

WAGA I ZASADY OCHRONY INFORMACJI PUBLICZNEJ W DZIAŁALNOŚCI KORPORACYJNEJ – STUDIUM PRZYPADKU

THE IMPORTANCE AND PRINCIPLES OF PROTECTING PUBLIC INFORMATION IN CORPORATE ACTIVITIES – CASE STUDY

Miranda Ptak- Politechnika Wroclawska

Justyna Topolska, Piotr Bielarczyk - PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A.

(pl) DOI: 10.5604/01.3001.0055.0495

Streszczenie

Działalność gospodarcza spółek kapitałowych wymaga takiej strategii, by przede wszystkim być konkurencyjnym, wypracować zyski, a jednocześnie realizować nowe inwestycje. PGE GiEK działając w sektorze elektroenergetycznym podlega wszystkim prawom rynku, a także stosownym regulacjom prawnym w zakresie przetwarzania i udostępniania informacji. W artykule zaprezentowano akty ustawodawcze odnoszące się do udostępniania informacji.

Słowa kluczowe: *działalność gospodarcza, regulacje prawne, przetwarzanie i udostępnianie informacji*

Abstract

The economic activity of capital companies requires strategies helping to be competitive, generate profits and at the same time implement new investments. PGE GiEK operating in the electricity sector, is subject to all market laws and relevant legal regulations, also in the field of information processing and disclosure. The article presents legislative acts relating to the provision of information.

Keywords: *business activity, legal regulations, information processing and disclosure*

Wprowadzenie

PGE GiEK S.A. jest przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą w formie spółki akcyjnej, będąc częścią największej w kraju grupy kapitałowej sektora elektroenergetycznego pod względem przychodów i generowanego zysku, zrzeszającej kilkadziesiąt spółek.

Jak dla większości spółek kapitałowych celem PGE GiEK S.A. jest pomnażanie kapitału oraz osiąganie zysku. Zgodnie z postanowieniami Statutu PGE GiEK S.A. Spółka prowadzi działalność gospodarczą w celach zarobkowych. Jako przedsiębiorca podlega prawom rynku, w tym konkurencji z innymi przedsiębiorcami. Przez wiele lat prowadzenia działalności Spółka stała się dysponentem szeregu cennych informacji o wartości gospodarczej, handlowej, czy organizacyjnej wypracowanych w oparciu o doświadczenie, wiedzę, czy też nabytych od profesjonalistów z różnych dziedzin za niemałe środki finansowe. Należą do nich m.in. informacje techniczno-technologiczne o charakterze unikatowym, dokumenty wytworzone na potrzeby konkretnych inwestycji, warunki geologiczne występowania złoża wraz

z jego granicami, lokalizacja strategicznych obiektów na terenie kopalń czy elektrowni, dane hydrogeologiczne i hydrotechniczne, prawa własności intelektualnej, informacje w zakresie kształtowania cen energii, rynku mocy itp. Ujawnienie tych informacji w sposób istotny może wpłynąć na pogorszenie pozycji konkurencyjnej Spółki, ponieważ wskutek rozpowszechnienia informacji inne, konkurencyjne przedsiębiorstwa mogą poznać model działania Spółki oraz jej sytuację, zyskując nieuzasadnioną przewagę. Jest to o tyle istotne, że PGE GiEK S.A. jest aktualnie liderem w obszarze produkcji energii elektrycznej jak i wydobycia węgla brunatnego w Polsce (ponad 87 % wydobycia węgla brunatnego w Polsce) i planuje odgrywać znaczącą rolę w latach następnych. Działania te wpisane są w strategię GK PGE i dotyczą utrzymania konkurencyjności oraz wiodącej roli w procesie wydobycia węgla brunatnego przy jednoczesnej realizacji inwestycji w nowoczesne konwencjonalne moce wytwórcze.

Dostęp do informacji

Zgodnie ze znaną starą maksymą: „kto ma wiedzę ten ma władzę”, w świecie biznesu szczególnie informacja gospodarcza stanowi niezwykle cenny element o niewymiernej wartości decydujący o przewadze i pozycji przedsiębiorcy na rynku, tak więc wymaga zapewnienia szczególnej ochrony przed dostępem konkurencji czy innych osób nieuprawnionych. Dodatkowo właścicielem PGE GiEK S.A. i członkiem jej grupy jest PGE Polska Grupa Energetyczna S.A. będąca spółką notowaną na GPW, która ze względu na konieczność zapewnienia ochrony swoim akcjonariuszom, winna strzec informacje mające charakter cenotwórczy akcji, których pozbawione kontroli przetwarzanie mogłoby wyrządzić szkodę Spółce jak i jej akcjonariuszom, stąd przekazywanie i przetwarzanie informacji musi odbywać się z zachowaniem szczególnych środków ostrożności i kontroli przepływu informacji.

