

<b>Godziny urzędowania</b>	<b>Informacja w Sprawach</b> Pn.- Pt. 8 <sup>00</sup> -16 <sup>00</sup>	<b>Czytelnia Akt</b> Pn.- Pt. 8 <sup>00</sup> - 15 <sup>30</sup> Rezerwacja internetowa akt bip.warszawa.wsa.gov.pl	<b>Biuro Podawcze</b> Pn.- Pt. 8 <sup>00</sup> -16 <sup>00</sup>
<b>Telefon</b>	22 553 70 70  Radom 48 368 99 08	Wydz. I - IV ul. Jasna 2/4 22 553 78 21 Wydz. V - VII ul. J. Pankiewicza 4 22 553 70 37 Wydz. VIII Radom 48 368 99 18	<b>ePUAP</b>  /wsa_waw/SkrytkaESP
<b>Email</b>	informacja@warszawa.wsa.gov.pl		
<b>NIP 525-2283-365</b>	<b>REGON 015608709</b>	<b>Konto Bankowe Sądu 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000</b>	
Wynik rozprawy dostępny po zakończeniu posiedzenia Sądu, najpóźniej w dniu następnym na stronie: bip.warszawa.wsa.gov.pl zakładka E – <b>TERMINARZ</b>			

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie  
WYDZIAŁ II  
ul. Jasna 2/4  
00-013 Warszawa

**Dnia 17 listopada 2023 r.**

**Sygn. akt II SA/Wa 1447/23**

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt sądu

**R. pr. Adam Kuczyński**  
**Adres do korespondencji:**  
**ul. Ursynowska 22/2**  
**02-605 Warszawa**

## **DORĘCZENIE ODPISU WYROKU**

W wykonaniu zarządzenia z dnia 27 października 2023 r. sekretariat Wydziału II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie doręcza Panu – jako Pełnomocnikowi strony skarżącej – odpis nieprawomocnego wyroku z dnia 4 października 2023 r. wraz z uzasadnieniem.

starszy sekretarz sądowy

Marcin Rusznawicz-Bonkowski





**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 4 października 2023 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Ewa Radziszewska-Krupa (spr.)

Sędzia WSA

Piotr Borowiecki

Sędzia WSA

Izabela Głowaćka-Klimas

Protokolant

ref. Beata Kowalska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 4 października 2023 r.

sprawy ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska - Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie

na decyzję Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad

z dnia 25 marca 2019 r. nr BGD.ZSA.0141.95.2019.2.aw

w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

1. uchyla zaskarżoną decyzję;
2. zasądza od Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad na rzecz Stowarzyszenia Sieć Obywatelska - Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie kwotę 697 zł (słownie: sześćset dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.



**Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem**

starszy sekretarz sądu

Marcin Puciel   
Marcin Puciel / wiceprezident



## UZASADNIENIE

### I. Stan sprawy przedstawia się następująco:

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 8 listopada 2019r. sygn. akt II SA/Wa 1049/19 oddalił skargę Stowarzyszenia Sieć Obywatelska - Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie (zwany dalej „Skarżącym”) na decyzję Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (zwany dalej „Dyrektorem”) z 25 marca 2019r. nr: BGD.ZSA.0141.95.2019.2.aw w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej. W podstawie prawnej powołano art. 151 ustawy z 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018r., poz. 1302 ze zm., zwanej dalej „P.p.s.a.”).

2. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 18 lipca 2023r. sygn. akt III OSK 2462/21 uchylił ww. wyrok WSA w Warszawie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji, 2) zasądził od Dyrektora na rzecz Skarżącego 560 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny, dokonując z urzędu kontroli zaskarżonego skargę kasacyjną wyroku, przyjął, że w sprawie nie zachodziła ani żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 P.p.s.a. ani żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 P.p.s.a. NSA ocenił w pierwszej kolejności zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 141 § 4 P.p.s.a., jako najdalej idących z punktu widzenia konsekwencji procesowych związanych z ewentualnym stwierdzeniem ich zasadności i wskazał, że NSA konsekwentnie przyjmuje w swym orzecznictwie, że naruszenie art. 141 § 4 P.p.s.a. może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną w dwóch przypadkach. Po pierwsze, jeżeli uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego nie zawiera stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia (por. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 15 lutego 2010r. sygn. akt II FPS 8/09). Po drugie, gdy uzasadnienie zaskarżonego wyroku zostało sporządzone w sposób uniemożliwiający przeprowadzenie jego kontroli przez Naczelny Sąd Administracyjny. Zasadniczo dzieje się tak wówczas, gdy nie ma możliwości jednoznacznej rekonstrukcji podstawy rozstrzygnięcia, w szczególności gdy elementy wskazane w art. 141 § 4 P.p.s.a. sformułowane zostały w sposób niejasny, lakoniczny czy nielogiczny.

