

Wyjątki od zasady dostępu do informacji publicznej w Stanach Zjednoczonych na przykładzie sprawy *Milner v. Department of the Navy*

1. Wstęp

Freedom of Information Act¹, na mocy którego każdy ma prawo dostępu do informacji wytworzonej przez organy federalne, zostało podpisane 4 lipca 1966 r. i weszło w życie równy rok później. Prezydent Lyndon Baines Johnson podczas podpisywania ustawy podkreślił, że Stany Zjednoczone są krajem otwartego społeczeństwa, którego prawo do wiedzy jest pielęgnowane i strzeżone². Uchwalenie FOIA było wynikiem dziesięcioletniej debaty publicznej różnych form i grup nacisku, znaczną rolę odegrał również ruch społeczny związany z ideą otwartego rządu, który w swoich postulatach zawiera również jawność, rzetelność i przejrzystość działań władzy publicznej³.

Ustawa zobowiązuje agencje federalne do upubliczniania wytworzonych przez siebie wiadomości w publicznych rejestrach, ale również pozwala każdemu zainteresowanemu na wystąpienie z wnioskiem o udostępnienie danej informacji. FOIA wyróżnia 9 wyjątków od ogólnej zasady preferującej jawność działania organów administracji federalnej. Wśród nich wskazuje się m. in. na wyłączenia z względu na ochronę bezpieczeństwa narodowego i polityki zagranicznej, tajemnicę handlową i inne infor-

¹ The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552 As Amended By Public Law No. 110-175, 121 Stat. 2524, <http://www.justice.gov/sites/default/files/oip/legacy/2014/07/23/amended-foia-redlined.pdf> (dostęp 4.05.2015), dalej FOIA.

² G. Kennedy, *How Americans got their right to know Getting Congress to guarantee access to federal information through FOIA 30 years ago was a press triumph*, <http://www.johnemossfoundation.org/foi/kennedy.htm>, (dostęp 4.05.2015). Wszystkie tłumaczenia pochodzą od autorki nieniejszego tekstu, chyba że zaznaczono inaczej.

³ M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 138-140.

macje finansowe lub handlowe, nieuzasadnioną ingerencję w prywatność, dane lub informacje geologiczne i geofizyczne, informacje dotyczące instytucji finansowych. Przedmiotem tytułowej sprawy, *Milner v. Department of the Navy*⁴, była odmowa udostępnienia informacji publicznej ze względu na materiały dotyczące wewnętrznych reguł oraz postępowania personelu. Jej rozstrzygnięcie wydane przez Sąd Najwyższy 7 marca 2011 r. zatrzymało wieloletnią, błędną praktykę wykładni przesłanki ograniczającej dostęp do informacji publicznej zawartej w sekcji 552 (b) (2) 5 U.S.C. obejmującą „dokumenty dotyczące wyłącznie wewnętrznych reguł kadrowych i procedur jego postępowania”.

2. Zarys sprawy

W przedmiotowej sprawie, powód, Glen Milner, mieszkaniec Puget Sound, położonego nad Zatoką Puget zwrócił się do Marynarki Wojennej o udostępnienie informacji o szacunkowym polu rażenia w przypadku niekontrolowanej eksplozji składu amunicji. Powód był członkiem organizacji społecznej, której celem jest podnoszenie świadomości mieszkańców w zakresie niebezpieczeństw, jakie niesie za sobą ulokowanie siedziby Marynarki Wojennej bezpośrednio w sąsiedztwie ich domów. Marynarka co prawda nie kwestionowała faktu posiadania spornej informacji, jednak wskazała, że jej jawność została wyłączona na podstawie *high 2 exemption*, którą Sąd Apelacyjny Dystryktu Kolumbia, twórczo rozwijając wcześniejsze rozważania Sądu Najwyższego, wywiódł z przesłanki ograniczającej dostęp do informacji publicznej ze względu na informacje dotyczące wewnętrznych reguł postępowania i personelu w orzeczeniu z 1981 r. w sprawie *Crooker v. Bureau of Alcohol, Tobacco & Firearms*⁵. W uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny stwierdził, że wielokrotnie powoływana w orzecznictwie *exemption 2* stwarza podstawę do wyodrębnienia dwóch niezależnych od siebie grup dokumentów agencji:

- Materiały dotyczące spraw „banalnych” – niskie 2 (*low 2 exemption*), oraz
- Informacje dotyczące ważnych spraw wewnętrznych, których ujawnienie mogłoby pociągać za sobą niebezpieczeństwo obejścia wymogów prawa – wysokie 2 (*high 2 exemption*)⁶.

Powód dwukrotnie przegrał przed sądami stanowymi, które potwierdziły stanowisko Marynarki Wojennej. Sąd Apelacyjny Dziewiątego Okręgu w uzasadnieniu podkreślił, że dokumenty odnoszące się do skutków wybuchu są bezpośrednio związane z wewnętr-

⁴ *Milner v. Department of the Navy*, No. 09-1163, argued December 1st 2010- decided March 7th 2011, <http://www.supremecourt.gov/opinions/10pdf/09-1163.pdf> (dostęp 4.05.2015).

⁵ M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej* ..., s. 164.

⁶ *Ibidem*.

nym funkcjonowaniem i zasadami agencji, są „głównie” związane z ich użytkowaniem wewnętrznym, a udostępnienie informacji mogłoby przyczynić się do obejścia prawa. Sprawa trafiła 28 czerwca 2010 r. na wokandę Sądu Najwyższego, pierwsze wysłuchanie stron miało miejsce 1 grudnia 2010 r., 4 miesiące później wydano przełomowe orzeczenie. Wyrok został przegłosowany 8 : 1, z negatywnym głosem sędziego Stephena G. Breyer’a oraz zdaniem odrębnym zgłoszonym przez sędzię Elenę Kagan.

Podczas wysłuchania stron, adwokat powoda David S. Mann podkreślał, że wykładnia *high 2 exemption* dalece odbiega od wykładni językowej przepisu, wskazując, że użycie przez prawodawcę sformułowania „related solely”, czyli „wyłącznie związane”, nie zostało użyte przez przypadek. Celem tak sformułowanego przepisu jest ograniczenie przesłanek uniemożliwiających odmowę udostępnienia informacji publicznej do jak najwęższego kręgu podmiotów. Podkreślał on również, że sprawa Crooker wypaczyła rozumienie tej przesłanki⁷. Mann wskazywał również na genezę powstawania tego przepisu, odwołując się do prac legislacyjnych Kongresu, przekonywał, że intencją ustawodawcy było stworzenie jedynie takiej regulacji, która wyłącza jawność określonych informacji jedynie ze względu na ich powiązanie z wewnętrznymi zasadami funkcjonowania agencji. Trzecim argumentem pełnomocnika był tzw. duch ustawy, który obliguje do rozpatrywania ograniczeń w dostępie do informacji publicznej w taki sposób, aby preferować jawność dokumentów agencji nad ich tajnością.