Mając na uwadze powyższe okoliczności i realia PGE GiEK S.A. podlega przepisom ustawy z dnia 06.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej /udip/, która to ustawa w bardzo szerokim zakresie nakazuje podmiotom jej podlegającym udostępnianie informacji jej dotyczących. Podmiotami zobowiązanymi do stosowania wskazanej ustawy są przede wszystkim organy władzy publicznej, samorządy gospodarcze i zawodowe, podmioty reprezentujące Skarb Państwa, państwowe osoby prawne, samorząd terytorialny, osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które realizują władzę publiczną i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Celem ustawy, jak wynika z uzasadnienia do jej poselskiego projektu, jest informowanie obywateli o stanie państwa, samorządów i instytucji publicznych oraz ich majątku, troska o dobro publiczne jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność administracji i organów publicznych, itp.

Do 2010 r. PGE GiEK S.A. i jej poprzednicy prawni nie stosowali udip uznając, że Spółka nie jest podmiotem nią objętym, nie jest bowiem organem władzy publicznej ani podmiotem pełniącym funkcje publiczne, a zatem podmiotem, który *ex definitione* jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej. Spółka nie wykonuje bezpośrednio, czy nawet pośrednio władzy publicznej ani zadań organów władzy publicznej, nie wykonuje żadnych zadań zleconych, bądź powierzonych do wykonywania przez państwo, nie działa w sposób władczy i nie pozostaje w sporze kompetencyjnym z państwem, gdyż nie przysługują jej kompetencje w takim znaczeniu, w jakim przysługują organom państwa. Nie jest też spółką z udziałem Skarbu Państwa ani samorządu terytorialnego, jedynym akcjonariuszem Spółki jest inna spółka prawa handlowego jaką jest PGE Polska Grupa Energetyczna S.A. Działalność Spółki ma charakter gospodarczy i ukierunkowana jest na zysk, tak jak działalność większości spółek akcyjnych.

O objęciu PGE GiEK S.A. udip przesądziło orzecznictwo sądowe. W wyroku NSA z dnia 18.08.2010 r., sygn. akt I OSK 851/10 Sąd wskazał, iż „przedsiębiorstwa energetyczne są przedsiębiorstwami użyteczności publicznej i wykonują zadania publiczne w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej”. Podobnie NSA wskazał w późniejszych wyrokach, m.in. z dnia 04.04.2013 r., sygn. akt I OSK 102/13, czy z dnia 13.12.2013 r., sygn. akt I OSK 1858/13, w których stwierdził, iż „przedsiębiorstwa

energetyczne w związku z powierzeniem im zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego kraju są przedsiębiorstwami użyteczności publicznej i wykonują zadania publiczne w rozumieniu art. 4 ustawy z 2001 r. o dostępie do informacji publicznej”.

Mając na uwadze powyższą linię orzeczniczą należy wskazać, iż każde przedsiębiorstwo energetyczne niezależnie od jego struktury własnościowej jest obowiązane do udzielania informacji publicznej, tj. informacji, która dotyczy jego działalności jako działalności publicznej (zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju).

Od czasu ww. wyroków PGE GiEK S.A. podlega udip i niemal każdego tygodnia otrzymuje wnioski od osób fizycznych, przedsiębiorców, osób prawnych, czy jednostek organizacyjnych, w szczególności organizacji ekologicznych o udostępnienie różnego rodzaju informacji, w tym o znaczeniu gospodarczym, które nie powinny zostać udostępniane ze względu na szkodę jaką może wyrządzić ich upublicznienie.

