Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie wskazują, kiedy zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorcy miałyby zostać przezeń poczynione, ani jakie ma ono spełniać wymogi formalne, dla możliwości uznania go za skuteczne. Powoduje

²⁰ Postanowienie NSA z dnia 30 sierpnia 2012 r., I OSK 1860/12, LEX Nr 1328726; postanowienie NSA z dnia 8 maja 2015 r., I OSK 1038/15, LEX Nr 1773494; postanowienie NSA z dnia 27 września 2019 r., I OSK 2598/17, LEX Nr 2740327; postanowienie NSA z dnia 25 maja 2022 r., III OSK 1096/22, LEX Nr 3348052.

²¹ Postanowienie NSA z dnia 27 września 2019 r., I OSK 2598/17, LEX Nr 2740327.

²² Postanowienie NSA z dnia 30 sierpnia 2012 r., I OSK 1860/12, LEX Nr 1328726; postanowienie NSA z dnia 8 maja 2015 r., I OSK 1038/15, LEX Nr 1773494; postanowienie NSA z dnia 25 maja 2022 r., III OSK 1096/22, LEX Nr 3348052.

²³ Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2013 r. I OSK 2560/12, LEX Nr 1341473; wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2014 r., I OSK 2810/13, LEX Nr 1518030; wyrok WSA w Warszawie z 13 marca 2014 r. II SA/Wa 2122/13, LEX Nr 1447583.

to brak jednolitego stanowiska doktryny odnośnie do przedmiotowych kwestii formalnej przesłanki tajemnicy przedsiębiorcy.

Czas złożenia wskazanego zastrzeżenia przedsiębiorcy nie został uregulowany względem całości informacji publicznej pochodzącej od przedsiębiorców. W określonych sytuacjach przekazywania informacji przedsiębiorców podmiotom zobowiązanym, przepisy szczególne przewidują moment, w jakim należy złożyć oświadczenie o objęciu ich tajemnicą przedsiębiorstwa, aby było skuteczne. Uwzględnia się to przy ustalaniu zastrzeżenia informacji publicznej tajemnicą przedsiębiorcy. Poza sytuacjami regulowanymi przepisami szczególnymi brak jest jednak wiążącego, jednoznacznego wskazania, kiedy zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorcy miałyby zostać poczynione, aby było skuteczne jako formalna przesłanka jej zaistnienia²⁴. Z jednej strony ze względu na powyższe uważa się, że przedsiębiorca może zastrzec swoje dane tą tajemnicą także po fakcie otrzymania przez obowiązującego wniosku o ich udostępnienie jako informacji publicznej. Pozwalać ma na to zmienność obszaru tajemnicy przedsiębiorcy zależna od aktualnej sytuacji na rynku²⁵, zasadność pytania przedsiębiorcy przez zobowiązanego o szczegóły dotyczące tej tajemnicy w ramach swobodnego postępowania wyjaśniającego²⁶. Z drugiej zaś strony wskazuje się na niemożność zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorcy po pojawieniu się wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Uzasadniać ma to: fakt, że ograniczenie dostępu do informacji publicznej z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy nie ma miejsca, gdy przedsiębiorca zrezygnował z tej ochrony (art. 5 ust. 2 UDIP) oraz krótkie terminy udostępniania informacji publicznej (art. 13 UDIP)²⁷. Podnosi się, że obowiązany nie realizuje ochrony tajemnicy przedsiębiorcy w związku z informacją publiczną, którą dysponuje z urzędu. Wobec tego nie ma on obowiązku zwracać się do przedsiębiorcy o zgodę na udostępnienie informacji, jeżeli tenże nie wyraził uprzednio wprost woli ich objęcia tą tajemnicą. Zamanifestowanie takiej woli przez przedsiębiorcę podmiotowi zobowiązanemu winno zatem nastąpić przed wpływem wniosku o udostępnienie informacji publicznych²⁸.