Zdaniem NSA przedstawiony w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku tok rozumowania Sądu pierwszej instancji uniemożliwia ocenę prawidłowości stanowiska Sądu pierwszej instancji, co do zgodności z prawem zaskarżonej decyzji. W konsekwencji niemożliwe było przeprowadzenie prawidłowej kontroli instancyjnej zaskarżonego wyroku.

NSA wskazał, że istotą sporu w sprawie była kwestia zasadności odmowy udostępnienia informacji publicznej w postaci ugody zawartej między Dyrektorem a konsorcjum COVEC, realizującym budowę dwóch odcinków autostrady, z uwagi na ochronę tajemnicy przedsiębiorców członków tego konsorcjum. Jednak z zaskarżonej przez Skarżącego decyzji Dyrektora z 25 marca 2019r. wynika jasno, że podstawą odmowy udostępnienia żądanej ugody było ograniczenie prawa dostępu do informacji wynikające z art. 5 ust. 1 ustawy z 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018r., poz. 1330 ze zm., zwana dalej „u.d.i.p.”) w związku z art. 14 ust. 1 ustawy z 5 sierpnia 2010r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2018r., poz. 412 ze zm., zwana dalej „u.o.i.n.”), art. 72<sup>1</sup> § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018r., poz. 1025 ze zm., zwana dalej „k.c.”) oraz art. 11 ust. 4 ustawy z 16 kwietnia 1993r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019r., poz. 1010, zwana dalej „u.z.n.k.”), z uwagi na to, że dane zawarte w ugodzie stanowią „tajemnicę przedsiębiorstwa”. Tymczasem Sąd pierwszej instancji dokonując kontroli zaskarżonej decyzji przyjął, że organ wykazał i uzasadnił należycie okoliczności pozwalające na powołanie się na klauzulę tajemnicy „przedsiębiorcy” w oparciu o art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w zw. z art. 11 ust. 2 u.z.n.k. i przede wszystkim z tego względu oddalił skargę, uznając zaskarżoną decyzję za zgodną z prawem. Sąd pierwszej instancji uznał też, że nie było podstaw do powoływania się na tajemnicę negocjacji, o której mowa w art. 72<sup>1</sup> § 1 k.c. Zdaniem NSA stanowisko Sądu pierwszej instancji jest zatem niezrozumiałe. Sąd pierwszej instancji, oceniając zgodność z prawem zaskarżonej decyzji, oparł się na stanowisku organu, przyjmując je za prawidłowe, jednak takiego stanowiska organ nie wyraził w zaskarżonej decyzji, ponieważ wskazał w niej inną niż Sąd podstawę faktyczną i prawną. NSA uznał, że ww. wady uzasadnienia zaskarżonego wyroku uniemożliwiają jego kontrolę instancyjną, zatem słusznie zarzucono w skardze kasacyjnej naruszenie art. 141 § 4 P.p.s.a. NSA podniósł także, że uwzględnienie zarzutów naruszenia art. 141 § 4 P.p.s.a. czyni, że przedwczesnym byłoby odnoszenie się do zarzutów naruszenia prawa materialnego.

NSA zwrócił jednak uwagę, że Sąd pierwszej instancji nie wypowiedział się co do wykładni art. 139 ust. 1 i 3 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych i nie stosował art. 5 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z art. 14 ust. 1 ustawy z 5 sierpnia 2010r. o ochronie informacji niejawnych i art. 11 ust. 4 u.z.n.k. W związku z tym NSA uznał, że skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy i na mocy art. 185 § 1 P.p.s.a. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. NSA o kosztach postępowania kasacyjnego od Dyrektora na rzecz Skarżącego orzekł na podstawie art. 203 pkt 1 P.p.s.a.

3. Z uzasadnienia ww. decyzji Dyrektora z 25 marca 2019r. wynika, że Skarżący we wniosku z 10 lipca 2017r. zwrócił się o udostępnienie „skanu ugody” zawartej pomiędzy Dyrektorem a firmą COVEC (czyli ugody, o której mowa w tekście: <http://www.gddkia.gov.pl/pl/a/26149/Ugoda-pomiedzy-GDDKiA-a-firma-COVEC-zawarta>).

Dyrektor, w wyniku rozpoznania tego wniosku, w decyzji z 18 sierpnia 2017r. nr BDG.WL.014.143.2017.1.aw odmówił udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej, z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy.