Udostępnieniu na gruncie udip podlega informacja publiczna, która zgodnie z art. 1 ust. 1 udip definiowana jest jako *każda informacja o sprawach publicznych*. Wyliczenie informacji publicznej zawarte w art. 6 ust. 1 udip ma wyłącznie charakter przykładowy, na co wskazuje użycie przez ustawodawcę terminu: „w szczególności”. Oznacza to, że przepis ten stanowi pewną wskazówkę przy ustalaniu zakresu pojęcia: „informacja publiczna”, jednak nie wyczerpuje tej kwestii. Wobec niewątpliwej ułomności przepisu art. 1 ust. 1 udip o tym co jest, a co nie jest informacją publiczną decyduje orzecznictwo i piśmiennictwo prawnicze. Sądy administracyjne bardzo szeroko interpretują to pojęcie, uznając za informację publiczną „wszystko, co wiąże się bezpośrednio z funkcjonowaniem i trybem działania podmiotów podlegających ustawie”, w szczególności jest nią „treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, w tym treść dokumentów używanych przy realizacji przewidzianych prawem zadań, niezależnie od tego od kogo pochodzą” /tak m.in. wyrok NSA z dnia 30.07.2013 r., sygn. akt I OSK 1004/13, czy z dnia 30.11.2013 r., sygn. akt OSK 907/13, czy wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30.03.2023 r., sygn. akt III SAB/GI 65/23/.

Podobnie szerokie uprawnienia przysługują podmiotom uprawnionym do ubiegania się o dostęp do informacji publicznej. Prawo to, jak stanowi art. 2 udip przysługuje każdemu. W doktrynie i orzecznictwie powszechnie prezentowany jest pogląd, że użyte w udip słowo: „każdy” powinno być interpretowane szeroko i oznaczać rzeczywiście każdego, czyli zarówno osoby fizyczne niezależnie od obywatelstwa, narodowości, wieku, jak i osoby prawne, czy jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Od wnioskodawcy, zgodnie z art. 2 ust. 2 udip nie można żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego w pozyskaniu informacji, wyjątek stanowi informacja przetworzona, czyli taka, która ze względu na jej zakres, nie istnieje w chwili otrzymania wniosku i wymaga od podmiotu zobowiązanego przedsięwzięcia dodatkowych sił i środków w celu jej pozyskania z różnych źródeł i stworzenia na potrzeby wnioskodawcy. Jedynie w takim przypadku wnioskodawca winien wykazać szczególnie istotny interes publiczny w jej pozyskaniu. W pozostałych przypadkach nie wolno wręcz pytać o cel i intencje w pozyskaniu informacji o podmiocie.

Również sam wniosek o udzielenie informacji publicznej nie musi spełniać żadnych wymogów formalnych, może zostać złożony ustnie, telefonicznie, w formie elektronicznej, nawet bez podpisu wnioskodawcy. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 30.11.2012 r., sygn. akt I OSK 1991/12 „brak jest wskazania jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku. Za wniosek pisemny uznawać należy również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną i to nawet, gdy do jego autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny. Brak jest bowiem konieczności pełnego zidentyfikowania wnioskodawcy, a to ze względu na to, że żądając informacji nie musi się on wykazać jakimkolwiek interesem prawnym lub faktycznym, aby otrzymać informację”. Zgodnie z kolejnym wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 10.11.2010 r., sygn. akt II SAB/Wa/ 259/10 „wniosek o udzielenie informacji publicznej może przybrać każdą formę, a osoba jej żądająca nie musi być nawet w pełni zidentyfikowana, skoro - według brzmienia art. 2 ust. 2 ustawy - nie musi wykazywać ani interesu prawnego, ani też faktycznego. Podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej nie ma prawa żądać - przy formie wniosku przesłanego pocztą elektroniczną - autoryzowania go przez wnioskodawcę bezpiecznym podpisem elektronicznym, a przy jego braku, pozostawienia owego wniosku bez rozpoznania”. „Wobec braku konieczności pełnego zidentyfikowania wnioskodawcy wniosek taki nie musi zawierać podpisu, o ile możliwa jest realizacja wniosku w oparciu o samą treść wniosku tj. tak jak w rozpoznawanym przypadku, gdzie wnioskodawca podał swój adres elektroniczny” /wyrok WSA w Krakowie z dnia 16.07.2015 r., sygn. akt II SAB/Kr91/15/.

O ile ww. łatwość i powszechność w pozyskiwaniu informacji publicznej jest zasadna w przypadku organów władzy, czy innych podmiotów publicznych, których działalność ma być transparentna i jawna dla społeczeństwa, które tę władzę wybiera i kontroluje, o tyle w odniesieniu do przedsiębiorcy działającego na rynku i podlegającego jego prawom, konkurującym z innymi przedsiębiorcami, wydaje się niezrozumiała, tym bardziej, że niejednokrotnie jest wykorzystywana przez konkurencję, czy organizacje ekologiczne, które pod pretekstem ochrony środowiska, chcą pozyskać cenną wiedzę gospodarczą o Spółce, bądź wręcz utrudnić jej działanie.