Podobne rozbieżności stanowisk odnoszą się do braku regulacji wymogów formy zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorcy. Z jednej strony wskazuje się, że zastrzeżenie takie nie może budzić wątpliwości, ma być wyrażone wprost, gdyż obowiązany nie może prowadzić interpretacji odnośnie do objęcia informacji publicznej tajemnicą przedsiębiorcy z zachowania tegoż przedsiębiorcy²⁹. Z drugiej strony uznaje się, że wola zastrzeżenia określonych informacji tą tajemnicą nie musi być wyrażona w sposób sformalizowany, a oceny działań w tym zakresie nie można

²⁴ P.M. Sitniewski, *Odmowa dostępu do informacji publicznej. Przesłanki, granice, procedura*, Warszawa 2020, s. 253–256.

²⁵ *Ibidem*, s. 256.

²⁶ R. Cybulska, J. Rokicki, *Tajemnica przedsiębiorcy w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej oraz w postępowaniu o zamówienie publiczne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 10, s. 65.

²⁷ P. Szustakiewicz, *Tajemnica przedsiębiorcy...*, *op. cit.*, s. 46.

²⁸ K. Pawlik, *Pojęcie tajemnicy przedsiębiorcy w procedurze dostępu do informacji publicznej*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2018, nr 1 s. 58.

²⁹ P. Szustakiewicz, *Tajemnica przedsiębiorcy...*, *op. cit.*, s. 45.

odrywać od ich celu: zachowanie poufności informacji. Jej formalna przesłanka ma być postrzegana proporcjonalnie do okoliczności danego przypadku. Wymaganie od przedsiębiorcy przedkładania obowiązaniu informacji z klauzulą tajemnicy przedsiębiorcy w każdej sytuacji jawi się jako niezasadne. Zastrzega się jednak, że ma on podjąć określone działania dla zabezpieczenia poufnych informacji, gdyż nie są nimi informacje ogólnie dostępne³⁰. W orzecznictwie można odnotować twierdzenie, że formalna przesłanka tajemnicy przedsiębiorcy zostaje spełniona wówczas, gdy tenże w sposób wyraźny lub dorozumiany zmanifestuje poufność swoich danych³¹.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie stanowi o obowiązku zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorcy przez oświadczenie złożone wprost dysponentowi informacji w określonym czasie poprzedzającym złożenie wniosku o udzielenie informacji publicznej. Jeżeli nie stanowią o tym również przepisy szczególne, trudno jest wywodzić rezygnację z tej tajemnicy (art. 5 ust. 2 zd. 2 UDIP) z braku takiego oświadczenia (wskazanej rezygnacji nie powinno się domniemywać). Wraz z powyższym należy uwzględnić okoliczności przekazania informacji przedsiębiorcy podmiotowi zobowiązanemu. Przykładowo ma to miejsce w różnych postępowaniach administracyjnych przed organami państwowymi, w których nie przewidziano wymogów co do zastrzegania poufności danych. Zaznaczono, że wówczas przedsiębiorca powierza swoje poufne dane do dyskrekcji organów państwowych i nie musi posiadać wiedzy, że mogą zostać one upublicznione. Powinien mieć zatem prawo do późniejszego zastrzeżenia swoich informacji tajemnicą przedsiębiorcy, tym bardziej że nie jest ono wiążące dla organu³². Odformalizowanie tajemnicy przedsiębiorcy ułatwiające powołanie się na nią prowadzi do wątpliwości podmiotów zobowiązanych odnośnie do okoliczności jej zastrzeżenia. Zasadne jest zatem uwzględnienie obowiązku odebrania stanowiska przedsiębiorcy co do zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorcy jako jej przesłanki formalnej, zależnej od działań przedsiębiorcy.

Trudności napotykają również ustalenia przesłanki materialnej tajemnicy przedsiębiorcy. Polegają one na ocenie znaczenia ujawnienia złożonych, różnorodnych informacji przekazywanych przez przedsiębiorców dla ich sytuacji, w kontekście pojęcia tajemnicy przedsiębiorstwa z art. 11 ust. 2 UZNK. Obejmuje ono zaś otwarty zakres zróżnicowanych informacji pod warunkiem posiadania przez nie wartości gospodarczej³³. Zauważono, że ocena przesłanki materialnej tajemnicy przedsiębiorcy może być niemożliwa dla podmiotu zobowiązanego ze względu na braki w zakresie wiedzy specjalnej, rozważając możliwość posłużenia się w postępowaniu

³⁰ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, *op. cit.*, s. 118–119.

