

## Pytanie

Czy raport z audytu bezpieczeństwa informacji wykonany na podstawie paragrafu 20 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności stanowi informację publiczną?

Czy taki raport powinien zostać udostępniony w ramach ustawy o dostępie do informacji publicznej biorąc pod uwagę, że stanowi on część składową dokumentacji związanej z zarządzaniem systemami informatycznymi oraz zabezpieczeniem informacji?

Strona | 1

## ODPOWIEDŹ NA PYTANIE

Dzień Dobry,

Pod tym linkiem<sup>1</sup> znajduje się odpowiedź, orzekł w tej sprawie WSA w Warszawie, wyrok jest prawomocny. (II SAB/Wa 1151/15). **TAK JEST TO INFORMACJA PUBLICZNA, ALE NIE OZNACZA TO, ŻE MUSI BYĆ UDOSTĘPNIONA. TO ZALEŻY OD TREŚCI TEGO DOKUMENTU.**

**Cytat z wyroku WSA :** „(...) niesporne i oczywiste jest spełnienie przez wniosek M. M. z dnia [...] listopada 2015r. warunków podmiotowych i przedmiotowych stanowiących o zakwalifikowaniu tego wniosku, jako mieszczącego się w granicach zakreślonych przepisami ustawy z dnia ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.). Za takim zakwalifikowaniem przedmiotowego wniosku przemawia skierowanie go do podmiotu mieszczącego się w ramach art. 4 ust.1 pkt 1 powyższej ustawy (przesłanka podmiotowa) oraz ewidentnego związku treści żądania wniosku z przykładowym ustawowym katalogiem informacji publicznych wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 4 a) ustawy (przesłanka przedmiotowa)”. Zatem mamy do czynienia z informacją publiczną, nie jest to tzw. dokument wewnętrzny, który w orzecznictwie TK uznany został za nie będący informacją publiczną.

To czy zostanie on udostępniony to jest całkiem inną kwestią. Być może zachodzi przesłanka do odmowy ze względu na ustawowo chronione tajemnice, takie jak ochrona informacji niejawnych, lub nawet zaistnieje potrzeba oparcia się w decyzji na przesłance zawartej w samej Konstytucji w art. 61 ust. 3: „, Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, 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**”.

### Załączam poniżej wyroki odnoszące się do poruszonych kwestii:

1. „, W sytuacji, gdy ustawodawca wprowadza ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej należy przyjąć, że w zgodzie z Konstytucją czyni to "ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych" oraz **"ze względu na ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa"**. W konsekwencji należy przyjąć, że takimi właśnie kryteriami kierował się ustawodawca wprowadzając w ustawowej regulacji art. 5 ust. 2 u.d.i.p. kategorię "prywatności osoby fizycznej" i "tajemnicy przedsiębiorcy" jako wartości uzasadniających ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej. Powyższe kategorie uzasadniają zatem ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej jako określone w ustawie wartości wynikające z "ochrony wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu

<sup>1</sup> <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0665278421>

gospodarczego państwa". W sytuacji, gdy podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej dokonuje wykładni użytego w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. wykładni pojęcia nieo określonego "prywatności osoby fizycznej" lub "tajemnicy przedsiębiorcy" powinien odczytywać jego treść przez pryzmat wskazanej wyżej regulacji konstytucyjnej". „**prawodawca konstytucyjny wyraźnie wskazał, że ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej jest dopuszczalne jedynie przy spełnieniu dwóch łącznie występujących przesłanek, tj.**

Strona | 2

1) "ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych" określone w akcie rangi ustawowej oraz

2) "**ze względu na ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa**". Powyższe regulacje konstytucyjne są adresowane zarówno do ustawodawcy, jak i innych do podmiotów realizujących porządek prawny. W sytuacji, gdy ustawodawca wprowadza ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej należy przyjąć, że w zgodzie z Konstytucją czyni to "ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych" oraz "ze względu na ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa" **wyrok NSA z 25.9.2018 r., I OSK 971/18.**

