

Grzegorz Sibiga

Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

gsibiga@inp.pan.pl

ORCID: 0000-0002-4721-8272

<https://doi.org/10.26881/gsp.2021.4.05>

Publiczna dostępność na podstawie przepisów o dostępie do informacji publicznej informacji i dokumentów dotyczących stosowania RODO przez administratora w orzecznictwie sądów administracyjnych

Wprowadzenie

Zagadnienie powszechnej (publicznej) dostępności, czy jeszcze szerzej – transparentności – informacji i dokumentów dotyczących stosowania ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO)¹, czyli materialnych efektów tego procesu, ma co najmniej dwa wymiary normatywne. Pierwszy z nich jest wpisany w samo RODO, ponieważ zawiera ono – poza uprawnieniami podmiotów danych i obowiązkami administratora związanymi z transparentnością przetwarzania danych osobowych konkretnych osób fizycznych (art. 12 ust. 1, art. 13–15) – także wymagania wobec administratora upublicznienia informacji o stosowaniu RODO lub przynajmniej przekazania określonych informacji podmiotom danych, co też może nastąpić poprzez ich publikację. Przykładowo, można wskazać, że do pierwszej grupy zalicza się obowiązek administratora (podmiotu przetwarzającego) publikacji danych kontaktowych inspektora ochrony danych (art. 37 ust.7 RODO). Natomiast do drugiej grupy – obowiązek współadministratorów przekazania osobom, których dane dotyczą zasadniczej treści uzgodnień między nimi (art. 26 ust. 2 zdanie drugie RODO), który zdarza się, że jest również realizowany poprzez zamieszczenie tych uzgodnień w serwisach internetowych współadministratorów², a niektórzy z nich decydują się nawet na ujawnienie w ten sposób pełnej treści uzgodnień³.

¹ Rozporządzenie 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 (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119, s. 1).

² Zob. np. „Treść zasadniczych uzgodnień pomiędzy Współadministratorami w ramach akcji »Enea Akademia Talentów« z dnia 21.08.2019 r.”; <https://www.enea.pl/akademia-talentow/tresc-zasadniczych-uzgodnien-miedzy-wspoladministratorami.pdf> [dostęp: 26.06.2021].

³ Np. uzgodnienia w „grupie kapitałowej EXTREGO”: „Uzgodnienia między współadministratorami”, <https://www.extrego.com/uzgodnienie-pomiedzy-wspoladministratorami> [dostęp: 26.06.2021].

Drugi wymiar normatywny tworzą przepisy prawa, w których przewiduje się jawność działalności podmiotów wykonujących zadania publiczne i związane z tym powszechne prawo dostępu do informacji (ewentualnie prawo do dokumentów) dotyczących takiej działalności. Obszar ten nie podlega prawnej harmonizacji w Unii Europejskiej, ponieważ w art. 15 TFUE⁴ ustanawia się jedynie zasady otwartości i dostępu do dokumentów, odnoszące się do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej⁵. Z tego względu o zakresie powszechnego prawa do informacji i jego realizacji decydują przepisy krajowe i ich stosowanie, a nawet pewna tradycja i specyficzne lokalne uwarunkowania, co zresztą pokazują podane poniżej przykłady. Na specyfikę krajową w tym obszarze składa się także orzecznictwo sądów, które kontrolują w sprawach indywidualnych działalność podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji (w Polsce dotyczy to spraw z wniosków o udostępnienie informacji publicznej).

W Polsce prawo do informacji o działalności podmiotów wykonujących władzę publiczną oraz o osobach pełniących funkcję publiczną zostało zagwarantowane w art. 61 Konstytucji RP⁶, a na poziomie ustaw zwykłych – przede wszystkim w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁷. Ustawa obejmuje swoim zakresem podmiotowym władzę publiczną i szeroki katalog innych podmiotów realizujących zadania publiczne (np. organy samorządów gospodarczych i zawodowych oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów), jak również partie polityczne i reprezentatywne organizacje związkowe i pracodawców (art. 4 ust.1–2 u.d.i.p.). Ustawowe prawo do informacji publicznej przyznano zaś każdemu, bez możliwości uzależnienia wykonywania tego prawa od wykazania przez korzystającego z niego interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 u.d.i.p.).