WSA w Warszawie wyrokiem z 11 stycznia 2018r. sygn. akt II SA/Wa 1631/17 uchylił ww. decyzję, bo organ zaniechał wezwania Skarżącego do podpisania wniosku. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 18 stycznia 2019r. sygn. akt I OSK 1741/18 oddalił skargę kasacyjną od ww. wyroku.

Dyrektor, po ponownym rozpatrzeniu sprawy, odmówił udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej, powołując się na art. 16 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 u.d.i.p. W uzasadnieniu wskazał, że dostęp do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, o czym świadczy art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z nim ograniczenie prawa do uzyskiwania informacji wskazanych 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 prawnego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Z przepisu tego wynika, że każdy obywatel może korzystać z konstytucyjnych wolności i praw w granicach zakreślonych przez ustawę, ponieważ, chroniąc sferę wolności obywatelskich. Konstytucja RP dopuszcza także ograniczenia w zakresie korzystania z tych praw i stanowi, że „mogą być ustanowione tylko w ustawie”. Prawodawca dostrzega zatem potrzebę ograniczenia konstytucyjnych praw obywatela, przedkłada jedno dobro konstytucyjne nad drugie, tworząc swoistą hierarchię dóbr. Zainteresowany dostępem do informacji publicznej, bez względu na jego własny

prywatny interes w jej uzyskaniu, zobowiązany jest wobec tego poddać się rygorom wynikającym z istniejących ograniczeń.

Jednocześnie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. stanowi, że „Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych.”. Oznacza to, iż udzielenie informacji publicznej jest ograniczone, jeżeli istnieją przepisy, które ograniczają dostęp do informacji publicznej.

Ograniczenie takie zawarto m.in. w art. 14 ust. 1 u.o.i.n., art. 72 § 1 k.c. i art. 11 ust. 4 u.z.n.k. Art. 72 § 1 k.c. wskazuje, że „Jeżeli w toku negocjacji strona udostępniła informacje z zastrzeżeniem poufności, druga strona jest obowiązana do nieujawniania i nieprzekazywania ich innym osobom oraz do niewykorzystywania tych informacji dla własnych celów, chyba że strony uzgodniły inaczej.”. Z takiego zastrzeżenia poufności można wnioskować, że udostępniane informacje mają charakter poufny i stanowią tajemnicę strony uczestniczącej w negocjacjach. Stan tajemnicy wyraża się w tym, że nikt nie może zapoznać się z taką informacją bez wiedzy czy zgody jej dysponenta.

Dyrektor, odnosząc się do wniosku o udostępnienie informacji, wskazał, że w ww. ugodzie zastrzeżono, że zobowiązania wynikające z Umowy o organizacji negocjacji z 22 kwietnia 2016r. wraz z aneksem nr 1 z 10 kwietnia 2017r. (dalej zwane „Umową NDA”) są wiążące i znajdują zastosowanie do ugody. Treść ugody stanowi Informację dotyczącą Negocjacji, objętą wyłączeniem jawności na podstawie postanowień Umowy NDA. Dyrektor - zgodnie z art. 5i Umowy NDA –zobowiązał się do nieujawniania i nieudostępniania Informacji dotyczących Negocjacji jakiegokolwiek innej osobie, spółce lub innemu dowolnemu podmiotowi (zwany dalej „Osobą”). Strony umowy w toku negocjacji wyraziły więc wolę nieudostępniania informacji związanych z zawartymi umowami. Dyrektor jest więc zobowiązany do nieujawniania i nieprzekazywania umów innym osobom oraz do niewykorzystywania tych informacji dla własnych celów. Przedsiębiorcy - członkowie konsorcjum, którego liderem jest chińska spółka budowlana Covec, podpisując Umowę NDA, podjęli działania zmierzające do wyeliminowania możliwości dotarcia informacji do osób trzecich. W Umowie NDA zastrzeżono poufność negocjacji, a osoby uczestniczące w negocjacjach składały oświadczenia o przystąpieniu do umowy o organizacji negocjacji, zobowiązując się do przestrzegania jej postanowień. Działania te wypełniają przesłanki „tajemnicy przedsiębiorstwa” określonej w u.z.n.k.

Zgodnie z orzecznictwem NSA aby dana informacja podlegała ochronie na podstawie przepisu art. 11 ust. 4 u.z.n.k., musi zostać spełniona zarówno przesłanka formalna, jak też materialna. Przesłanka formalna jest spełniona, 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. Musi zostać też spełniona przesłanka materialna, tzn. aby określone informacje mogły zostać objęte tajemnicą przedsiębiorcy muszą, ze swojej istoty dotyczyć kwestii, których ujawnianie obiektywnie mogłoby negatywnie wpłynąć na sytuację przedsiębiorcy (informacje takie muszą mieć choćby minimalną wartość) z wyłączeniem informacji, których upublicznienie wynika np. z przepisów prawa.