2. „Definicja informacji niejawnnej zawarta w art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnnych powołuje się m.in. na pojęcie szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej lub sytuacji niekorzystnej z punktu widzenia interesów państwa. Zgodnie z definicjami klauzul tajności zawartymi w art. 5 tej ustawy, ochronie będą podlegać tylko takie informacje, których ujawnienie przyniosłoby szkodę dla bezpieczeństwa lub interesów państwa. W ocenie NSA, przesłanki wymienione w tym przepisie w pewnym zakresie odpowiadają przesłankom do ograniczenia prawa do uzyskiwania informacji wynikającym z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, a więc z uwagi na potrzebę ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Powyższe ustalenie potwierdza możliwość odmowy udostępnienia informacji publicznej wyłącznie w oparciu o w/w przesłanki, pod warunkiem wykazania przez organ ich zaistnienia, bez względu jednak na fakt, czy informacja ta jest oznaczona odpowiednią klauzulą tajności, czy też nie. Podstawą odmowy udostępnienia informacji publicznej jest zatem art. 5 ust. 1 u.d.i.p. w związku z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP” **wyrok NSA z 9.10.2017 r., I OSK 1822/16**

### **3. POJĘCIE DOKUMENTU WEWNĘTRZNEGO.**

- „Z szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają jednak treści zawarte w **dokumentach wewnętrznych, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym** (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej”. „**Od „dokumentów urzędowych” w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. odróżnia się zatem „dokumenty wewnętrzne”** służące wprowadzeniu realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu” **wyrok TK 13.11.2013 r., P 25/12.**
- „Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko Sądu pierwszej instancji co do tego jak należy rozumieć dokument wewnętrzny. Trafnie wskazał Sąd, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany jest pogląd, że organom władzy publicznej niezbędna jest możliwość podejmowania decyzji dopiero po zebraniu zasobu niezbędnych informacji, uzgodnieniu stanowisk i przeanalizowaniu kilku możliwych wariantów danego rozstrzygnięcia. Dlatego od "dokumentów urzędowych" w

rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. odróżnia się "dokumenty wewnętrzne" służące wprowadzeniu realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Mogą mieć dowolną formę, nie są wiążące, co do sposobu załatwienia sprawy, nie są w związku z tym wyrazem stanowiska organu, nie stanowią więc informacji publicznej (zob. wyrok NSA z dnia 20 września 2016 r. sygn. akt I OSK 2649/15, wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2012 r. sygn. akt I OSK 2130/11, wyrok z dnia 15 lipca 2010 r. sygn. akt I OSK 707/10, pub. www.nsa.orzeczenia.gov.pl ). Skład Sądu orzekający w niniejszej sprawie podziela obecny w literaturze pogląd, iż organ, w procesie podejmowania swoich rozstrzygnięć musi mieć zagwarantowaną pewną sferę swobody i dyskrecji, w ramach której może gromadzić informacje, rozważać różne, często odmienne rozwiązania sporządzać projekty dokumentów czy też w sposób całkowicie nieoficjalny utrzymywać przebieg spotkań i dyskusji nad wyborem najlepszego z rozwiązań”

**wyrok NSA z 23.11.2018 r., I OSK 351/17**

- „ Za dokumenty wewnętrzne uznano takie dokumenty, które zostały wytworzone w "zakresie działania danego podmiotu i wyrażają opinię w sprawach szczegółowych, poglądy przedstawione w toku narad albo dyskusji, a także porady udzielane w ramach konsultacji" (*E. Jarzęcka-Siwik, Dostęp do informacji publicznej, "Kontrola Państwowa" 2002, nr 1, s. 29*).
- A zatem dokument wewnętrzny zawiera informacje o charakterze nieoficjalnym, tzw. roboczym, jest opracowany na potrzeby wytworzenia informacji czy też niezbędny dla dalszego procesu decyzyjnego (zob. *R. Cybulska, Brak przymiotu informacji publicznej tzw. dokumentu wewnętrznego na przykładzie wybranych orzeczeń, PPP 2014, nr 9, s. 18–21*). Dokumenty wewnętrzne służą więc wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk, nie są informacją ostateczną, a jedynie służą wytworzeniu "ostatecznego produktu" w postaci informacji publicznej, która ma cechę oficjalności”

**wyrok WSA we Wrocławiu z 19.4.201 r., IV SSAB/Wr 8/17**