Odnosząc powyższy wstęp do stosowania RODO, to jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych w praktyce, okazuje się, że sporo osób zainteresowanych korzysta z przepisów o dostępie do informacji publicznej, aby żądać od administratorów informacji o zastosowaniu RODO, a głównie dokumentów będących materialnymi przejawami wykonywania tego aktu. Wnioski są kierowane do tych administratorów, którzy jednocześnie objęci są zakresem podmiotowym ustawy o dostępie do informacji publicznej. Sądy administracyjne właściwe w sprawach dostępu do informacji publicznej musiały w konkretnych sprawach udzielić odpowiedzi, czy informacje i dokumenty będące wynikiem stosowania RODO są w ogóle objęte zakresem przedmiotowym przepisów o dostępie do informacji publicznej oraz czy informacje (dokumenty) w tym względzie korzystają z prawnej ochrony ich poufności. W niniejszym tekście

⁴ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 47).

⁵ K. Kowalik-Bańczyk, *Komentarz do art. 255 TWE [w:] Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, t. 3, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, Warszawa 2009, s. 683.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

⁷ Dz. U. z 2020 r., poz. 2176; dalej: u.d.i.p.

przedstawiam orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie oraz formułuję wnioski z niego wynikające.

Informacja publiczna jako kryterium stosowania przepisów o dostępie do informacji publicznej

Ustalenia dotyczące informacji publicznej mają kluczowe znaczenie, ponieważ pojęcie to wyznacza przedmiotowy zakres stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej (art. 1 ust.1 u.d.i.p.). Do udostępnienia zaś takiej informacji zobowiązane są wszystkie podmioty objęte mocą ustawy (w tym także administratorzy w rozumieniu art. 4 pkt 7 RODO), które znajdują się w posiadaniu takiej informacji (art. 4 ust. 3 u.d.i.p.), co oznacza potrzebę istnienia zmaterializowanej postaci takiej informacji, w praktyce – wcześniejszego utrwalenia informacji⁸.

Problem kwalifikowania materialnych przejawów stosowania RODO przez administratora podlegającego przepisom o dostępie do informacji publicznej wpisuje się w dotychczasowe sprawy sporne (sądowe) oraz dyskusję (w doktrynie) w przedmiocie zakresu znaczeniowego pojęcia „informacja publiczna”, które trwają właściwie od początku obowiązywania ustawy o dostępie do informacji publicznej, tj. od 1 stycznia 2002 r.

Zakres znaczeniowy tego pojęcia ustalany jest na podstawie art. 1 ust. 1 u.d.i.p., zgodnie z którym informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. W orzecznictwie podkreśla się, że granice informacji publicznej należy określać poprzez trzy przesłanki, których łączne wystąpienie wskazuje, że dana informacja jest informacją publiczną. Po pierwsze, sprawa musi dotyczyć informacji rozumianej jako pewna wiadomość dotycząca faktów; wnioskiem o udostępnienie może być objęte jedynie pytanie o określone fakty, o stan określonych zjawisk na dzień udzielania odpowiedzi. Faktem jest każda czynność i każde zachowanie organu wykonującego zadania publiczne podjęte w zakresie wykonywania takiego zadania. Fakt dotyczy zatem konkretnego zdarzenia lub czynności wykonanej przez podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej. Po wtóre, informacja powinna istnieć i znajdować się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego do jej udzielenia. Wreszcie po trzecie informacja powinna dotyczyć spraw publicznych, o których mowa w art. 1 ust. 1 u.d.i.p., które definiuje się, jako każde działanie władzy publicznej w zakresie zadań stawianych państwu dotyczących lub służących ogółowi albo mających na celu zadysponowanie majątkiem publicznym. Desygnatem jest więc tu publicznoprawny charakter działalności danego podmiotu. Na pojęcie sprawy publicznej, o której ma być udzielona informacja publiczna, składa się więc przede wszystkim charakter publiczny zadań

⁸ M. Pawełczyk, R. Stankiewicz, *Zmaterializowana forma informacji jako jeden z podstawowych elementów definicji informacji publicznej*, „Radca Prawny” 2012, nr 132, s. 2D i n., a także orzecznictwo tam przywołane.

wykonywanych przez określony podmiot. Zatem tam, gdzie występuje aktywność organów publicznych, mamy do czynienia z informacją publiczną⁹.