Dyrektor, odnosząc powyższe stanowisko do ww. ugody, jako tajemnicy przedsiębiorstwa, stwierdził, że przesłanka formalna została spełniona przez zawarcie Umowy NDA. Członkowie konsorcjum podjęli bowiem działania zabezpieczające informacje zawarte w ugodzie przed ich ujawnieniem. Działania te polegały w szczególności na: - podpisaniu umowy o zachowaniu poufności przez wszystkie osoby, które brały udział w negocjacjach nad ugodą (Umowa NDA), - ograniczeniu kręgu osób w przedsiębiorstwach członków konsorcjum mających dostęp do treści ugody, - zabezpieczeniu elektronicznych nośników danych zawierających ugodę oraz jej poszczególne wersje powstające w trakcie negocjacji (stosowanie haseł, ograniczenie dostępu do plików). Postanowienia umowy NDA określające zobowiązanie stron umowy do nieujawniania i nieudostępniania informacji stanowią jednoznaczne działania prawne podjęte w celu zachowania poufności.

Dyrektor w kwestii spełnienia przesłanki materialnej wskazał, że informacje zawarte w ugodzie dotyczą organizacji i wzajemnych ekonomicznych relacji pomiędzy członkami konsorcjum i mają wartość gospodarczą oraz mogą być wykorzystane przez konkurentów członków konsorcjum. Informacje te dotyczą rozliczeń o charakterze finansowym i mają wpływ na wyniki finansowe każdej ze spółek wchodzących w skład konsorcjum. Informacje te mają zatem wartość gospodarczą w rozumieniu art. 11 ust. 4 u.z.n.k., w szczególności dla konkurentów każdej ze spółek wchodzących w skład konsorcjum. Ujawnienie zobowiązań stron określonych w ugodzie umożliwi bowiem

konkurentom ocenę sytuacji prawnej i ekonomicznej członków konsorcjum w zakresie wykraczającym poza standardy rynkowe w tym zakresie (tj. umożliwi pozyskanie danych ekonomicznych na temat działalności członków konsorcjum w większym zakresie niż dane ujawniane w sprawozdaniach finansowych i ogólnie dostępnych raportach finansowych). To może realnie umożliwić konkurentom uzyskanie przewagi konkurencyjnej nad członkami konsorcjum na rynku usług budowlanych, zarówno w Polsce, jak i w innych jurysdykcjach. Ujawnienie informacji zawartych w ugodzie naraziłoby zatem członków konsorcjum na poniesienie szkód finansowych i niekorzystne zmiany w zakresie ich pozycji rynkowej.

Treść ww. ugody określa zobowiązania finansowe przedsiębiorców, co świadczy o potencjale ekonomicznym przedsiębiorstwa. Ujawnienie takich informacji przedsiębiorstwom konkurencyjnym oraz kontrahentom (obecnym albo potencjalnym, przyszłym) mogłoby wpłynąć negatywnie na sytuację finansową przedsiębiorstw. Informacje o zobowiązaniach finansowych stanowią bowiem istotne dane z punktu widzenia ekonomicznego.

Podjęte działania mające na celu nieujawnianie i nieudostępnianie ww. ugody, a także informacje zawarte w ugodzie jednoznacznie przesądzają, że ugoda stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa, która zgodnie z przepisami powszechnie obowiązującego prawa podlega ochronie prawnej.

4. Skarżący w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniósł o uchylenie ww. decyzji Dyrektora z 25 marca 2019r., zarzucając naruszenie:

- art. 61 ust. 1, 2 i 3 w związku art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w zakresie w jakim przepisy te stanowią normatywną podstawę prawa do informacji publicznej - przez nieprawidłowe ograniczenie prawa do informacji publicznej, spowodowane niezasadną odmową udostępnienia informacji publicznej, która sprowadza się do uznania, że wyłączną przesłanką wyłączenia jawności mogą być poczynione ustalenia w umowie pomiędzy stronami - co narusza art. 35 ustawy o finansach publicznych (zwana dalej „u.f.p.”);

- art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w związku z art. 7 i 7a § 1 k.p.a. w zakresie, w jakim art. 35 u.f.p. przewiduje jawność umów zawieranych w sferze publicznej w zakresie, w jakim nastąpiło całościowe wyłączenie jawności wnioskowanych informacji z rozstrzygnięciem na korzyść wyłączenia jawności co stanowi naruszenie art. 7a § 1 k.p.a.;

- art. 7 k.p.a. w zakresie w jakim przepis ten nakazuje organowi podjąć, w toku sprawy, wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, poprzez brak wyczerpującego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy;

- art. 8 k.p.a. w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje organowi prowadzenie postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, przez podjęcie rozstrzygnięcia bez dokładnego wyjaśnienia jego motywów i przesłanek;

- art. 11 k.p.a. w zakresie, w jakim przepis ten nakłada na organ obowiązek wyjaśnienia stronom zasadności przesłanek, którymi kierowano się przy załatwianiu sprawy, poprzez brak wyczerpującego przedstawienia toku rozumowania organu oraz przyjętych przez niego kryteriów oceny stanu prawnego.