Pełnomocnikiem Marynarki Wojennej w przedmiotowej sprawie był Anthony A. Yang, asystent prokuratora generalnego w Departamencie Sprawiedliwości. Zarzucał on powodowi próbę obejścia 30 lat utrwalonej praktyki sądów w wyróżnianiu wysokiego 2 oraz zwracał uwagę na potencjalną utratę stabilności prawa w przypadku wydania odmiennego wyroku. Yang podkreślał również potrzebę zachowania balansu pomiędzy kulturą jawności, jaką cechują się Stany Zjednoczone, a niezbędnym, ze względu na bezpieczeństwo publiczne, zachowaniem pewnych informacji w poufności. Z tego powodu uważał, że Sąd Najwyższy nie tylko nie ustanowił w swoim orzecznictwie dodatkowych przesłanek tajności, ale jedynie dokonał wykładni *exemption 2* zgodnie z duchem ustawy, z poszanowaniem pozostałych przesłanek wyłączających jawność. Yang wskazał również, że w przedmiotowej sprawie sporne są informacje zawarte w wewnętrznych, personalnych dokumentach i zasadach określających procedury agencji, jednak nie powinny być one udostępnione właśnie ze względu na bezpieczeństwo publiczne oraz interesy rządu, które w spornym zakresie mają prymat nad ogólną zasadą jawności.

⁷ Oral argument -transcription, http://www.oyez.org/cases/2010-2019/2010/2010_09_1163#sort=ideology (dostęp 4.05.2015).

2.1. Rozstrzygnięcie

Sąd Najwyższy uwzględnił roszczenia powoda, jednocześnie zaznaczając, że sporne informacje mogą podlegać wyłączeniu spod zasady jawności z uwagi na inne przesłanki, które ustanawia FOIA. W uzasadnieniu wskazano, że Freedom of Information Act generalnie gwarantuje dostęp do dokumentów wytworzonych przez agencje federalne, zakładając jednocześnie istnienie 9 wyjątków, które uniemożliwiają udostępnienie żądanej informacji z powodu szczególnych interesów, jakie chronią.

Podkreślono, że z uwagi na zmianę brzmienia przepisu w porównaniu z poprzednim stanem prawnym⁸, nie można dokonywać wykładni rozszerzającej *exemption 2*⁹. Odwołując się do sprawy *Rose* przeciwko *Akademii Sił Powietrznych* wskazał, że Sąd co prawda odnosi się tę przesłankę jedynie do informacji dotyczących postępowań i zasad personalnych w danej agencji, jednak wyróżnił również sytuację, w której poprzez udostępnienie takiej informacji może dojść do naruszenia prawa (*high 2 exemption*). Przywołując wspomnianą już sprawę *Crooker v. Bureau of Alcohol, Tobacco Firearms*, Sąd przypomniał, że dotychczas przesłanka ta obejmowała również materiały „głównie wewnętrzne”, których ujawnienie mogłoby spowodować wysokie ryzyko dla bezpieczeństwa agencji lub obejście prawa.

W uzasadnieniu Sąd przypomniał, że *exemption 2* dotyczy tylko wewnętrznych regulacji oraz personalnych zasad postępowania agencji, w związku z powyższym wnioskowane dokumenty (mapy i dane dotyczące potencjalnej eksplozji) nie mogą być kwalifikowane jako wyłączone spod zasady jawności na mocy tej przesłanki.

Sąd wskazał, że wykładnia sformułowania „personnel rules and practices” ma fundamentalne znaczenie dla rozumienia tej normy. Wskazano, że słowo „personalny, kadrowy” odnosi się jedynie do informacji związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi. *Exemption 6* dotyczy również innego przykładu związanego z personalnym (osobistymi) dokumentami, stwierdzając że najczęstsze rozumienie słów „personnel file” sprowadza się do dokumentów stworzonych przez działy zajmujące się zarządzaniem zasobami ludzkimi, dotyczących informacji o pracownikach, takich jak np. wyniki egzaminów i ocena pracy, wyniki badań ewaluacyjnych i im podobne. Sąd wskazał, że *exemption 2* rozumie słowo „personnel” w dokładnie taki sam sposób. Tylko sprawy dotyczące bezpośrednio pracowników, takie jak zwolnienie, zatrudnianie, zasady pracy i dyscypliny, wynagrodzenie oraz dodatki socjalne mogą być utajnione ze względu na ten wyjątek. Wszystkie te informacje kwalifikowane są jako niskie 2, w związku z tym stwierdzono, że niskie 2 jest tak naprawdę „całym 2”.

⁸ W Administrative Procedure Act (APA) ta przesłanka pozwalała na odmowę udostępnienia każdej informacji związanej ściśle z zarządzaniem agencją („any matter relating solely to the internal management of an agency”).

⁹ *Department of Air Force v. Rose*, 425 U. S. 352, 362-363.

Sąd podkreślił również, że wszelkie wyjątki od ogólnej zasady jawności powinny być traktowane w sposób zawężający. Wąskie rozumienie przepisu stanowi szczególnie podstawę dla rozumienia i wykładni *exemption 2*. Wynika to przede wszystkim z poprzedniej regulacji prawnej, która w stosunku do obecnej wyłączała spod jawności szeroką kategorię informacji. Nie ulega zatem wątpliwości, że celem ustawodawcy było takie sformułowanie przepisu, które pozwala na ujawnienie jak największej liczby informacji szerokiego gronu zainteresowanych.

Sąd, podsumowując, jednoznacznie stwierdził, że dwa odmienne sposoby odczytywania *exemption 2* są niezgodne z ustawą. Marynarka Wojenna może wyłączyć żądane informacje spod zasady jawności, ale używając do tego innych narzędzi niż *exemption 2*. Wskazano między innymi na *exemption 3*, czyli informacje wyłączone na podstawie odrębnych przepisów lub *exemption 7*, które chroni dokumenty wytworzone na potrzeby porządku publicznego.