Pozytywnym aspektem dla przedsiębiorcy jest to, że prawo do informacji publicznej podlega pewnym ograniczeniom w zakresie i na zasadach określonych w przepisach udip oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 udip prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy 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 prawa.

Dla przedsiębiorcy najistotniejszą i najczęściej stosowaną podstawą do odmowy udostępniania informacji publicznej będzie objęcie danej informacji tajemnicą przedsiębiorcy.

Ustawodawca nie wskazał w udip co należy rozumieć pod pojęciem tajemnicy przedsiębiorcy. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny i orzecznictwa należy posilkować się tu definicją tajemnicy przedsiębiorstwa wskazaną w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 26.06.2023 r. o zwalczaniu

nieuczciwej konkurencji, zgodnie z którym to przepisem 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.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano na to, że aby dana tajemnica podlegała ochronie musi zostać spełniona zarówno przesłanka formalna jak też materialna.

Przesłanka formalna jest spełniona wówczas, gdy zostanie wykazane, iż przedsiębiorca podjął działania w celu zachowania poufności tych informacji. Nie wystarczy samo przekonanie podmiotu dysponującego informacją o działalności przedsiębiorcy, że posiadane przez niego dane mają charakter poufny. Poufność danych musi być wyraźnie lub w sposób dorozumiany zmanifestowana przez samego przedsiębiorcę. To na nim spoczywa bowiem, w razie sporu, ciężar wykazania, że określone dane stanowiły tajemnicę przedsiębiorcy. Przy czym wola objęcia określonych danych klauzulą poufności nie musi być wyrażona w sposób sformalizowany, a ocena działań przedsiębiorcy w konkretnych sprawach nie może być oderwana od celu, któremu działania te mają służyć, tj. od zachowania poufności określonych informacji. Realizacja elementu formalnego tajemnicy przedsiębiorcy powinna mieć zatem charakter proporcjonalny do okoliczności. Przepisy prawa nie określają na czym mają polegać działania przedsiębiorstwa skutkujące uznaniem informacji za tajemnicę przedsiębiorcy. Praktyka pokazuje, że zalicza się do nich np.: informowanie pracowników o poufnym charakterze informacji dotyczących stosowanych technologii, urządzeń, rozwiązań organizacyjnych, marketingowych, sposobów kalkulacji ofert, projektowanych urządzeń, programów komputerowych, wynalazków itp., zobowiązanie pracowników do dyskrecji, odbieranie od nich oraz pozostałych członków personelu przedsiębiorcy oświadczeń o zachowaniu danych informacji w poufności, wprowadzanie wewnętrznych regulaminów i procedur dotyczących zachowywania informacji w poufności, zastrzeżenie w umowach tzw. klauzul poufności w stosunku do pracowników, kontrahentów lub potencjalnych kontrahentów przedsiębiorcy, opatrywanie dokumentów adnotacją „poufne”, „tajemnica przedsiębiorstwa”.

Ponadto musi zostać spełniona przesłanka materialna tajemnicy przedsiębiorcy, tzn. aby określone informacje mogły zostać objęte tajemnicą przedsiębiorcy muszą ze swej istoty dotyczyć kwestii, których ujawnienie obiektywnie mogłoby negatywnie wpłynąć na sytuację przedsiębiorcy (informacje takie muszą mieć choćby minimalną wartość) z wyłączeniem informacji, których upublicznienie wynika np. z przepisów prawa (tak m.in. w wyrokach NSA: z 10 stycznia 2014 r., I OSK 2112/13, LEX nr 1456979; z 4 sierpnia 2015 r., I OSK 1639/14 i z 27 lutego 2015 r., I OSK 876/14, CBOSA).

Oceny wartości informacji, w tym przede wszystkim jej wartości gospodarczej, należy dokonywać z perspektywy innych przedsiębiorców. Informacja ma dla przedsiębiorcy wartość gospodarczą (ekonomiczną, handlową) wówczas, gdy jej wykorzystanie przez innego przedsiębiorcę zaoszczędziłoby

mu wydatków, zwiększyły zyski czy umożliwiłyby pozyskanie nowych klientów. Nie chodzi więc o subiektywne odczucie przedsiębiorcy, ale o obiektywną, realną wartość gospodarczą. Konkretnie informacje, aby mogły być uznane za tajemnicę przedsiębiorstwa, muszą z natury swojej dotyczyć kwestii, których ujawnianie obiektywnie mogłoby negatywnie wpłynąć na sytuację przedsiębiorcy z wyłączeniem informacji, których upublicznienie wynika np. z przepisów prawa.