W opozycji do spraw publicznych stawia się dokument wewnętrzny obejmujący sferę, która nie dotyczy tych spraw. Co istotne, pojęcie dokumentu wewnętrznego nie zostało użyte w ustawie o dostępie do informacji, a jest jedynie wynikiem interpretacji przez sądy art. 1 ust. 1 u.d.i.p., w której poszukuje się obszarów aktywności nie mieszczących się w kategorii sprawy publicznej. Jednak w orzecznictwie nie pojawiło się nawet jednolite rozumienie tego pojęcia. Oczywiście z samej nazwy wynika, że funkcjonuje on w sferze wewnętrznej; według jednego z orzeczeń będzie to dokument, który nie jest skierowany do podmiotów zewnętrznych, może służyć wymianie informacji między pracownikami danego podmiotu, może określać ich zasady działania w określonych sytuacjach lub może być fragmentem przygotowań do powstania aktu, będącego formą działalności dane podmiotu¹⁰.

W orzecznictwie można wyodrębnić trzy rodzaje argumentów uzasadniających kreowanie dokumentów wewnętrznych w sprawach dostępu do informacji publicznej¹¹. Według pierwszego rodzaju argumentów, istotny pozostaje cel pozyskania informacji ze sfery wewnętrznej, w którym nie mieszczą się indywidualne interesy osób, domagających się informacji z tej sfery; dostęp do informacji publicznej powinien bowiem służyć realizacji interesu publicznego. W drugim poglądzie przyczyną wyłączenia dokumentu wewnętrznego z kategorii informacji publicznych jest brak waloru oficjalności tych dokumentów. Może to wynikać z tego, że w tych dokumentach jedynie projektuje się określony sposób działania, a tym samym dotyczą one sfery zamierzeń, a nie faktów. Dokumenty te mogą służyć co prawda realizacji zadania publicznego, ale nie przesądzają o kierunku działania organu w konkretnej sprawie. Przedmiotowe dokumenty mogą także służyć gromadzeniu i wymianie informacji oraz uzgadnianiu stanowisk i poglądów; mają one charakter organizacyjny i porządkowy. Trzeci rodzaj argumentów odnosi się do negatywnych konsekwencji udostępnienia informacji ze sfery wewnętrznej, np. ujawnienie pism wewnętrznych w przedsiębiorstwach energetycznych dotyczących postępowania podczas wykrywania nielegalnego poboru energii mogłoby zmniejszyć efektywność przeprowadzanych kontroli w tym zakresie.

To o tyle istotny podział na informacje publiczne i inne kategorie informacji (w tym dokumenty wewnętrzne), że dopiero, gdy określona informacja zostanie zakwalifikowana jako informacja publiczna, znajdzie do jej ujawniania zastosowanie ustawa o dostępie do informacji publicznej. Nawet jednak w takim przypadku przewidziane ustawą prawo do informacji o sprawach publicznych nie jest prawem nieograniczonym i ustawodawca dopuścił możliwość odmowy udostępnienia takiej informacji

⁹ Wyrok NSA z dnia 30 września 2015 r., I OSK 2093/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA).

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., I OSK 851/10, CBOSA.

¹¹ G. Sibiga [w:] *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, red. *idem*, Warszawa 2014, s. 134 i n., a także orzecznictwo tam przywołane.

w sytuacjach określonych w art. 5 u.d.i.p. (ochrona informacji niejawnych oraz ochrona innych tajemnic ustawowo chronionych, tajemnica przedsiębiorcy, prywatność osoby fizycznej).

W ten sposób w orzecznictwie stworzono podwójny mechanizm ograniczania dostępu do informacji. Pierwszym etapem jest ustalanie, czy określona informacja dotyczy sprawy publicznej, a przez to czy jest informacją publiczną, do której stosuje się ustawę. Pozostałych informacji nie będzie obejmowało prawo dostępu do informacji publicznej, nawet jeśli są efektem działalności władzy publicznej. Dopiero w drugim etapie tak wyodrębnione informacje publiczne są oceniane pod kątem nazwanych ograniczeń prawa znajdujących się w art. 5 u.d.i.p. oraz w innych ustawach, a to ze względu na odesłanie do ustaw ustanawiających tajemnice zawarte w art. 5 ust. 1 u.d.i.p.

Czy materialne przejawy stosowania RODO stanowią informację publiczną?