Skarżący w uzasadnieniu szerzej omówił zarzuty skargi. Wskazał m.in., że nie neguje, że niektóre elementy ww. ugody mogą zawierać informacje bezwzględnie stanowiące tajemnicę przedsiębiorcy. Organ winien to jednak prawidłowo uzasadnić i na gruncie zasad k.p.a. zważyć, czy i tak nie zachodzą przesłanki przemawiające za jawnością. W Polsce jawność jest zasadą, a wyłączenia jawności wyjątkiem. Ujawnienie ww. ugody nie narusza dóbr prawnie chronionych. Ugoda jest formą umowy, zawartej przez podmiot publiczny, więc ujawnienie zawartej ugody (jak innych umów), której stroną jest podmiot publiczny, nie narusza m.in. tajemnicy przedsiębiorcy. Podmiot, wchodzący w relacje z podmiotami publicznymi musi być świadomy, że ugody i umowy będą podlegały zasadzie jawności życia publicznego i jawności finansów publicznych – co jest konsekwencją konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do informacji - w związku z tym nie znajduje uzasadnienia posłużenie się przesłanką tajemnicy przedsiębiorcy, jako przyczyny odmowy udostępnienia informacji.

Zdaniem Skarżącego argumentacja przyjęta przez Dyrektora nie była obiektywnym zważeniem racji, a przyjęciem obrony interesu podmiotu będącego przedsiębiorcą. Skarżący powołał się na wyrok Sądu Rejonowego w Zielonej Górze z 7 lipca 2014r. sygn. I C 2466/12, zgodnie z którym „wydawanie publicznych pieniędzy na rzecz prywatnej firmy, z zasady wymaga zachowania pełnej transparentności, stąd odmowa udostępnienia tych informacji może mieć jedynie charakter wyjątkowy i uzasadniony okolicznościami konkretnej sprawy (np. tajemnica państwowa). Skarżący uznał ponadto, że w zaskarżonej decyzji niezasadnie powołano się na art.

## Sygn. akt II SA/Wa 1447/23

72<sup>1</sup> § 1 k.c., bo ugoda dotyczy podmiotu publicznego, który nie jest zwykłym podmiotem prawa cywilnego.

5. Dyrektor w odpowiedzi na skargę wniósł o oddalenie skargi, podtrzymując argumentację przedstawioną w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

### **ii. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:**

1. skarga ma usprawiedliwione podstawy.

2. Sądy administracyjne, w świetle art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022r., poz. 2492 ze zm.) oraz art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023r., poz. 1634, zwana dalej: „P.p.s.a.”) sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem materialnym i przepisami procesowymi. W związku z tym, aby wyeliminować z obrotu prawnego akt wydany przez organ administracji publicznej (np. decyzję) konieczne jest stwierdzenie, że doszło w nim do naruszenia bądź przepisu prawa materialnego w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy, bądź przepisu postępowania w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie, albo też przepisu prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania, lub ewentualnie ustalenie, że decyzja lub postanowienie organu dotknięte jest wadą nieważności (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a)-c), pkt 2 P.p.s.a.).

Sąd - stosownie do art. 151 P.p.s.a. w razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części - oddala skargę odpowiednio w całości albo w części.

Sąd wyjaśnia również, że stosownie do art. 134 § 1 P.p.s.a., rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną z zastrzeżeniem art. 57a. Ostatni z ww. przepisów nie miał jednak zastosowania w sprawie, gdyż organ administracyjny wydał w sprawie decyzję administracyjną, którą zaskarżył Skarżący, a nie interpretację indywidualną, o której mowa w art. 57a P.p.s.a.

3. Sąd, oceniając zaskarżoną decyzję w świetle wskazanych wyżej kryteriów uznał, że skarga zasługiwała na uwzględnienie, choć nie wszystkie zarzuty mogły być uznane za zasadne.