PGE GiEK S.A. w celu ochrony informacji posiadających dla niej wartość gospodarczą obejmuje je klauzulą tajemnicy przedsiębiorcy i odmawia ich udostępnienia, gdyż w zasadzie jest to jedyna przesłanka pozwalająca na odmowę udostępnienia informacji publicznej dotyczącej przedsiębiorcy na gruncie udip.

Sądy w przypadku odwołań od decyzji na odmowę udzielenia informacji z powodu objęcia ich tajemnicą przedsiębiorcy często nie podzielały argumentacji Spółki o podstawie do objęcia informacji tajemnicą. Badają przesłanki takiej tajemnicy i często stają na stanowisku o próbie obchodzenia przepisów udip. Swoje stanowisko uzasadniają tym, iż nadrzędną zasadą wynikającą z udip oraz Konstytucji RP jest prawo każdego do szeroko pojmowanej informacji publicznej, jego ograniczenia mają charakter wyjątkowy i dotyczą generalnie tych informacji, których znaczenie jest proporcjonalnie większe, niż racje przemawiające za udostępnieniem informacji. Sądy żądają wykazywania związku przyczynowego pomiędzy treścią informacji, a generowanym przez przedsiębiorcę zyskiem dla uznania zasadności objęcia informacji tajemnicą, uznając, że utajnienie określonej informacji publicznej tylko zgodnie z wolą przedsiębiorcy czyniłoby fikcyjnym konstytucyjnie chronione prawo obywatela do uzyskania informacji publicznej, gdyż dla pozbawienia dostępu do szerokiego katalogu informacji publicznych wystarczająca byłaby formalna deklaracja przedsiębiorcy, iż określone informacje stanowią tajemnicę. Jak wskazał np. WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 15.12.2022 r., sygn. akt IV SA/Wr 472/22 „tajemnica ma charakter obiektywny, nie można wobec tego istnienia takiej tajemnicy przyjmować w oparciu jedynie o oświadczenia osób reprezentujących przedsiębiorcę, które to osoby z istoty rzeczy nie będą zainteresowane ujawnieniem jakichkolwiek faktów ze sfery prowadzonej działalności gospodarczej”. Sądy niejednokrotnie nie pochyłają się nad rozróżnianiem sytuacji organów władzy czy podmiotów publicznych od sytuacji przedsiębiorców działających na rynku w warunkach konkurencji, posilując się w swych rozstrzygnięciach orzecznictwem wypracowanym wobec podmiotów typowo publicznych gospodarujących majątkiem publicznym, dla których większość wytwarzanych informacji to informacje publiczne, które powinny być jawne dla społeczeństwa. Nie uwzględniają często argumentacji Spółki o gospodarczym znaczeniu informacji, których ujawnienie może wyrządzić jej szkodę oraz o tym, że Spółka została objęta ustawą jedynie z tytułu prowadzenia działalności użyteczności publicznej i tylko *stricte* o takiej działalności winna informować społeczeństwo.

Odmawiając udzielenia informacji publicznej należy wydać decyzję administracyjną, do której stosuje się przepisy kpa. Jest to dodatkowe utrudnienie i pewne kuriozum, aby podmioty nie będące organami administracji wydawały decyzje administracyjne zgodnie z kpa oraz rozpoznawały od nich środki odwoławcze na podstawie przepisów kpa /art. 17 udip/.

Obok obejmowania ważnych dla Spółki informacji tajemnicą przedsiębiorcy, uzasadnieniem dla odmowy udzielenia informacji publicznej jest nieuznawanie żądanej przez wnioskodawcę informacji za informację publiczną. Powyższe ma charakter marginalny ze względu na bardzo szerokie rozumienie informacji publicznej, jednak część orzecznictwa przychodzi tu z pomocą, wskazując jaki rodzaj informacji nie stanowi informacji publicznej w myśl udip, której odmowa udostępnienia nie wymaga wydawania decyzji administracyjnej z racji nie objęcia takiej informacji obowiązkiem udostępniania.