2.2. Zdanie odrębne sędzi Kagan

W zgłoszonym zdaniu odrębnym sędzia Elena Kagan podkreśliła, że literalne brzmienie przepisu wskazuje na wyłączenie jawności ze względu na informacje „związane wyłącznie z wewnętrznymi regułami kadrowymi oraz zasadami działania agencji”. Dokumenty, o które wnioskował Glen Milner zawierają informacje dotyczące siły potencjalnego wybuchu któregośkolwiek z magazynu Marynarki Wojennej w Zatoce Pudget, które opracowywane są przez agencję z uwagi na zapewnienie bezpieczeństwa pracownikom oraz zatrzymaniu potencjalnego łańcucha reakcji, który byłby niebezpieczny również dla osób zamieszkujących okoliczne terytoria. Sędzia Kagan wskazała, że informacje te mogą zostać wyłączone spod zasady jawności, jednak na podstawie innych regulacji niż wskazana przez organ *exemption 2*. Dla rozumienia powoływanej przesłanki wyłączenia, niezbędne jest zrozumienie kluczowych dla jej znaczenia określeń „personnell rules and practices”, czyli informacji związanych z zasadami odnoszącymi się do stosunków pomiędzy pracownikami oraz kwestią zarządzania zasobami ludzkimi. Powołując się na konkretne sytuacje, Kagan wskazała, że dopuszcza się również w tym kontekście potoczne rozumienie słowa „personalny, kadrowy”, które to mogą odnosić się np. do dokumentów zawierających historię stosunku pracy zatrudnionego, problemów jakie występują pomiędzy pracownikami, czy informacjami posiadanymi przez agencje pracy. Reguły postępowania według sędzi Kagan odnoszą się do „reguł i zasad postępowania związanych z warunkami zatrudniania w agencjach federalnych, zatrudniania i zwalniania, zasadami pracy, pracowniczego dyscypliny, wypłat oraz świadczeń socjalnych”.

Sędzia stanowczo zaprzeczyła, jakoby *exemption 2* mogła być łączona z informacjami dotyczącymi efektów potencjalnych wybuchów w bazie Marynarki Wojennej. Z powodu braku związku z wewnętrznymi regułami postępowania, Marynarka Wojenna nie mogła powołać się na tę przesłankę w celu odmowy udostępnienia żądanej dokumentacji. Jeśli przyznać by rację takiemu rozumowaniu, rząd mógłby powołać się na przesłankę wewnętrznych regulacji za każdym razem, kiedy udostępnienie żądanej informacji mogłoby służyć potencjalnemu obejściu prawa. Jednak w przedmiotowej sprawie, co prawda Marynarka ma uzasadnione podstawy do odmowy udostępnienia żądanej informacji ze względu na bezpieczeństwo publiczne, lecz nie na podstawie omawianego przepisu, ale np. na podstawie *exemption 1*, która w sposób bezpośredni odnosi się do ochrony bezpieczeństwa narodowego i polityki zagranicznej. Pozwala ona na wyłączenie spod ogólnej zasady jawności takich dokumentów, których ujawnienie mogłoby skompromitować bezpieczeństwo narodowe.

2.3. Zdanie odrębne sędziego Brayera

Sędzia Brayer jako jedyny z całego składu sędziowskiego zagłosował w sposób odmienny oraz dostarczył opinię negującą powstałe orzeczenie. Powołując się na słowa sędziego Stevensa, wskazał, że kiedy dane regulacje prawne zostały chociaż raz zdekonstruowane oraz wyjaśnione przez Sąd Najwyższy lub uznane przez stałe stosowanie, inny sąd ani żadna inna agencja nie powinny próbować ich zmieniać. Sędzia Brayer, odnosząc te słowa do przedmiotowej sprawy, wskazał, że wyróżnienie *high 2 exemption* oraz *low 2 exemption* w sprawie Crooker było zgodne z Freedom of Information Act. Orzeczenie to było konsekwentnie stosowane zarówno przez organy federalne, jak i sądy przez ponad 30 lat. Co prawda, istnieją wątpliwości co do takiej interpretacji tego przepisu, jednak ze względu na długotrwałą i stałą praktykę w tym zakresie nie powinny one być brane pod uwagę. Przemawia za tym również fakt, że Kongres już po orzeczeniu w sprawie Crookera pomimo nowelizacji ustawy, pozostawił *exemption 2* w jej dotychczasowym brzmieniu, wskazując, że nie potrzebuje ona ściślejszego uregulowania prawnego, zatem jej wykładnia w orzecznictwie jest poprawna.

Odrębną kwestią jest fakt, że takie proste interpretowanie przepisu (jako wyłączenie związane jedynie z zasadami wewnętrznymi agencji) mogło również zostać dokonane przez Sąd podczas wyrokowania w sprawie Crookera. Analiza podjęta przez tamtejszy Sąd była skrupulatna i dokładna, brano pod uwagę nie tylko literalne brzmienie przepisu, ale również jego historyczne uzasadnienie oraz stosowanie. W badanym orzeczeniu Sąd wskazał również, że słowa te mogą być odczytywane szerzej, jako informacje nieprzeznaczone dla publicznej wiadomości.

Sędzia Brayer podkreślił również, że w momencie kiedy sądy w określony, sensowny sposób interpretowały dany przepis przez ponad 30 lat, kiedy Kongres takiej interpretacji się nie sprzeciwił, a ma ona swoje uzasadnienie w stanie prawnym, jest rozsądna i pozwala na osiągnięcie określonych prawem rezultatów, a nowa interpretacja może spowodować poważne problemy w stosowaniu, należy pozostawić *status quo*.

2.4. Podsumowanie orzecznictwa amerykańskiego

Orzeczenie w sprawie *Milner v. Department of the Navy* rozpoczęło nowy rozdział w stosowaniu *exemption 2* w sprawach o udostępnienie informacji publicznej. Przełomowy wyrok, reinterpreting przepisy FOIA, położył kres wieloletniej, błędnej wykładni przepisów ustawy przez agencje federalne oraz sądy. Podkreśla się, że obecnie organy muszą dokładniej analizować, czy w żądanych informacjach znajdują się takie, które rzeczywiście odpowiadają wykładni językowej *exemption 2*¹⁰. O tym, jak ważne jest przedmiotowe orzeczenie świadczy fakt, że jeszcze w 2010 r. na 80 000 odrzuconych wniosków o udostępnienie informacji publicznej, aż dla 54 000 z nich podstawą była właśnie *exemption 2*¹¹. Obecnie organy najczęściej szukają oparcia odmowy udostępniania informacji na podstawie *exemption 10, 7 i 3*¹². Nie wydaje się, żeby agencje, które dotychczas skutecznie uniemożliwiały pozyskanie informacji, powołując się na przedmiotową przesłankę, zaczęły sporne informacje udostępniać. Co prawda, Departament Sprawiedliwości kilka miesięcy po przełomowym orzeczeniu wydał dokument¹³, wskazując na wagę 3-stopniowego testu (informacja dotyczy wyłącznie informacji o pracownikach, wytworzona jest jedynie do wewnętrznego użytku organu), który umożliwia powołanie się na *exemption 2*, jednak pozostawia jednocześnie szeroką swobodę, jeśli chodzi o powoływanie się na inne przesłanki. Podkreśla się, że orzeczenie to wyłącza możliwość wyróżniania *high 2 exemption* i *low 2 exemption*, nakazując jednolitość, spójność i zasadę preferencji jawności w zakresie interpretowania i wykładni omawianego przepisu.