³¹ Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2015 r., I OSK 1608/14, LEX Nr 2089731; wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., I OSK 1437/15, LEX Nr 2316071; wyrok NSA z dnia 29 marca 2022 r., III OSK 1971/21, LEX Nr 3334248.

³² Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2021 r., III OSK 3172/21, LEX Nr 3144663.

³³ E. Nowińska [w:] K. Szczepanowska-Kozłowska, E. Nowińska, *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2022, s. 247.

o udzielenie informacji publicznej opinią biegłego³⁴. Zasadne może być zatem pozyskanie wyjaśnień przedsiębiorcy co do znaczenia tychże informacji dla jego sytuacji. Podmiot zobowiązany, nie będąc nimi bezwzględnie związany, miałby jednak szansę uzyskać wiedzę co do okoliczności mających znaczenie dla obiektywnej oceny przesłanki materialnej tajemnicy przedsiębiorcy.

Brak uwzględnienia udziału przedsiębiorcy w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej oraz obowiązku podmiotu zobowiązanego do odebrania stanowiska przedsiębiorcy w zakresie przesłanek tajemnicy przedsiębiorcy wzmaga ryzyko błędnego braku uznania zastrzeżenia nią danych przedsiębiorcy. Błąd taki prowadzi do nieodwracalnego skutku udostępnienia informacji publicznej obejmującej poufne dane przedsiębiorcy. Niweczy to skuteczną ich ochronę tajemnicą przedsiębiorcy³⁵. Zgodnie zaś z art. 14 UDIP informacja publiczna udzielana jest na drodze czynności materialno-technicznej w sposób i w formie określonych we wniosku, nie jest wymagane podjęcie jakiegokolwiek rozstrzygnięcia³⁶. Żaden przepis nie przewiduje obowiązku jej udostępnienia w szczególnej formie prawnej, w tym na podstawie decyzji administracyjnej³⁷. Przedsiębiorca nie ma możliwości zaskarżenia i wstrzymania udostępnienia informacji publicznej obejmującej jego dane poufne.

Wyłączenie udziału przedsiębiorcy w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej ma zatem negatywny wpływ na realizację ochrony tajemnicy przedsiębiorcy. Zmiana tego stanu rzeczy wymagałaby rozważenia nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej

ROZWIĄZANIA PRZYJĘTE W PRAWIE NIEMIECKIM

Rozważając możliwy kształt udziału przedsiębiorcy w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej, można odnieść się do niemieckiej ustawy federalnej z dnia 5 września 2005 r. regulującej dostęp do informacji będących w posiadaniu rządu federalnego³⁸, odpowiadających informacji publicznej w polskim prawie. Ustanowiono w niej pojęcie osoby trzeciej jako każdej osoby, której dane osobowe lub inne informacje są przechowywane (§ 2 ust. 2 IFG). Uważa się za nią m.in. osoby fizyczne oraz osoby prawne, których prawa wskazane w § 6 IFG, w tym tajemnice handlowe lub gospodarcze, mogłyby zostać naruszone w wyniku udostępnienia informacji³⁹. Osobą trzecią może być zatem przedsiębiorca. Powyższe znajduje przełożenie na

³⁴ R. Cybulska, J. Rokicki, *Tajemnica przedsiębiorcy w postępowaniu...*, op. cit., s. 65–66.

³⁵ A. Zdunek, *Ograniczenie prawa do informacji publicznej...*, op. cit., s. 91–92.

³⁶ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, op. cit., s. 265–266; wyrok NSA z dnia 19 marca 2019 r., I OSK 868/17, LEX Nr 2639673.

³⁷ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, op. cit., s. 265–266.

³⁸ Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) vom 05.09.2005 (Bundesgesetzblatt Jahrgang 2005 Teil I Nr. 57, ausgegeben am 13.09.2005, Seite 2722), dalej: ustawa IFG lub IFG.