Na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych informacją publiczną nie będzie informacja nieadekwatna do celu, jakim jest społeczna kontrola działania podmiotów objętych udip, obejmująca w szczególności: dane i materiały wewnętrzne (robocze) w sferze działania danego podmiotu, głównie informacje zawarte w dokumentach wewnętrznych, nie będące oficjalnym stanowiskiem prezentowanym „na zewnątrz”, korespondencja elektroniczna o charakterze technicznym, dekretacje w procesie załatwiania sprawy (polecenia robocze wydawane pracownikom realizującym daną sprawę), interpretacje przepisów prawa, opinie i oceny organów, przygotowywane na własny użytek danego podmiotu, np. jako stanowiska procesowe w sprawach sądowych, w których dany podmiot jest stroną, wnioski z audytu wewnętrznego danej jednostki, służące wyłącznie poprawie jej funkcjonowania, opinie lub ekspertyzy, niewykorzystane w procesie decyzyjnym, nieuwzględnione w stanowisku ostatecznym, dokumenty dotyczące jedynie sfery zamierzeń, planów oraz prognoz, które mogą ulec zmianie, czy informacja dotycząca konsekwencji pracowniczych, kar porządkowych nałożonych przez pracodawcę na pracowników.

W przypadkach, gdy wnioski dotyczą informacji niestanowiącej informacji publicznej podmiot obowiązany informuje o tym wnioskodawcę zwykłym pismem, lub za pośrednictwem poczty e-mail, bez wydawania sformalizowanej decyzji administracyjnej.

W przypadku, gdy zakres informacji objętej wnioskiem jest bardzo szeroki wymagający podjęcia przez podmiot zobowiązany dodatkowych sił i środków mających na celu zgromadzenie tych informacji, czy dokonanie stosownych analiz, obliczeń zestawień statystycznych, ekspertyz połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskiwanie określonych środków osobowych i finansowych, mamy do czynienia z tzw. „informacją przetworzoną” w rozumieniu udip. Podmiot zobowiązany może wówczas, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy, zażądać od wnioskodawcy wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego w jej pozyskaniu, co nie jest łatwe, gdyż należy wykazać potrzebę wykorzystania informacji dla dobra ogółu, mającej znaczenie dla funkcjonowania określonych struktur publicznych i mogącej wpływać na poprawę czy usprawnienie wykonywania zadań publicznych dla dobra wspólnego.

Brak wykazania przez wnioskodawcę w wyznaczonym mu terminie szczególnie istotnego interesu publicznego w pozyskaniu informacji przetworzonej uzasadnia odmowę jej udzielenia.

Odmowa udostępnienia informacji publicznej zagrożona jest, zgodnie z art. 23 udip, karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Bezczynność zaś organu w tym zakresie podlega karze grzywny w wysokości do

dziesięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, tj. ok. 64.000 zł.

Obok udip obowiązującym powszechnie aktem prawnym obligującym podmioty do udostępniania informacji w zakresie informacji o środowisku jest ustawa z dnia 03.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko /dalej: „ustawa ooś”/.

Dotyczy ona węższego zakresu informacji, niż udip w postaci informacji o środowisku w rozumieniu art. 9 ww. ustawy, które jednak ze względu na specyfikę działalności Spółki w branży energetyczno – górniczej, powiązanej z wpływem na środowisko, stanowią także dość szeroki zakres informacji.

Jaki jest stosunek tych dwóch aktów prawnych? Otóż w przypadku, gdy dana informacja stanowi jednocześnie informację o środowisku oraz informację publiczną, do jej udostępnienia (i ewentualnej odmowy udostępnienia) powinny mieć zastosowanie przepisy zawarte w ustawie ooś. Wynika to z normy kolizyjnej wyrażonej w art. 1 ust. 2 udip, zgodnie z treścią której: „*przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi*”. Powyższe potwierdził NSA m.in. w wyroku z dnia 20 marca 2012 r. (I OSK 2451/11), w którym wyraźnie wskazał, iż: „w przypadku skierowania wniosku o udzielanie informacji publicznej, która dotyczy środowiska lub jego ochrony, zastosowanie znajdzie, jako *lex specialis*, tryb udostępniania tej informacji przewidziany w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.) . Zawarte w art. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) sformułowanie „nie naruszają” należy rozumieć, że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie tylko nie naruszają, a wręcz powinny uwzględniać zasady i tryb dostępu do informacji wynikające z *lex specialis*. Nie ma żadnych podstaw by wskazywać na jakieś elementy podlegające ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku, a pozostałe udostępniane w oparciu o tę ustawę. Jeżeli materia decyzji dotyczy informacji o środowisku i jego ochrony, to informacji publicznej o tej decyzji udziela się w oparciu o ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku”.