¹⁰ *The Taming of the "2": Milner v. Department of the Navy Signals the Curtain Call on Debates Surrounding the Scope of FOIA's Exemption 2*, <http://www2.law.mercer.edu/lawreview/getfile.cfm?file=63413.pdf> (dostęp 29.06.2015).

¹¹ *Ibidem*.

¹² Testimony of Miriam Nisbet, Director of the Office of Government Information Services before the Senate Committee on the Judiciary on „The Freedom Of Information Act; safeguarding critical infrastructure and the public's right to know”, March 13, 2012, <http://www.judiciary.senate.gov/imo/media/doc/12-3-13NisbetTestimony.pdf> (dostęp 29.06.2015).

¹³ OIP Guidance, *Exemption 2 After the Supreme Court's Ruling in Milner v. Department of the Navy*, <http://www.justice.gov/oip/blog/foia-guidance-7> (dostęp 29.06.2015).

3. Dostęp do informacji publicznej w prawie polskim

Dostęp do informacji publicznej jest jednym z elementów przedmiotowych szeroko rozumianego prawa do informacji. We współczesnych konstytucjach demokratycznych państw prawa coraz częściej obok tradycyjnych praw i wolności politycznych wymieniana się właśnie prawo do uzyskiwania informacji od organów władzy publicznej. W państwach, w których konstytucje tego prawa nie przewidują, uchwalane są ustawy, które regulują kwestie dostępności informacji publicznej, będące często wyrazem realizacji obowiązków zawartych w umowach i traktatach międzynarodowych. Polska jest jednym z państw, które uprawnienie podmiotowe do pozyskiwania informacji o działaniach organów władzy publicznej zawarło już w ustawie zasadniczej. Prawo obywateli do dostępu do informacji publicznej warunkuje ich czynny udział w życiu społeczno-politycznym i sprzyja budowaniu poczucia odpowiedzialności za sprawy wspólne obywatelom. Przezroczystość i jawność działania organów władzy publicznej skutkuje większym zaufaniem członków społeczeństwa do organów administracji, a co za tym idzie – wzrostem przedsiębiorczości, liczby i jakości oddolnych inicjatyw i poczucia współzarządzania.

Dostęp do informacji publicznej jest również podstawowym elementem zasady otwartego rządu, coraz bardziej docenianej zarówno przez osoby sprawujące władzę, jak i zwykłych obywateli. Koncepcja ta oprócz jawności informacji publicznej zajmuje się także partycypacją obywateli w procesach stanowienia prawa, a wśród jej zasadniczych elementów można wskazać:

- 1) jawność działania władzy publicznej, która umożliwia obywatelom poznanie motywacji oraz materiałów wykorzystywanych w procesie stanowienia i stosowania prawa,
- 2) otwartość *sensu stricto*, która sprowadza się do wysłuchania obywateli przez rząd oraz brania pod uwagę ich stanowiska w procesach legislacyjnych,
- 3) odpowiedzialność władzy publicznej wobec społeczeństwa za działania i zaniechania¹⁴.

Należy zauważyć, że Polska nie jest obecnie członkiem międzynarodowej inicjatywy Partnerstwa Otwartych Rządów, która stawia sobie za cel wdrożenie tej koncepcji w państwach członkowskich, jednak polski rząd przekonuje, że pomimo tego realizuje wszystkie założenia inicjatywy¹⁵. Niejako na potwierdzenie tej deklaracji, w załączniku przyjętej przez Radę Ministrów uchwale „Sprawne Państwo 2020”, w rozdziale poświę-

¹⁴ Zob. B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4, s 19.

¹⁵ Zob. Koalicja na Rzecz Otwartego Rządu. Cele, <http://otwartyrzad.org.pl/cele/> (dostęp 12.07.2015 r.).

conym idei otwartego rządu, spośród celów, jakie stawia przed sobą rząd, wskazuje się na współpracę z obywatelami, wymienianie się z nimi informacjami i wiedzą, angażowanie ich w procesy rządzenia na poziomie rządowym i samorządowym¹⁶.

Niemniej, zauważyć należy również, że prawo dostępu do informacji publicznej, chociaż bardzo szeroko rozumiane, posiada pewne istotne ograniczenia. Podobnie jak w Stanach Zjednoczonych, na pierwszy plan wysuwają się wyjątki od zasady jawności dotyczące bezpieczeństwa państwa, prywatności oraz praw i wolności innych osób. W tej części pracy zostaną omówione polskie uregulowania dotyczące dostępu do informacji publicznej ze szczególnym naciskiem na konstytucyjne i ustawowe ograniczenia, przede wszystkim związane z informacjami dotyczącymi bezpieczeństwa publicznego oraz wewnętrznymi uregulowaniami postępowania w organach administracji rządowej.

3.1. Dostęp do informacji publicznej w Polsce w świetle regulacji konstytucyjnych

Zgodnie z Konstytucją RP¹⁷, każdy obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie 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. Art. 61. stanowiący konstytucyjną podstawę udostępniania informacji publicznej w ustępie 2 precyzuje, że prawo to może być realizowane zarówno poprzez dostęp do dokumentów, jak również poprzez wstęp na posiedzenia organów kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych z możliwością rejestrowania obrazu i dźwięku. Kolejny ustęp omawianego artykułu wskazuje jednocześnie, że ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁸, informacją publiczną jest każda wiadomość wytwarzana przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swych kompetencji. Co więcej, taki charakter będzie miała również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów. Wynika z tego, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do

¹⁶ Zob. „Strategia: sprawne państwo 2020”, <https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2011/12/SSP-20-12-2012.pdf> (dostęp 12.07.2015 r.).

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁸ Wyrok NSA z 7 grudnia 2010 r., I OSK 1774/10.

władz publicznych, jak również wytworzona lub odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Należy podkreślić, że na gruncie art. 61 Konstytucji prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje jedynie obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej. Nie można rozszerzać tego prawa ani na inne osoby przebywające czasowo na terytorium Polski, ani na osoby prawne i inne jednostki organizacyjne¹⁹. Prawo dostępu do informacji publicznych nie jest ograniczone jedynie do informacji dotyczących organów przedstawicielskich, rozciąga się ono również na informacje, których źródłem jest działalność samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych jednostek organizacyjnych, o ile wykonują one zadania władzy publicznej lub jeśli gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa²⁰. Rezygnując z określenia przedmiotowego zakresu pojęcia informacji publicznej, ustrojodawca zdecydował się jedynie na szerokie określenie podmiotów, które do udostępniania informacji publicznej są zobligowane²¹.