Zdaniem Sądu zaskarżona decyzja, odmawiająca Skarżącemu udostępnienia informacji publicznej – udostępnienia treści ugody - naruszała obowiązujące przepisy

procedury administracyjnej w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a w szczególności art. 7, art. 8 § 1, art. 77 § 1, art. 80 k.p.a., a także art. 107 § 3 k.p.a., z uwagi na niedostateczne wyjaśnienie w uzasadnieniu, dlaczego zachodziła przesłanka ograniczająca dostęp do informacji publicznej, z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy. Dyrektor w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji nie powołał się ponadto na art. 11 ust. 2 u.z.n.k. w związku z art. 5 ust. 2 u.d.i.p., wskazując jedynie art. 11 ust. 4 u.z.n.k. Dyrektor nie dokonał też prawidłowego wyjaśnienia przesłanki zastosowania przepisów art. 16 ust. 1 u.d.i.p. w związku z art. 5 ust. 1 u.d.i.p. w związku z art. 72<sup>1</sup> § 1 k.c., błędnie uznając, że w okolicznościach faktycznych sprawy przepisy te mogły mieć zastosowanie.

W konsekwencji doszło do istotnego naruszenia zasady praworządności wyrażonej w przepisach art. 6 i art. 7 in principio k.p.a. oraz art. 7 Konstytucji RP. Naruszenie ww. przepisów procedury administracyjnej i związana z tym niewłaściwa ocena prawidłowości zastosowania norm prawa materialnego, mogły mieć istotny wpływ na ostateczny wynik sprawy, a więc stanowią dostateczną podstawę prawną do wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonej decyzji.

Na wstępie, warto zauważyć, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 61 ust. 1 stanowi, że 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. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (ust. 2). Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (ust. 3).

U.d.i.p., która uszczegóławia realizację konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, reguluje zasady i tryb dostępu do informacji mających walor informacji publicznych. Wskazuje też, w jakich przypadkach dostęp do informacji publicznej podlega ograniczeniu i kiedy żądane przez wnioskodawcę informacje nie mogą zostać udostępnione.

Zgodnie z art. 1 u.d.i.p. każda informacja w sprawach publicznych stanowi informację publiczną, w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w niniejszej ustawie. Zakres przedmiotowy informacji publicznej wymienia art. 6 u.d.i.p. Na podstawie tych norm przyjmuje się, iż każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do władz, podmiotów sprawujących funkcje publiczne albo odnosząca się do innych podmiotów, wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa, stanowi informację publiczną podlegającą udostępnieniu.

W sprawie okolicznością niesporną było to, że spełniono zakres podmiotowy i przedmiotowy stosowania u.d.i.p. Podmiot, do którego zwrócił się Skarżący jest podmiotem zobowiązanym na gruncie u.d.i.p. do udostępnienia posiadanej informacji, mającej walor informacji publicznej, jak również wnioskowane przez Skarżącego informacje mieściły się w szeroko rozumianym pojęciu informacji publicznej. Dotyczyły bowiem ugody, która została zawarta przez Dyrektora i która wiązała się z dysponowaniem przez ten podmiot mieniem publicznym.

Warto też wskazać, że wyjątki od zasady udostępnienia informacji publicznej wprowadza przepis art. 5 u.d.i.p.

W świetle art. 5 ust. 1 u.d.i.p., prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych.

Art. 5 ust. 2 u.d.i.p. stanowi, że 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.

Z treści art. 5 u.d.i.p., a także z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że dostęp do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, zaś ograniczenie to może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w tym przepisie okoliczności. Ograniczenie dostępu do informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy ma charakter wyjątku od zasady i nie może być wykładane rozszerzająco.

W związku z tym przesłanki, którymi kierował się podmiot odmawiający udostępnienia informacji publicznej muszą być w decyzji odmownej wyjaśnione wyczerpująco i precyzyjnie. Tym samym wyjaśnienie Skarżącemu zarówno podstawy prawnej wydanej decyzji odmownej, jak również szczegółowe, a nie ogólnikowe, uzasadnienie stanowiska zajętego przez organ (w rozpoznawanej sprawie przez ww. Dyrektora) w kwestii odmowy udostępnienia żądanej informacji publicznej, z podaniem konkretnych i istotnych w sprawie informacji, wynikających ze znajdujących się w aktach dokumentów jest ważne i niezbędne, zarówno w świetle ww. przepisów prawa procesowego (art. 7, art. 77 § 1 i art. 107 § 1 i 3 k.p.a.) oraz norm prawa materialnego (art. 5 u.d.i.p. w związku z art. 16 ust. 1 u.d.i.p.). Sąd administracyjny nie jest bowiem ani uprawniony ani zobowiązany do zastępowania podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej (Dyrektora) w kwestii podania właściwej podstawy prawnej, jak i argumentacji ją popierającej, co wynika także z wiążącego w sprawie - na mocy art. 170 i art. 153 P.p.s.a. - ww. wyroku NSA z 18 lipca 2023r. sygn. akt III OSK 2462/21.