Odnosząc powyższy podział informacji znajdujących się w posiadaniu podmiotów zobowiązanych do materialnych przejawów stosowania RODO, zauważam w orzecznictwie sądowym rozróżnienie na informacje o stosowaniu RODO oraz dokumenty będące wynikiem tego stosowania, czemu zresztą wyraz dałem już w tytule niniejszego artykułu.

W pierwszym przypadku warte zauważenia są dwa wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim¹², w których stwierdzono, że informacja dotycząca czynności, jakie podjął administrator w związku z wejściem w życie RODO, mających na celu ochronę danych osobowych, jest informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 tej ustawy i w związku z tym mają tu zastosowanie przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. W tej sprawie wnioskujący zwrócił się do administratora (okręgowej rady adwokackiej – ORA) o udzielenie informacji na temat wspomnianych czynności, w szczególności wniósł o udzielenie odpowiedzi na pytania: 1) w jaki sposób był realizowany we wskazanym przez wnioskującego okresie obowiązek informacyjny, o którym mowa w art. 13 i 14 RODO oraz o udostępnienie klauzuli informacyjnej, jeżeli takową się posługuje ORA; 2) jakie środki organizacyjne i techniczne – we wskazanym we wniosku przedziale czasowym – wprowadzono, ażeby chronić dane osobowe przed ich utratą lub zniszczeniem oraz nieuprawnionym dostępem; 3) czy został wyznaczony inspektor ochrony danych (IOD), a jeżeli tak, to jakie są jego personalia i w jakim miejscu upublicznione są dane IOD oraz informacje, kiedy IOD został powołany.

Według sądu, wnioskujący jest uprawniony do żądania precyzyjnej odpowiedzi na swoje pytania. Mogą one dotyczyć nie tylko aktualnych czynności administratora

¹² Wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim: z dnia 22 stycznia 2020 r., II SAB/Go 192/19; oraz z dnia 12 listopada 2020 r., II SA/Go 483/20, CBOSA.

w celu wykonania obowiązków informacyjnych z art. 13–14 RODO, ale także czynności dokonywanych w przeszłości we wskazanym przez żądającego przedziale czasowym. Odpowiada temu obowiązek administratora udzielenia odpowiedzi na tak szczegółowo postawione pytania, a jeżeli nie jest on w stanie udzielić żądanej informacji, to stanowisko w tym względzie powinno być przekonująco uzasadnione, tak aby twierdzenia w tym względzie były uprawdopodobnione¹³.

Inne podejście sądy prezentują, gdy chodzi o ujawnianie konkretnych dokumentów ze sfery wewnętrznej administratora służących do wykonania obowiązków określonych w RODO. W wyroku WSA w Łodzi z 12 lutego 2019 r.¹⁴ stwierdzono, że prowadzone rejestry czynności przetwarzania oraz rejestry kategorii czynności przetwarzania nie stanowią informacji publicznej, lecz stanowią dokument o charakterze wewnętrznym (organizacyjnym i porządkowym), co oznacza, że nie podlegają one udostępnianiu na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przedmiotem wniosku do organu administracji publicznej (administratora) o udostępnienie informacji na podstawie przepisów o dostępie do informacji publicznej były właśnie ujawnienie tych dwóch rejestrów. Jednak – zdaniem sądu – rejestry, o których mowa w art 30 RODO, „nie zawierają informacji o sprawach publicznych, lecz informację o sposobie gromadzenia danych osobowych. Są więc nośnikiem informacji o charakterze wewnętrznym, porządkowym, ewidencyjnym, który ma służyć zapewnieniu m.in. porządku i bezpieczeństwa. Takie rejestry nie odnoszą się natomiast do publicznej sfery działania organu” i w związku z tym jako takie nie zawierają informacji publicznej. Przypomniano bowiem, że cele prowadzenia rejestrów dotyczą administratora i podmiotu przetwarzającego, tj. pozwalają im usystematyzować wykonywane czynności oraz całościowo spojrzeć na wykonywane operacje przetwarzania danych osobowych pod względem zgodności m.in. z wymaganiami prawnymi. Rejestry mają ponadto ułatwić organowi nadzorcemu kontrolę wszystkich procesów przetwarzania danych w organizacji.