Budowa art. 61 Konstytucji umożliwia jego bezpośrednie stosowanie. Przepis ten uznaje się za jeden z najbardziej szczegółowych w ustawie zasadniczej²². Podstawą korzystania z prawa dostępu do informacji publicznej w praktyce jest jednak ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²³. Warto zauważyć, że już po wejściu ustawy Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 30 stycznia 2002 r.²⁴ stwierdził, że omawiany artykuł Konstytucji mógł być stosowany bezpośrednio²⁵. Niemniej, to właśnie wspomniana ustawa reguluje nie tylko podstawowe kwestie dotyczące zakresu przedmiotowego i podmiotowego prawa dostępu do informacji publicznej, ale również określa właściwą procedurę pozyskiwania informacji, ustanawia obowiązek prowadzenia Biuletynów Informacji Publicznej, a także zawiera uregulowania dotyczące ponow-

¹⁹ Zob. B. Banaszak, *Komentarz do art. 61, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. B. Banaszak, Warszawa 2012, Legalis (dostęp 12.07.2015 r.), zob. W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 61 Konstytucji, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s.13; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2015 r. sygn. akt SK 36/14, ZU OTK nr 11A/2015, poz. 189

²⁰ Zob. W. Skrzydło, *Komentarz do art. 61. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2013, Lex, (dostęp: 12.07.2015 r.).

²¹ Zob. M. Bidziński, *Komentarz do art. 1, [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, Legalis, (dostęp 12.07.2015 r.), odmiennie: I. Kamińska, M. Rozbicka- Ostrowska, *Komentarz do art. 1, [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Warszawa 2012, s. 12, zob. M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008.

²² Zob. M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, Lex, (dostęp: 12.07.2015 r.).

²³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 782; dalej: DostInfPublU.

²⁴ II SA 717/01.

²⁵ M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania ...*

nego wykorzystania tak pozyskanej informacji i odpowiedzialności organów za jej nieudostępnienie.

3.2. Dostęp do informacji publicznej na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej

Ustawa o dostępie do informacji publicznej została uchwalona w 2001 r. Reguluje ona kwestie wnioskowego i bezwnioskowego udzielania informacji o działaniach organów władzy publicznej. Zgodnie z art. 1 ustawy, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystaniu na zasadach określonych w omawianej ustawie. Otwarty katalog informacji, które ustawodawca zaliczył do informacji publicznych, zawiera w sobie artykuł 6 DostInfPublU. Celem takiego rozwiązania jest ułatwienie obywatelom kontroli nad wykonywaniem obowiązku udostępniania informacji publicznej na stronach Biuletynów Informacji Publicznej przez organy władzy publicznej²⁶. W myśl tego przepisu do informacji publicznej zalicza się następujące kategorie informacji: 1) informacje o polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o zamierzonych działaniach władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, o projektowaniu aktów normatywnych, o programach w zakresie realizacji władzy publicznej i in.; 2) informacje o organach władzy publicznej oraz podmiotach wykonujących funkcje publiczne; 3) informacje o zasadach działania podmiotów zobowiązanych; 4) informacje o danych publicznych w tym treść i postać dokumentów urzędowych.

Warto zauważyć, że w ustawie, w przeciwieństwie do Konstytucji, na pierwszy plan wysuwa się aspekt przedmiotowy prawa dostępu do informacji publicznej, co więcej sformułowany w sposób mało precyzyjny. Stwarzać to może pewne problemy interpretacyjne podczas jednoczesnej wykładni przepisów zarówno ustawy, jak i Konstytucji, które to przepisy powinny być ze sobą kompatybilne²⁷.

Zakres podmiotowy ustawy określa jej art. 2. Ustawodawca zdecydował się rozszerzyć krąg podmiotów uprawnionych ponad to, co gwarantuje Konstytucja, stanowiąc, że każdy ma prawo dostępu do informacji publicznej. Wynika z tego, że takie prawo posiada, co oczywiste, obywatel Polski, ale również obywatel Unii Europejskiej, obywatel państwa trzeciego (w tym również państw nieprzyjaznych), a także bezpaństwowcy²⁸. Przepis art. 2 obejmuje swoim zakresem nie tylko osoby fizyczne, uprawnienie uzyskiwania informacji na temat działalności organów władzy publicznej przyznano bowiem także osobom prawnym oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości

²⁶ Zob. K. Tarnacka, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009, s.146.

²⁷ M. Bidziński, *Komentarz do art. 1...*, również I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do art. 1...*

²⁸ Zob. M. Bidziński, *Komentarz do art. 2, [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*

prawnej²⁹. Co więcej, w ustępie 2 omawianego artykułu ustawodawca zawarł zakaz żądania wykazania interesu faktycznego bądź prawnego od osoby, która wnosi o udostępnienie jej informacji publicznej.

Jak już wskazano we wstępie, prawo dostępu do informacji publicznej, chociaż dotyczące szerokiego grona podmiotów uprawnionych i jeszcze szerszego zakresu przedmiotowego, charakteryzuje się pewnymi ograniczeniami. Są one omówione w kolejnych przepisach ustawy, wskazując jednocześnie na dobra, których ochronie służą.

3.3. Ograniczenia w zakresie dostępu do informacji publicznej

Zgodnie z art. 2, prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdemu, a od zainteresowanego nie można żądać wykazania interesu faktycznego lub prawnego. Jednocześnie w art. 5 ustawodawca wskazuje pewne wyjątki od ogólnej zasady udostępniania informacji publicznej. Prawo to podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych³⁰ oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Przepisy zawarte we wspomnianej ustawie mają charakter *lex specialis* w stosunku do tych zawartych w DostInfPublU, mogą być stosowane samodzielnie, a informacje niejawne nie muszą mieć zawsze charakteru publicznego³¹. Zgodnie z art. 1 wskazanej ustawy, za informacje niejawne uznaje się informacje stanowiące tajemnicę państwową lub służbową, których ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej lub byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, niezależnie od formy oraz sposobu ich wyrażenia. Są nimi również informacje będące w fazie opracowania. W art. 4 z kolei wskazano, że takie informacje mogą być udostępnione jedynie osobie, która daje rękojmię dotrzymania tajemnicy i mogą one zostać udostępnione jedynie w zakresie niezbędnym do wykonywania przez wnioskującego pracy lub pełnienia służby na zajmowanym stanowisku.