³⁹ A.G. Debus [w:] H. Gersdorf, B.P. Paal (red.), *BeckOK Informations- und Medienrecht*, wyd. 38, Monachium 2023, komentarz elektroniczny: SIP beck-online die datenbank, komentarz do § 2 IFG, Nb 29, 32.

gruncie proceduralnym. Zgodnie z przepisami § 8 IFG organ rozpatrujący wniosek o dostęp do informacji dotyczący interesów osoby trzeciej daje jej możliwość złożenia pisemnych uwag w terminie miesiąca, jeżeli istnieją przesłanki wskazujące, że może mieć ona prawnie uzasadniony interes w wyłączeniu dostępu do informacji. Decyzja w sprawie wniosku o udostępnienie informacji przekazywana jest także osobie trzeciej. Dostęp do informacji jest możliwy tylko wtedy, gdy decyzja jest ostateczna w stosunku do osoby trzeciej lub gdy zarządzono jej natychmiastowe wykonanie. Odpowiednie stosowanie § 9 ust. 4 IFG stanowi o przyznaniu osobie trzeciej środków zaskarżenia wskazanej decyzji.

Względem regulacji § 8 IFG wskazuje się, co następuje. W sytuacji gdy udostępnienie określonych informacji w wyniku tego postępowania może kolidować z tajemnicami handlowymi lub gospodarczymi osoby trzeciej (§ 6 IFG), należy umożliwić jej przedstawienie pisemnego stanowiska⁴⁰. Jest to wymóg obligatoryjny, przewidziany dla ochrony interesów osoby trzeciej, pomocny w wyjaśnieniu okoliczności faktycznych co do istnienia tajemnicy handlowej lub gospodarczej⁴¹. Wynika z tego obowiązek zawiadomienia osoby trzeciej o wniosku o udostępnienie informacji, m.in. ze wskazaniem informacji, które miałyby zostać udzielone, oraz możliwego naruszenia jej interesu⁴². W przypadku gdy stanowisko osoby trzeciej wskazujące na objęcie wnioskowanych informacji tajemnicą handlową lub gospodarczą nie zostanie uwzględnione, zapewniono jej skuteczne możliwości ochrony prawnej⁴³. W § 8 ust. 2 IFG z uczestnictwem osoby trzeciej w postępowaniu dotyczącym udzielenia informacji powiązано odstępstwo od swobody formy udzielenia informacji, jako że decyzja w tym zakresie ma być podjęta w formie pisemnej. Wiąże się z tym obowiązek jej uzasadnienia, dla ułatwienia ewentualnej kontroli sądowej⁴⁴. Decyzja zatwierdzająca udzielenie informacji ma zostać przekazana także osobie trzeciej, której przysługuje możliwość jej zaskarżenia (odpowiednio stosowany § 9 ust. 4 IFG)⁴⁵. Udostępnienie informacji objętej taką decyzją nie jest możliwe, dopóki nie stanie się ona ostateczna względem osoby trzeciej: zwykłe środki prawne jej podważenia nie zostaną bezskutecznie wyczerpane albo nie zostaną złożone w terminie, chyba że decyzji zostanie nadana natychmiastowa wykonalność (możliwa do zawieszenia na podstawie odrębnych przepisów). Powyższe pozwala skutecznie uniemożliwić zaistnienie nieodwracalnych skutków związanych z wykonaniem prawa dostępu do informacji⁴⁶.

Czynny udział przedsiębiorcy w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy IFG niewątpliwie wzmacnia ochronę jego tajemnic i pozwala mu kontrolować stan ich zachowania.

⁴⁰ C. Sicko [w:] H. Gersdorf, B.P. Paal (red.), *BeckOK Informations-und Medienrecht*, wyd. 38, Monachium 2023, komentarz elektroniczny: SIP beck-online die datenbank, komentarz do § 8 IFG, Nb 2.

⁴¹ *Ibidem*, Nb 9.

⁴² *Ibidem*, Nb 22.

⁴³ *Ibidem*, Nb 2.

⁴⁴ *Ibidem*, Nb 28, 30.

⁴⁵ *Ibidem*, Nb 37.

⁴⁶ *Ibidem*, Nb 32–34.