Wskazana ustawa w art. 16 określa podstawy do odmowy udostępniania informacji o środowisku przez władze publiczne, które znalazły się w posiadaniu takich informacji od podmiotów je przekazujących.

W tym przypadku istnieje znacznie więcej przesłanek pozwalających organom władzy publicznej na odmowę ich udostępnienia, niż w przypadku udip. Należą do nich sytuacje, w których udostępnienie informacji mogłoby naruszyć:

- ochronę danych przewidzianą przepisami o ochronie informacji niejawnych,
- przebieg toczącego się postępowania sądowego, dyscyplinarnego lub karnego,
- prawa własności intelektualnej, o których mowa w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych lub w ustawie prawo własności przemysłowej,
- ochronę danych osobowych, dotyczących osób trzecich,

- jeżeli jest ona przewidziana odrębnymi przepisami prawa, ochronę informacji lub danych, dostarczonych przez osoby trzecie, jeżeli osoby te, nie mając obowiązku ich dostarczenia i nie mogąc być takim obowiązkiem obciążone, dostarczyły je dobrowolnie, chyba że wyraziły zgodę na ich udostępnianie,
- stan środowiska, którego informacja dotyczy, w szczególności przez ujawnienie ostoju lub siedliska roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową,
- ochronę informacji o wartości handlowej, w tym danych technologicznych, dostarczonych przez osoby trzecie i objętych tajemnicą przedsiębiorstwa, jeżeli osoby te złożyły wniosek o wyłączenie tych informacji z udostępniania, zawierający szczegółowe uzasadnienie dotyczące możliwości pogorszenia ich pozycji konkurencyjnej,
- obronność i bezpieczeństwo państwa,
- bezpieczeństwo publiczne,
- ochronę tajemnicy statystycznej przewidzianą przepisami o statystyce publicznej.

Władze publiczne mogą także odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie, jeżeli wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych będących w trakcie opracowania, przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się, gdy wniosek jest w sposób oczywisty niemożliwy do zrealizowania lub jest sformułowany w sposób zbyt ogólny /art. 16 ust. 2 ustawy ooś/.

Chcąc zastrzec poufność informacji o środowisku przekazywanych na różnych podstawach prawnych organom władzy, jak MKiŚ, RDOŚ, czy GDOŚ, która dla przedsiębiorcy posiada wartość handlową należy w terminie 14 dni od przekazania informacji do organu złożyć wniosek o jej wyłączenie z udostępnienia, uzasadniając szczegółowo możliwość pogorszenia pozycji konkurencyjnej podmiotu. Organ z urzędu nie podejmuje takiej decyzji, stąd istotne jest wcześniejsze zadbanie o te kwestie wraz z przekazaniem informacji do organu. Dla przykładu PGE GiEK S.A., składając wniosek o udzielenie koncesji, wystąpiła do Ministra Klimatu i Środowiska o wyłączenie określonych informacji zawartych we wniosku o zmianę koncesji z udostępnienia, a Minister Klimatu i Środowiska decyzją z dnia 17 grudnia 2020 r. uznał jako zasadne wyłączenie określonych informacji z udostępnienia.

Przesłanką odmowy udostępnienia informacji przez organ, który znalazł się w jej posiadaniu w przypadku przedsiębiorstw branży energetyczno – górniczej o strategicznym znaczeniu dla państwa może być też potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, czy bezpieczeństwa państwa. Braki energii elektrycznej mogą skutkować zagrożeniem bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, co wiązać się może z koniecznością wprowadzenia ograniczenia w poborze i dostarczaniu energii elektrycznej na terytorium Polski lub jego części. Przedłużający się brak dostaw energii elektrycznej może również być zagrożeniem dla życia lub zdrowia ludzi.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 26 listopada 2020 r. /sygn. akt: IV SA/Wa 1481/20/ „zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 8 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (...) władze publiczne mogą odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie po rozważeniu interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji, jeżeli udostępnienie tych