Do informacji niejawnych należy przede wszystkim zaliczyć takie informacje, których nieuprawnione ujawnienie spowoduje wyjątkowo poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że: 1) zagrozi niepodległości, suwerenności lub integralności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej; 2) zagrozi bezpieczeństwu wewnętrznemu lub porządkowi konstytucyjnemu Rzeczypospolitej Polskiej; 3) zagrozi sojuszom lub pozycji międzynarodowej Rzeczypospolitej Polskiej; 4) osłabi gotowość obronną Rzeczypospolitej Polskiej; 5) doprowadzi lub może doprowadzić do identyfikacji funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników służb odpowiedzialnych za realizację zadań wywiadu lub kontrwywiadu, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, jeżeli zagrozi to

²⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 11 lutego 2004 r., II SAB 391/03, Legalis nr 66351.

³⁰ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, tekst jedn. Dz. U. Nr 182, poz. 1228 ze zm., dalej: OchrInfNU.

³¹ Zob. M. Bidziński, *Komentarz do art. 5, [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*

bezpieczeństwu wykonywanych czynności lub może doprowadzić do identyfikacji osób udzielających im pomocy w tym zakresie; 6) zagrazi lub może zagrazić życiu lub zdrowiu funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, lub osób udzielających im pomocy w tym zakresie (informacje z klauzulą „ściśle tajne”). Do katalogu informacji niejawnych, którym nadano klauzule „tajne”, zalicza się takie informacje, których nieuprawnione ujawnienie spowoduje poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że: 1) uniemożliwi realizację zadań związanych z ochroną suwerenności lub porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej; 2) pogorszy stosunki Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi; 3) zakłóci przygotowania obronne państwa lub funkcjonowanie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; 4) utrudni wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub ścigania sprawców zbrodni przez służby lub instytucje do tego uprawnione; 5) w istotny sposób zakłóci funkcjonowanie organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości; 6) przyniesie stratę znacznych rozmiarów w interesach ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej. W ustawie wyróżniono również katalog informacji, które opatrzone klauzulą „poufne”, są to informacje, których nieuprawnione ujawnienie spowoduje szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że: 1) utrudni prowadzenie bieżącej polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej; 2) utrudni realizację przedsięwzięć obronnych lub negatywnie wpłynie na zdolność bojową Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; 3) zakłóci porządek publiczny lub zagrazi bezpieczeństwu obywateli; 4) utrudni wykonywanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę bezpieczeństwa lub podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej; 5) utrudni wykonywanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli lub ściganie sprawców przestępstw i przestępstw skarbowych oraz organom wymiaru sprawiedliwości; 6) zagrazi stabilności systemu finansowego Rzeczypospolitej Polskiej; 7) wpłynie niekorzystnie na funkcjonowanie gospodarki narodowej. Jak można zauważyć, wszystkie te informacje składają się na szeroko pojęte bezpieczeństwo publiczne państwa, obywateli lub gospodarki.

W art. 5 DostInfPublU wskazano również, że niewłaściwe jest udostępnianie informacji, która narusza prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy jednak informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa³². Wymaga przypomnienia, że wskazany katalog podmiotów, których

³² O wątpliwościach związanych ze zgodnością omawianego przepisu z Konstytucją wypowiada się K. Tarnacka w K. Tarnacka, *Prawo do informacji...* s. 268.

dobra, a przede wszystkim prywatność, podlegają ochronie prawnej, stanowi częściowe odzwierciedlenie gwarancji zawartych w art. 47 Konstytucji. Celem tych regulacji jest zapewnienie ochrony sfery prywatnej jednostki przed nieuzasadnioną ingerencją działających w imieniu państwa organów³³. Brak ochrony prawnej w tym zakresie skutkowałby nieograniczoną swobodą w zakresie pozyskiwania informacji wrażliwych na temat konkretnych obywateli. Należy zauważyć, że za rozwinięciem przepisów o niemożności udostępniania informacji, która narusza prywatność osoby fizycznej, jest ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych³⁴. W zakresie ochrony informacji stanowiącej tajemnicę przedsiębiorca za rozwinięcie tych uregulowań można uznać ustawę z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji³⁵.

Wprowadzanie ograniczeń możliwe jest jedynie w drodze aktu rangi ustawowej, wprowadzanie ograniczeń w drodze rozporządzeń, zarządzeń, aktów prawa miejscowego bądź aktów wewnętrznych należy uznać za niezgodne z prawem³⁶.

Należy też podkreślić, że zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 marca 2003 r.³⁷, prawo do informacji jest zasadą, a wyjątki od niej powinny być interpretowane ściśle³⁸. Jednocześnie przedstawiciele doktryny podkreślają, że prawo do informacji nie jest prawem bezwzględny, nie istnieje jawność wszystkiego dla wszystkich, a sama jawność również nie jest neutralna, ponieważ z jej posiadaniem wiąże się osiąganie korzyści, a jej brak może być przyczyną różnych niepowodzeń³⁹.

3.4. *Millner v. Department of the Navy* na gruncie polskiego prawodawstwa

a) Udostępnianie informacji na temat wewnętrznych reguł postępowania oraz dotyczących personelu na gruncie polskiego prawodawstwa

Zgodnie z DostInfPublU udostępnieniu nie podlegają informacje dotyczące prywatności osób fizycznych. Jednocześnie, ustawodawca wyraźnie wskazuje na fakt, że wyłączenie to nie dotyczy osób pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji,

³³ Z. Budziński, *Komentarz do art. 5...*, zob. więcej: M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002, s. 207-306.

³⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1182.

³⁵ Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503.

³⁶ Z. Budziński, *Komentarz do art. 5...*

³⁷ II SA 3572/02.

³⁸ W ten sam sposób ograniczenia w dostępie określa P. Sitniewski w komentarzu do art. 1, zob. P. Sitniewski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 15.

³⁹ E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009, Legalis (dostęp: 13.07.2015 r.).

oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Na jawność informacji dotyczących personelu organów publicznych wyrażnie wskazuje również orzecznictwo sądów administracyjnych. Spośród wielu budzących kontrowersje kwestii na pierwszy plan wysuwa się między innymi jawność wysokości wynagrodzeń urzędników, a także przyznawanych im nagród. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 lutego 2015 r.⁴⁰ informacja o wysokości zarobków osoby zatrudnionej przez podmiot publiczny stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 1 DostInfPublU. Za informację publiczną uznaje się również m.in. wiek sędziego⁴¹, życiorys funkcjonariusza publicznego⁴², wnioski o nadanie odznaczenia⁴³ i inne podobne kwestie. Wydawać by się mogło, że takie informacje dotyczą właśnie wskazywanych w FOIA kwestii odnoszących się wyłącznie do pracowników administracji rządowej. Polskie sądy, konsekwentnie trzymając się literalnej wykładni przepisów DostInfPublU, wskazują, że takie informacje są informacją publiczną.