Dyrektor, jako podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej, miał zatem obowiązek wyjaśnić Skarżącemu w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji przesłanki przemawiające za nieudostępnieniem konkretnego dokumentu - żądanej umowy - mając przy tym na względzie właściwy ustęp art. 5 u.d.i.p., a także biorąc pod uwagę treść art. 35 u.f.p.

Przepis art. 35 u.f.p. stanowi bowiem wyłączenie możliwości stosowania klauzul umownych ograniczających jawność ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa. Za niezastrzeżone uważa się te klauzule, które dotyczą umów zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych lub inne podmioty, o ile umowy te realizowane są ze środków publicznych. W literaturze podnosi się ponadto, że ratio legis art. 35 u.f.p. znajduje podstawę w zakazie zmieniania zakresu uprawnień i obowiązków wynikających z prawa publicznego przez umowy cywilnoprawne (por. m.in. A. Mierzwa /w:/ Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, pod red. prof. P. Smolenia, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014 i cyt. tam poglądy doktryny).

Sąd zauważa, że w podstawie prawnej zaskarżonej decyzji, odmawiającej Skarżącemu udostępnienia żądanej informacji publicznej - na co zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w ww. wiążącym w sprawie wyroku - powołano się jedynie na art. 5 ust. 1 u.d.i.p., wskazując, że dostęp do żądanej przez stronę skarżącą

informacji podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie „innych tajemnic ustawowo chronionych”, w rozumieniu art. 5 ust. 1 u.d.i.p.

W ocenie Sądu było to nieprawidłowe. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 u.d.i.p., prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych.

Przepis art. 5 ust. 1 u.d.i.p. wskazuje zatem *expressis verbis*, że prawo do informacji podlega ograniczeniu na zasadach określonych w u.o.i.n. oraz w innych aktach mających rangę ustawy, które chronią tajemnicę. Wśród ustaw zawierających przepisy dotyczące ochrony informacji dość liczną grupę stanowią ustawy chroniące informacje uzyskane w związku z wykonywanym zawodem lub działalnością. Należy tu wskazać m.in.: art. 6 ustawy z 26 maja 1982r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2022r., poz. 1184); art. 3 ustawy z 6 lipca 1982r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2022r., poz. 1166); art. 27 i 74 ustawy z 22 marca 2018r. o komornikach sądowych (Dz.U. z 2023r., poz. 1860); art. 15 i 18 ustawy z 14 lutego 1991r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2022r., poz. 1799 ze zm.); art. 40 ustawy z 5 grudnia 1996r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz.U. z 2023r., poz. 1516, ze zm.); art. 21 ustawy z 19 kwietnia 1991r. o izbach aptekarskich (Dz.U. 2021r., poz. 1850); art. 2b, 7, 69, 78, 89, 90, 110, 124, 156, 157a, 157b, 157c, 182, 200, 214 ustawy z 11 maja 2017r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (Dz.U. z 2023r. poz. 1015); art. 15 i 16 ustawy z 26 stycznia 1984r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018r., poz. 1914); ustawę z 29 sierpnia 1997r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2023r. poz. 1941 ze zm.); ustawę z 18 grudnia 1998r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 2023r. poz. 102); ustawę z 11 września 2015r. działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. z 2015r., poz. 1206 ze zm.); ustawę z 28 sierpnia 1997r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2023r., poz. 930). Do tajemnic ustawowo chronionych należą też tajemnica skarbowa i tajemnica statystyczna.

Do katalogu tajemnic, o których mowa w art. 5 ust. 1 u.d.i.p. nie można zaliczyć tajemnic ujętych w aktach niższej rangi, np. w rozporządzeniu czy zarządzeniu (por. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wyd. III, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, komentarz do art. 5 u.d.i.p. i powołane tam szczegółowo przepisy ustaw określających poszczególne tajemnice chronione ustawowo; podobnie: M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, Ustawa

o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wydanie 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, komentarz do art. 5 u.d.i.p. i powołane tam przykłady konkretnych ustaw określających tajemnice chronione ustawowo).

Powyższe rozważania wskazują, że Dyrektor w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji niezasadnie przyjął, że dostęp do żądanej przez Skarżącego informacji podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie „innych tajemnic ustawowo chronionych”, w rozumieniu art. 5 ust. 1 u.d.i.p., gdyż żądana przez Skarżącego ugoda stanowi tajemnicę negocjacji, w rozumieniu art. 72<sup>1</sup> § 1 k.c.