informacji może naruszyć obronność i bezpieczeństwo państwa. PGE GiEK S.A. w ramach udzielonej koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopaliny towarzyszących ze złoża „(...)” złożyła wniosek o zmianę tejże koncesji. Koncesja ta związana jest z energetyką, gdyż wydobyty węgiel brunatny ze złoża „(...)” przeznaczony jest na cele energetyczne. Organ w związku z tym bezpieczeństwo państwa powiązał z bezpieczeństwem energetycznym, które zdefiniował zgodnie z art. 3 pkt 16 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, jako stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Bezpieczeństwo energetyczne państwa, rozumiane jest również jako zapewnienie stabilnych dostaw energii na poziomie gwarantującym zaspokojenie energetycznych potrzeb, przy założeniu optymalnego wykorzystania krajowych zasobów surowców energetycznych. Rolą państwa jest przewidywanie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na energię elektryczną, aby zapobiec konieczności wprowadzania ograniczeń w jej dostarczaniu i poborze. Biorąc pod uwagę fakt, że wniosek o zmianę koncesji nr (...) na wydobywanie węgla brunatnego i kopaliny towarzyszących ze złoża węgla brunatnego „(...)” w zakresie jednokrotnego wydłużenia terminu obowiązywania koncesji o 6 lat, nakierowany jest na dostarczenie do Krajowego Systemu Elektroenergetycznego ok. 7% krajowego zapotrzebowania społeczeństwa na energię elektryczną, a tym samym zapewnienie ciągłości produkcji energii w zakresie zapewniającym bezpieczeństwo energetyczne państwa. Z uwagi na bezpieczeństwo energetyczne państwa, organ zobowiązany jest eliminować wszelkie potencjalne okoliczności mogące negatywnie wpłynąć na proces wydania rozstrzygnięcia w sprawie przedłużenia obowiązywania koncesji, a do takich zaliczył ujawnienie informacji zawartych we wniosku. W ocenie Sądu, dla skutecznej odmowy wystarczy zaistnienie tej przesłanki, a nie wykazanie, że wpływa ona na bezpieczeństwo państwa.”

W przypadku, gdy w grę wchodzi informacje stanowiące prawa własności intelektualnej, jak utwór, wynalazek, wzór użytkowy, czy przemysłowy, topografie układów scalonych, czy znak towarowy, również organ winien odmówić udostępnienia informacji na podstawie ww. przepisu.

Literatura

- [1] Dziennik Ustaw nr 199/2008 poz. 1227 - *O udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa oraz ocenach oddziaływania na środowisko*
- [2] Dziennik Ustaw nr 41/1993 poz. 2011 *O zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*
- [3] Dziennik Ustaw nr 112/2001 poz. 1198 - *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (akt obowiązujący od 9 czerwca 2022 r. - Dz. U. 2022.1233 t.j.*
- [4] Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. 2022 r.)*

Odmowa udostępnienia informacji o środowisku, podobnie jak i odmowa udostępnienia informacji publicznej, następuje w drodze decyzji administracyjnej, od której przysługuje wnioskodawcy odwołanie.

Judykatura, obejmując przedsiębiorstwa energetyczne obowiązkiem stosowania udip, uzasadniała to wypełnianiem przez nie zadań publicznych w postaci zaspokajania potrzeb energetycznych społeczeństwa. Wykonywanie zadań publicznych wiąże się z realizacją podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli, w tym prawem do informacji. Stąd działalność przedsiębiorstw energetycznych podobnie jak organów władzy, czy innych podmiotów publicznych, winna być jawna i transparentna dla ogółu społeczeństwa.

Podsumowanie

Przedsiębiorstwa energetyczne w przeciwieństwie do organów władzy czy innych podmiotów publicznych są przedsiębiorcami działającymi na rynku w warunkach konkurencji i podlegających jego prawom i zasadom. Nie korzystają, tak jak podmioty publiczne, z dotacji czy subwencji Skarbu Państwa, nie gospodarują majątkiem publicznym, a majątkiem pochodzącym z ich własnej działalności gospodarczej prowadzonej w oparciu o zasadę równości i wolności gospodarczej, które to zasady doznają ograniczeń w związku z obowiązkiem szerokiego udostępniania informacji nie dotyczący innych przedsiębiorców. Rolą sądów rozpoznających odwołania i skargi od decyzji odmawiających udostępniania informacji publicznej, winno być uwzględnianie w wydawanych rozstrzygnięciach tej specyfiki i istniejących nierówności czy dysproporcji, aby stworzyć praktykę, zgodnie z którą prawo do informacji publicznej winno dotyczyć informacji o charakterze stricte publicznym mającej znaczenie dla ogółu społeczeństwa, a nie by pod pozorem informacji publicznej była ona wykorzystywana przez konkurencję dla pozyskania informacji gospodarczej dającej jej przewagę na rynku, czy informacji w celu wykorzystania jej do działań utrudniających czy wręcz sabotujących działalność przedsiębiorcy, co niejednokrotnie miało miejsce w praktyce, w szczególności w odniesieniu do organizacji ekologicznych.