Jeśli chodzi o kwestie wewnętrznych reguł postępowania w organach administracji rządowej, to również one stanowią informację publiczną w rozumieniu ustawy. Zwraca na to uwagę między innymi wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 sierpnia 2014 r.⁴⁴, wskazując, że protokoły z kontroli operatów są dokumentami urzędowymi, zatem nie ma żadnych podstaw do wyłączenia ich jawności. Za informację publiczną uznaje się również protokoły z kontroli przeprowadzonej przez Państwową Inspekcję Pracy⁴⁵, informację o stosowanych podsłuchach⁴⁶ czy informacje w zakresie przeprowadzanej kontroli skarbowej⁴⁷.

Próbując znaleźć podstawy prawne do odmowy udostępnienia informacji publicznej na podstawie *exemption 2* FOIA, należy wskazać, że polskie ustawodawstwo nie przewiduje możliwości odmowy ze względu na wewnętrzne procedury postępowania w sprawach personalnych.

b) Ochrona informacji dotyczących bezpieczeństwa powszechnego państwa

Zarówno polskie, jak i amerykańskie ustawodawstwo przewiduje wyłączenie jawności pewnych informacji z uwagi na bezpieczeństwo państwa, gospodarki, polityki wewnętrznej i międzynarodowej. W Polsce katalog takich informacji określa ustawa

⁴⁰ I OSK 796/14, Legalis nr 1218130.

⁴¹ Zob. wyrok WSA w Łodzi z 21 października 2014, II SAB/Łd 118/14, Lex nr 1534557.

⁴² Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 12 czerwca 2014 r., II SAB/Bk 23/14, Lex nr 1513557.

⁴³ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 7 kwietnia 2014 r., VIII SA/Wa 1018/13, Lex nr 1468417.

⁴⁴ I OSK 2844/13, Lex nr 1549673.

⁴⁵ Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 9 stycznia 2014 r., II SA/Sz 1416/13, Lex nr 1417683.

⁴⁶ Zob. wyrok NSA z 30 października 2013 r., I OSK 1413/13, Lex nr 1511958.

⁴⁷ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 4 listopada 2014 r., II SA/Wa 1109/14.

o ochronie informacji niejawnych. Sądy, orzekając o udostępnianiu bądź nie informacji na podstawie DostInfPublU, wielokrotnie wskazują na wyłączenie jawności ze względu na inne dobra prawnie chronione. Podkreśla się również kazuistyczny charakter nadawania określonym informacjom klauzul „tajne”, „poufne” czy „ściśle tajne”. W wyroku z 9 lutego 2014 r.⁴⁸ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wskazał, że podmiot uprawniony do nadania klauzuli tajności powinien każdorazowo badać, czy z punktu widzenia celu ochrony informacji niejawnych nieuprawnione ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne zadań w zakresie obrony narodowej, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa publicznego, przestrzegania praw i wolności obywateli, wymiaru sprawiedliwości albo interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej. Podobnie ten sam sąd stwierdził w wyroku z 3 października 2010 r., kiedy to orzekł, że „Pojęcie «ważny interes państwowy» wymaga indywidualizacji i skonkretyzowania w każdym wypadku jego zastosowania przy rozpatrywaniu uprawnienia strony do wglądu do akt sprawy. Przy jego wykładni należy uwzględnić to, że w treści przepisu występuje ono w liczbie pojedynczej, a wobec tego chodzi nie o wszystkie ważne interesy państwowe, lecz o jeden konkretnie wskazany. Organ administracji publicznej jest obowiązany wskazać, ze względu na jaki konkretnie ważny interes państwowy wyłączył akta sprawy i dlaczego tak skonkretyzowany interes przemawiał za wyłączeniem tych akt”⁴⁹.

Jak już wskazano, udostępnienie informacji niejawnych może nastąpić tylko w stosunku do określonych osób. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podkreśla, że udostępnienie takiej informacji podlega również określonemu postępowaniu, a nie tylko regulacjom dotyczącym podmiotu uprawnionego⁵⁰. Rygorystycznie podkreśla się ograniczenia w zakresie uzasadnienia odmowy dostępu do informacji publicznej właśnie ze względu na ochronę informacji niejawnych⁵¹.

Za zbliżony do sprawy *Millner v. Department of the Navy*, można uznać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 marca 2014 r.⁵² W przedmiotowej sprawie wnioskodawca, fundacja zajmująca się ochroną prywatności, zwróciła się do Centralnego Biura Antykorupcyjnego z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej w zakresie odpowiedzi na pytanie, czy CBA posiada techniczne możliwości śledzenia połączeń telefonicznych oraz komunikacji w sieci Internet za pomocą słów kluczowych. W odpowiedzi organ odmówił udzielenia informacji, powołując się na przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz stwierdzając, że ujawnienie żą-

⁴⁸ Wyrok WSA w Łodzi z 9 lutego 2012 r., II SA/Wa 2451/11, Lex nr 1121569.

⁴⁹ Wyrok WSA w Łodzi z 3 października 2010 r., III SA/Łd 650/12, Lex nr 1235574.

⁵⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 8 grudnia 2011 r., II SA/Wa 1844/11, Lex nr 1153551.

⁵¹ Wyrok WSA w Warszawie z 30 stycznia 2013 r., IV SA/Wa 2136/12, Lex nr 1298757.

⁵² II SA/Wa 141/14, Lex nr 1455421.

danych informacji może spowodować poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej poprzez utrudnienie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz utrudnienie wykonywania zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Fundacja wniosła skargę od powyższej decyzji, wnosząc o jej uchylenie. Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł, że informacja dotycząca posiadanych przez organ technicznych możliwości działania w sposób pośredni wskazuje na metody pracy operacyjnej stosowane przez funkcjonariuszy CBA oraz na kierunki tej działalności operacyjnej. Sytuacja taka występuje niezależnie od tego, czy w danej chwili organ korzysta z danych środków technicznych, czy też nie. Osoby, które potencjalnie zainteresowane są działalnością sprzeczną z prawem, mogą być zainteresowane samą informacją o posiadanych przez organ możliwościach technicznych. Mając wiedzę w tym zakresie, mogą się one spodziewać tego, że organy ścigania skorzystają z posiadanych środków, a więc w efekcie mogą próbować zabezpieczyć się przed oddziaływaniem takich środków posiadanych przez organy państwa. W konsekwencji może dojść do utrudniania organowi wykonywania jego ustawowych działań, a więc może narazić państwo na uszczerbek.