ZAKOŃCZENIE

Tajemnica przedsiębiorcy to instrument zabezpieczenia jego poufnych danych stanowiących informację publiczną przed ujawnieniem. Przedsiębiorca winien mieć zatem wiedzę odnośnie do wniosku o ich udzielenie skierowanego do dysponenta informacji. Trudności podmiotu zobowiązanego w ustaleniach co do przesłanek formalnej i materialnej wskazanej tajemnicy stanowią o potrzebie uczestnictwa w nich przedsiębiorcy. Błędne nieuwzględnienie tajemnicy przedsiębiorcy prowadzi do udostępnienia informacji publicznej obejmującej poufne dane przedsiębiorcy, co powoduje nieodwracalne negatywne skutki. Status przedsiębiorcy w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej ma zatem istotne znaczenie dla ochrony tajemnicy przedsiębiorcy. Obecny brak udziału przedsiębiorcy w tym postępowaniu ma negatywny wpływ na jej realizację.

Zmiana aktualnego stanu rzeczy wymagałaby nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej. Na taką możliwość wskazuje przedstawiona regulacja niemiecka. Rozważyć można przyjęcie w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej: zawiadamiania przedsiębiorcy o wniosku o udzielenie informacji publicznej obejmującej jego dane, możliwości przedstawienia przezeń stanowiska w kwestii tajemnicy przedsiębiorcy, rozstrzygnięcia w takim przypadku o udostępnieniu informacji publicznych w drodze decyzji, prawa przedsiębiorcy do wnoszenia środków zaskarżenia od wskazanej decyzji. Całokształt tych rozwiązań oznaczałby uczynienie przedsiębiorcy stroną wskazanego postępowania, przyczyniając się do istotnego wzmocnienia ochrony tajemnicy przedsiębiorcy. Miałyby one jednakże wpływ na czas postępowania.

Odbieranie przez podmiot zobowiązany stanowiska przedsiębiorcy może prowadzić do niemożności udostępnienia informacji publicznej w terminie 14 dni (art. 13 ust. 1 UDIP), aczkolwiek obecnie istnieje możliwość jego przedłużenia do dwóch miesięcy od złożenia wniosku (art. 13 ust. 2 UDIP). Istotne wydłużenie okresu udostępnienia tej informacji wiązałoby się z wnoszeniem środków zaskarżenia przez przedsiębiorców, w szczególności gdyby ukształtować je analogicznie do przysługujących obecnie wnioskodawcy na decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej: odwołanie, skarga do sądu administracyjnego (art. 16 ust. 2 UDIP, art. 21 UDIP). Wymagałoby to udostępniania informacji publicznej na podstawie decyzji podmiotu zobowiązanego, a nie w drodze czynności materialno-technicznej. Dla realnego znaczenia środków zaskarżenia dla przedsiębiorcy istotna byłaby możliwość wstrzymania udostępnienia tej informacji przez ich wniesienie.

Wprowadzenie wskazanych zmian wymaga oceny, czy realizacja postulatu szybkości postępowania o udzielenie informacji publicznej winna mieć pierwszeństwo względem ochrony tajemnicy przedsiębiorcy, na ile uzasadnia ona wyłącznie proceduralnych gwarancji ochrony tajemnicy przedsiębiorcy związanych z jego udziałem w tym postępowaniu, w tym poszczególnych wyżej zaproponowanych rozwiązań.

Aby tajemnica przedsiębiorcy mogła stanowić o zachowaniu minimalnej realnej kontroli przedsiębiorcy nad stanem ochrony jego poufnych danych stanowiących informację publiczną, wymagane jawi się co najmniej uwzględnienie obowiązków:

zawiadomienia przedsiębiorcy o objęciu tych danych wnioskiem o dostęp do informacji publicznej, odebrania jego stanowiska na potrzeby ustaleń podmiotu zobowiązanego w zakresie przesłanek tej tajemnicy. Należy podkreślić, że tajemnica przedsiębiorcy nie może pełnić należycie roli instrumentu ochrony jego interesów bez jakiegokolwiek formy uczestnictwa przedsiębiorcy w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej.