Kolejnym dokumentem, którego kwalifikacji dokonały sądy administracyjne, jest zgłoszenie naruszenia ochrony danych do organu nadzorczego. W wyroku z dnia 7 sierpnia 2019 r.¹⁵ WSA w Gliwicach odniósł się do żądania wobec administratora – z powołaniem się na przepisy o dostępie do informacji publicznej – udostępnienia dokumentu zgłoszenia do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych konkretnego naruszenia ochrony danych. Co wydaje się istotne, wnioskujący nie żądał ujawnienia informacji o merytorycznych działaniach organu czy czynnościach pozostających w zakresie jego właściwości, lecz treści pisma zawierającego zgłoszenie naruszenia ochrony danych do organu nadzorczego. Sąd uznał, że dokument ten nie podlega przepisom o dostępie do informacji publicznej i uzasadnił to dwoma rodzajami argumentów. Po pierwsze, zgłoszenie naruszenia ochrony danych stanowi korespondencję wewnętrzną organów (tj. organu zgłaszającego oraz Prezesa UODO) w zakresie RODO

¹³ Zob. ww. wyrok II SA/Go 483/20, CBOSA.

¹⁴ II SAB/Łd 181/18, CBOSA.

¹⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2019 r., III SAB/GI 206/19, CBOSA.

prowadzoną w związku z ochroną danych osobowych i zapewnieniem ich zgodnego z prawem przetwarzania, a nie czynność organu, do której został on powołany. W pojęciu informacji publicznej mieści się bowiem wiedza o działaniach pozostających w zakresie właściwości danego organu, zarządzaniu czy dysponowaniu mieniem czyli działaniach skierowanych na zewnątrz organu. Tymczasem pismo zawierające zgłoszenie naruszenia jest czynnością faktyczną o charakterze wewnętrznym. Po wtóre, zgłaszając naruszenie ochrony danych administrator inicjuje postępowanie w sprawie indywidualnej, a zawiadomienie staje się elementem aktu postępowania, którego wnioskujący o informację publiczną nie jest stroną. Postępowanie to jest prowadzone w trybie ustawy o ochronie danych osobowych, a dostęp do aktu takiego postępowania nie jest objęty ustawą o dostępie do informacji publicznej.

W tej samej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 sierpnia 2020 r.¹⁶, przychylając się do stanowiska wojewódzkiego sądu administracyjnego, użył częściowo zmodyfikowanej argumentacji opierającej się na twierdzeniu, że informacja publiczna dotyczy tylko sfery faktów, a żądane dokumenty nie spełniają tego warunku. W jego ocenie, pismo przekazujące zgłoszenie naruszenia ochrony danych, jako niedotyczące sfery faktów, lecz stanowiące korespondencję wewnętrzną pomiędzy administratorem a Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych, wykorzystaną na potrzeby związane z zamierzonymi działaniami danego podmiotu w przyszłości, nie może być uznane za informację podlegającą udostępnieniu na podstawie i w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dokumenty zawierające zgłoszenie w zakresie naruszenia przez organ zawierają informacje, które mogą zostać wykorzystane przez organ administracji publicznej w przyszłości dla potrzeb postępowania prowadzonego w związku ze zgłoszonym naruszeniem ochrony danych osobowych i zapewnieniem ich zgodnego z prawem przetwarzania. Nie dotyczą one więc sfery faktów, lecz sfery zamierzeń.

Czy dokumenty dotyczące stosowania RODO są chronione poufnością?

W przedstawionym orzecznictwie kryterium oceny sądów jest charakter informacji, wyrażający się w odpowiedzi na pytanie, czy mamy do czynienia z informacją publiczną, a nie treść informacji pod kątem jej potencjalnej poufności. Inaczej ujmując, sąd nie analizował, czy treść określonych dokumentów stosowania RODO powinna korzystać z ochrony poufności i w jakim zakresie powinno to następować.

Problem jest o tyle istotny, że obecny stan publicznej niedostępności opiera się jedynie na zaliczeniu poszczególnych dokumentów do sfery wewnętrznej podmiotów publicznych (administratorów), a nie ze względu na potrzebę zachowania w sekrecie treści dokumentów, czy chociażby ich części.

Polska ustawa o dostępie do informacji publicznej wymaga w art. 5 ust. 1 dla ograniczenia dostępności informacji publicznej istnienia tajemnicy ustawowo chronionej

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2020 r., I OSK 224/20, CBOSA.