Nie ulega wątpliwości, że wnioskowana informacja dotyczyła wewnętrznych zasad postępowania i wykorzystywanych narzędzi. Niemniej, z uwagi na dobra prawnie chronione wyższego rzędu, w tym powoływane przez sąd orzekający bezpieczeństwo obywateli, zasadne było powstrzymanie się przez organ od udostępnienia informacji publicznej. Można zatem stwierdzić, że na gruncie prawa polskiego, sprawa *Millner v. Department of the Navy*, z uwagi na fakt, że ujawnienie wnioskowanych informacji mogłoby narazić na uszczerbek bezpieczeństwo publiczne, została by rozstrzygnięta w podobny sposób.

4. Podsumowanie

Porównując uregulowania prawne dotyczące udostępniania informacji publicznej w ustawodawstwie Stanów Zjednoczonych i Rzeczypospolitej Polskiej, można zauważyć odmienne podejście obu systemów prawnych do pojęcia jawności i jego zakresu w praktyce obu państw. Pomimo że USA wydaje się być krajem, w którym prawa obywateli są wyraźnie nakreślone i przestrzegane wręcz we wzorcowy sposób, w Polsce, jak również w całej Unii Europejskiej, obywatel ma szersze prawo dostępu do informacji publicznej. Wart uwagi jest fakt, że w myśl regulacji amerykańskich prawo wnoszenia o informację publiczną przysługuje jedynie obywatelom Stanów Zjednoczonych, podczas gdy na Starym Kontynencie dostęp ten przyznaje się każdemu zainteresowanemu. Należy zastanowić się jednak, czy przyjęte w Polsce rozwiązanie gwarantuje bezpie-

czeństwo publiczne państwa, czy nie stwarza sytuacji zagrożenia w momencie, kiedy o udostępnienie informacji wnosi obywatel państwa nieprzyjaznego. Wydaje się, że wskazane byłoby ograniczenie uprawnienia podmiotowego do obywateli RP lub państw członkowskich Unii Europejskiej, zwłaszcza w obecnej, niepewnej sytuacji geopolitycznej w Europie.

Polskie ustawodawstwo gwarantuje dostęp do informacji publicznej związanej ze wszystkim aspektami działalności wewnętrznej organów administracji publicznej. Jawność dotyczy też, wydawać by się mogło, prywatnych spraw osób zatrudnionych w administracji publicznej (wiek, życiorys, informacja o wynagrodzeniu). Należy uznać, że przyjęte rozwiązania gwarantują możliwość kontroli poczynąń władzy w pełnym zakresie, umożliwiają zwalczanie patologii w organach administracji, takich jak korupcja czy nepotyzm. Sprzyja to również zaangażowaniu społeczeństwa w lokalne inicjatywy realizowane przy udziale władz samorządowych. W świetle polskich tradycji nieuzasadnione wydaje się istnienie analogicznej regulacji do *exemption 2*. Tym bardziej należy podzielić opinię Sądu Najwyższego przedstawioną w tytułowej sprawie o braku uzasadnionych podstaw do wyodrębniania *high 2 exemption* i *low 2 exemption*. W obu systemach prawnych rolę *high 2 exemption* spełniają przepisy dotyczące ochrony informacji związanych z bezpieczeństwem publicznym, w Polsce zamieszczone przede wszystkim w ustawie o ochronie informacji niejawnych.

Oba ustawodawstwa w podobny sposób charakteryzują katalog informacji podlegających wyłączeniu ze względu na bezpieczeństwo publiczne, politykę wewnętrzną i międzynarodową państwa, ochronę stabilności ekonomicznej oraz porządek i zdrowie publiczne. Należy wskazać, że chronione informacje stanowią katalog zamknięty, którego rozszerzenie wymaga stosownego aktu rangi ustawowej. Takie rozwiązanie należy uznać za słuszne, gwarantujące poszanowanie praw politycznych obywateli i jednocześnie wskazujące na potrzebę ochrony nadrzędnych dóbr prawnych. Jak już wskazano, nie istnieje i nie powinno istnieć w prawie pojęcie bezwzględnej jawności.

Analizując praktykę orzecniczą sądów polskich oraz amerykańskich, należy wskazać, że to na gruncie rodzimych regulacji w znaczny sposób preferuje się zasadę jawności. Jednocześnie można też stwierdzić, że organy administracji publicznej w USA częściej udostępniają informacje bez konieczności prowadzenia postępowania sądowego, z kolei stosunkowa krótka praktyka udostępniania informacji publicznej nie wykształciła się w pełny sposób w klasie urzędniczej.

Podsumowując rozważania dotyczące charakteru i praktyki postępowania w sprawach o udostępnienie informacji publicznej, można powiedzieć, że polskie ustawodawstwo w tym zakresie bardziej sprzyja zasadzie jawności. Pomimo problemów, jakie napotykają wnioskodawcy w organach władzy publicznej, szczególnie w organach

samorządowych, polskie sądy wskazują na szeroki zakres przedmiotowy i podmiotowy informacji publicznej, konsekwentnie orzekając o prymacie jawności nad tajnością. Ustawodawstwo Stanów Zjednoczonych w mniejszym stopniu zezwala na udostępnienie informacji. Jednocześnie należy wskazać, że uregulowania amerykańskie dotyczące wyłączania jawności określonych fragmentów dokumentów publicznych zamiast wyłączenia dostępu do całości aktu powinny być stosowane również w Polsce. Takie rozwiązanie przyczyniłoby się w jeszcze większym stopniu do budowania społeczeństwa obywatelskiego, gwarantując większą pewność w stosowaniu przepisów dotyczących dostępu do informacji publicznej.

Exemptions from the right to public information in the United States as an example the case *Milner v. Department of the Navy*

Abstract: This article applies to restrictions on access to public information in Poland and in the United States. Access to public information is one of the elements of broadly defined right to information. In modern constitutions of democratic countries alongside traditional political rights and freedoms it is more frequently mentioned right to obtain information from public authorities. American bill- Freedom of Information Act- provides everyone access to the information created by federal authorities and includes 9 exemptions from general rule of transparency. Based on the breakthrough in this field Supreme Court ruling on *Milner v. Department of the Navy* case author is trying to bring the issue of bases and restrictions on access to public information in the United States. The second part of the work is dedicated to the restrictions on the right of access to public information in Poland. Relying on the professional literature and a series of court rulings author made an attempt to examine what judgment could be adopted in a similar case on the basis of Polish legal regulations. A summary of the article was devoted entirely to the comparative analysis of regulations on access to public information in Poland and the USA.

Keywords: Public information, exemptions, high 2 exemption, information