BIBLIOGRAFIA

- Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2018.
- Cybulska R., Rokicki J., *Tajemnica przedsiębiorcy w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej oraz w postępowaniu o zamówienie publiczne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 10.
- Gersdorf H., Paaal B. P., *BeckOK Informations-und Medienrecht*, wyd. 38. Moanchium 2023 w wersji elektronicznej: SIP beck-online die datenbank, [dostęp: 23.02.2023].
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016.
- Pawlik K., *Pojęcie tajemnicy przedsiębiorcy w procedurze dostępu do informacji publicznej*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2018, nr 1 s. 58.
- Sitniewski P. M., *Odmowa dostępu do informacji publicznej. Przesłanki, granice, procedura*, Warszawa 2020.
- Szczepanowska-Kozłowska K., Nowińska E., *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2022.
- Szustakiewicz P., *Tajemnica przedsiębiorcy a tajemnica przedsiębiorstwa w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej*, „Ius Novum” 2021, nr 2.
- Zdunek A., *Ograniczenie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych – wybrane zagadnienia*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2.

OCHRONA TAJEMNICY PRZEDSIĘBIORCY A JEGO STATUS W POSTĘPOWANIU O UDZIELENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, przewidując odmowę udostępnienia informacji publicznej z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy, nie reguluje jego statusu w postępowaniu z wniosku o udzielenie tej informacji. Wykluczono udział przedsiębiorcy jako strony tego postępowania. Brak jest wymogu zawiadomienia przedsiębiorcy o objęciu jego danych wnioskiem o dostęp do informacji publicznych i odebrania jego stanowiska co do zastrzeżenia ich tajemnicą przedsiębiorcy. Ma to negatywne przełożenie na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy, mając na względzie stające przed podmiotami zobowiązanymi do udzielenia informacji publicznej trudności w ocenie istnienia przesłanek objęcia tą tajemnicą niewytworzonych przez nie danych pochodzących od przedsiębiorcy. Błędne ustalenia w tym zakresie prowadzą do nieodwracalnych skutków polegających na ujawnieniu informacji przedsiębiorcy. Istniejący stan rzeczy pozbawia przedsiębiorcę realnej kontroli nad

zachowaniem jego poufnych danych. Potwierdza to znaczenie kwestii statusu przedsiębiorcy w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej dla zapewnienia w nim ochrony tajemnicy przedsiębiorcy. Zasadne jest rozważenie zmian legislacyjnych w celu uwzględnienia udziału przedsiębiorcy w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej i ustalenie jego możliwego kształtu. Punktem odniesienia dla takich zmian mogą być rozwiązania przyjęte w prawie niemieckim.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, tajemnica przedsiębiorcy, przedsiębiorca, postępowanie o udzielenie informacji publicznej, strona postępowania

PROTECTION OF THE ENTREPRENEUR'S SECRET AND HIS STATUS IN THE PROCEDURE FOR ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

Abstract

The Act on Access to Public Information of September 6, 2001, which provides for the refusal of access to public information on the grounds of the entrepreneur's secret, does not regulate the entrepreneur's status in the proceedings on a request for such information. An entrepreneur's participation in these proceedings as a party is excluded. There is no obligation to inform an entrepreneur that his data are the subject of the request for access to public information and there is no obligation to obtain his position on whether these data are the subject of the entrepreneur's secret. It is detrimental to the protection of the entrepreneur's secret, having regard to the difficulties faced by entities obliged to provide public information in assessing the existence of premises to cover by the entrepreneur's secret confidential data which were not created by them. Incorrect determinations in this regard lead to irreversible consequences consisting in the disclosure of an entrepreneur's information. An entrepreneur is deprived of any real control over the protection of his confidential data in the current situation. This confirms the importance of the issue of an entrepreneur's status in the procedure for access to public information in order to ensure the protection of the entrepreneur's secret contained therein. It is reasonable to consider legislative amendments to take into account the participation of an entrepreneur in the procedure for access to public information with the determination of its possible form. The solutions adopted in German law could be a point of reference for such amendments.

Keywords: public information, entrepreneur's secret, entrepreneur, procedure for access to public information, party to the procedure