(obok tajemnicy przedsiębiorcy, prywatności osoby fizycznej oraz ochrony informacji niejawnych w rozumieniu przepisów o ochronie informacji niejawnych). W związku z tym, gdy dojdzie do zaklasyfikowania konkretnej informacji jako informacji publicznej tylko objęcie jej prawną tajemnicą sprawia, że pozostanie ona niedostępna. W dotychczasowym orzecznictwie sądowym nie oceniono natomiast jeszcze, czy z przepisów RODO można wywodzić taką tajemnicę, chociaż w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa technicznego i organizacyjnego danych osobowych poprzez poufność wewnętrznych polityk ochrony danych. Zdawkowe wypowiedzi judykatury wskazują, że z samej generalnej zasady z art. 24 ust. 1 RODO nie wynika, aby statuowała ona szczególną kategorię tajemnicy prawnie chronionej¹⁷.

Problem ustalenia prawnych granic poufności unaocznia wyrok WSA w Opolu z dnia 16 marca 2021 r.¹⁸, który dotyczył ujawnienia dokumentów z audytu bezpieczeństwa informacji w urzędzie miejskim. W odpowiedzi na żądanie ujawnienia protokołu, a następnie sprawozdania z tego audytu, burmistrz przyjął, że wnioskowany dokument ma charakter wewnętrzny. W jego opinii przedmiotowy dokument dotyczy sposobów zabezpieczenia danych osobowych poprzez opracowanie i wdrożenie oraz realizację techniczno-organizacyjnych zabezpieczeń danych. Podniósł, że dokument, o którego udostępnienie wnosił skarżący obejmuje zagadnienia związane z opracowaniem i wdrożeniem oraz wykonywaniem zabezpieczeń fizycznych i infrastruktury informatycznej. Dlatego też nawet ogólny opis technicznych i organizacyjnych środków bezpieczeństwa nie podlega ujawnieniu i powszechnemu dostępowi. Sąd, stwierdzając bezczynność burmistrza, uznał, że zarówno protokół audytowy, jak i sprawozdanie z audytu zawierają wspólne cechy przesądzające o ich urzędowym charakterze. Sąd podniósł również, że stanowią one dokumentację przebiegu i efektów kontroli działalności podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej w zakresie wykonywanej przez ten podmiot działalności publicznej (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie u.d.i.p.), a przez to mają charakter informacji publicznej. Organ (burmistrz) zobowiązany jest zatem do odniesienia się do treści dokumentu i danych w nim zawartych w aspekcie tego, czy je udostępnia, czy uznaje ich ochronę w zakresie tajemnicy chronionej prawnie; a jeżeli tak – to w jakim zakresie i dlaczego tak uznaje. Dlatego też nakazano w wyroku rozpatrzenie merytoryczne wniosku o udostępnienie informacji publicznej, a rozpoznając wniosek, organ winien jest ustalić, czy nie zachodzą przesłanki ograniczające dostępność informacji, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p. i wydać decyzję odmowną w razie ich zaistnienia bądź udzielić informacji publicznej w przypadku braku ograniczenia do niej dostępu.

¹⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 września 2019 r., IV SA/Po 578/19, CBOSA.

¹⁸ II SAB/Op 3/21, CBOSA.

Wnioski

Problemy z sądowym ustaleniem granic powszechnej dostępności dokumentów stosowania RODO wpisują się w dwa istotne dylematy polskich przepisów o dostępie do informacji publicznej: kwalifikacją, czy określona informacja jest informacją publiczną oraz ograniczeniem dostępności informacji publicznej ze względu na ustawowo chronioną tajemnicę.

Obecnie w orzecnictwie sądów administracyjnych podjęto przede wszystkim pierwszy temat. Jednak w mojej ocenie, za daleko niewystarczające należy uznać stwierdzenie niedostępności informacji tylko z tego powodu, że dokumenty dotyczące stosowania RODO mają charakter dokumentu wewnętrznego, który nie podlega zakresowi przepisów o dostępie do informacji publicznej. Pojęcie dokumentu wewnętrznego nie posiada jednoznacznych podstaw normatywnych i pozostaje jedynie oparte na różnorodnych (i częściowo nie do końca jasnych) argumentach sprowadzających się do takiej wykładni art. 1 ust. 1 u.d.i.p., w której poszukuje się obszarów aktywności niemieszczących się w kategorii sprawy publicznej. Wyodrębnienie sfery wewnętrznej jest każdorazowo zależne całkowicie od składu orzekającego sądu.

Natomiast ciągle otwarte w orzecnictwie pozostaje pytanie, czy dokumenty dotyczące stosowania RODO korzystają z prawnej ochrony poufności ich treści. Oczywiście w wykonaniu RODO tworzy się znaczny zasób różnorodnych dokumentów i nie chodzi o prawne szczegółowe określenie publicznej dostępności każdego z nich. Jednak na razie przedmiotem analizy sądów nie było nawet generalne ustalenie granic ich powszechnej dostępności, i chociażby kierunkowe określenia znaczenia w tym względzie zasady integralności i poufności z art. 5 ust. 1 lit. f RODO czy też tajemnicy inspektora ochrony danych z art. 38 ust. 5 RODO.

Podumowując, należy stwierdzić, że aktualny stan, w tym wynikający z orzecnictwa, powoduje wśród administratorów objętych mocą przepisów o dostępie do informacji publicznej niepewność co do warunków i zakresu poufności treści dokumentów. Problemy sprowadzają się do pytań, jaki dokument i w jakich sytuacjach staje się informacją publiczną lub dokumentem wewnętrznym; a jeżeli uznany zostanie za informację publiczną, to na jakich prawnych zasadach ma następować weryfikacja, czy jego treść jest powszechnie dostępna, czy też chroniona poufnością. Przedstawione dylematy stanowią element szerszej oceny, według której przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej utraciły cechę pewności (przewidywalności zastosowania), a to właśnie ze względu na niejasny jej zakres przedmiotowy stosowania, opierający się na kryterium „informacji publicznej”¹⁹.

¹⁹ M. Bernaczyk, *Dokument wewnętrzny jako ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji. Rozstrzygnięcie kolizji w teorii i praktyce prawa*, Warszawa 2017 r., s. XXXVI.

Literatura

- Bernaczyk M., *Dokument wewnętrzny jako ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji. Rozstrzygnięcie kolizji w teorii i praktyce prawa*, Warszawa 2017.
- Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, red. G. Sibiga, Warszawa 2014.
- Kowalik-Bańczyk K., *Komentarz do art. 255 TWE [w:] Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, t. 3, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, Warszawa 2009.
- Pawelczyk M., Stankiewicz R., *Zmaterializowana forma informacji jako jeden z podstawowych elementów definicji informacji publicznej*, „Radca Prawny” 2012, nr 132.

Streszczenie

Grzegorz Sibiga

Publiczna dostępność na podstawie przepisów o dostępie do informacji publicznej informacji i dokumentów dotyczących stosowania RODO przez administratora w orzecznictwie sądów administracyjnych

Przedmiotem artykułu jest przedstawienie i ocena orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczących publicznej dostępności – na podstawie przepisów o dostępie do informacji publicznej – informacji i dokumentów o stosowaniu RODO. Chodzi o potencjalne obowiązki ujawnienia nałożone na tych administratorów, którzy są jednocześnie podmiotami objętymi mocą przepisów o dostępie do informacji publicznej. Dylematy związane z jawnością informacji i dokumentów dotyczących RODO wpisują się w szersze problemy związane z niejasnym zakresem stosowania przepisów o dostępie do informacji publicznej oraz z prawnymi warunkami ograniczeń dostępności spowodowanych poufnością. Aktualny stan, w tym wynikający z orzecznictwa sądowego, powoduje wśród administratorów niepewność co do warunków i zakresu poufności treści dokumentów dotyczących stosowania RODO.

Słowa kluczowe: informacja publiczna; publiczny dostęp; dokument wewnętrzny; poufność; RODO.

Summary

Grzegorz Sibiga

Public Availability of Information and Documents on Controller's Compliance with GDPR Under the Provisions on Access to Public Information in the Jurisprudence of Administrative Courts

This article aims to present and assess the judicature of the Polish administrative courts concerning the public availability of information and documents on GDPR compliance under the Act on Access to Public Information. It is about the potential disclosure obligations imposed on those controllers who are also the entities covered by the provisions on the access to public informa-

tion. The dilemmas surrounding the disclosure of information and documents regarding GDPR compliance are part of broader issues relating to the unclear scope of application of the Act on Access to Public Information and the confidential nature of such information. The current legal situation, including judicial decisions, leads to uncertainty among controllers regarding the disclosure conditions and scope of confidentiality of documents regarding GDPR compliance.

Keywords: public information; public access; internal document; confidentiality; GDPR.