Skoro przepis art. 72<sup>1</sup> § 1 k.c., na który powołuje się Dyrektor, stanowi, że jeżeli w toku negocjacji strona udostępniła informacje z zastrzeżeniem poufności, druga strona jest obowiązana do nieujawniania i nieprzekazywania ich innym osobom oraz do niewykorzystywania tych informacji dla własnych celów, chyba że strony uzgodniły inaczej, to należało uznać, że przepis ten ma charakter dyspozytywny. Tym samym regulacja przewidziana w art. 72<sup>1</sup> k.c. dotyczy odpowiedzialności związanej z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zobowiązania, o którym mowa w art. 471 i nast. Kodeksu cywilnego (por. P. Nazaruk /w:/ J. Ciszewski (red.), P. Nazaruk (red.), Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2021, komentarz do art. 72<sup>1</sup> k.c.).

Sąd podziela ponadto stanowisko WSA w Warszawie wyrażone w wyroku z 9 listopada 2021r. sygn. akt II SA/Wa 1393/21, że przepis art. 72<sup>1</sup> § 1 k.c., niezależnie od art. 72 § 2 k.c., reguluje kwestię odpowiedzialności uczestnika negocjacji, obejmując swoim zakresem zagadnienie ochrony informacji udzielonych z zastrzeżeniem ich poufności w toku negocjacji. Podstawowymi przesłankami odpowiedzialności odszkodowawczej jest udostępnienie przez jedną ze stron toczących się negocjacji informacji w toku negocjacji i zastrzeżenie poufności tych informacji, przy czym akcentuje się w literaturze, że zastrzeżenie poufności może dotyczyć jedynie informacji o wartości majątkowej (por. B. Łukańko /w:/ Kodeks cywilny. Komentarz, pod red. J. Gudowskiego, Tom I. Część ogólna, cz. 2 (art. 56-125), WKP 2021, komentarz do art. 72<sup>1</sup> k.c. i powołane tam przykłady stanowiska doktryny). Tym samym prowadzenie negocjacji i ich przebieg może stanowić jedną z możliwych tajemnic przedsiębiorstwa, w rozumieniu art. 11 ust. 2 u.z.n.k., choć - co warto zauważyć - w piśmiennictwie podkreśla się, że zakres chronionych informacji może być szeroki, wykraczający poza katalog przewidziany w art. 11 u.z.n.k. (por. m.in.

B. Łukańko /w:/ Kodeks cywilny. Komentarz, pod red. J. Gudowskiego ..., WKP 2021, komentarz do art. 72<sup>1</sup> k.c. i powołane tam przykłady stanowiska doktryny).

Zdaniem Sądu tajemnica negocjacji, o której mowa w art. 72<sup>1</sup> § 1 k.c., sama w sobie nie może więc stanowić podstawy do ograniczenia dostępu do informacji publicznej, gdyż nie jest tajemnicą ustawowo chronioną, o której mowa w art. 5 ust. 1 u.d.i.p.

Tym samym powołanie się w zaskarżonej decyzji na tajemnicę negocjacji z jednoczesnym odwołaniem się jedynie do art. 5 ust. 1 u.d.i.p., przy jednoczesnym pominięciu art. 5 ust. 2 u.d.i.p., stanowiło naruszenie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. Dyrektor, jako podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej, powołując się w zaskarżonej decyzji na tajemnicę negocjacji i w związku z tym jedynie na art. 5 ust. 1 u.d.i.p. (dotyczący tajemnic ustawowo chronionych), działał nieprawidłowo. Powinien w podstawie prawnej zaskarżonej decyzji powołać się na art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w związku z art. 11 ust. 2 u.z.n.k. – czego nie uczynił, a następnie w sposób należyty umotywować decyzję odmowną, z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy.

Sąd zauważa, że jakkolwiek Dyrektor, wydając zaskarżoną decyzję wskazał, że działania przedsiębiorcy (podpisanie Umowy NDA, w której zastrzeżono poufność negocjacji; osoby uczestniczące w negocjacjach składały oświadczenia o przystąpieniu do umowy o organizacji negocjacji, zobowiązując się do przestrzegania jej postanowień; podjęli działania zmierzające do wyeliminowania dotarcia informacji do osób trzecich) wypełniają przesłankę „tajemnicy przedsiębiorstwa” określoną w u.z.n.k., tym niemniej nie może być to uznane za należyte umotywowanie stanowiska w zakresie wypełnienia przesłanki wynikającej z art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Należy zauważyć, że organ administracji publicznej lub inny podmiot zobowiązany, wydając decyzję odmowną, z powołaniem się na „tajemnicę przedsiębiorstwa”, winien uwzględnić to, że u.d.i.p. nie zawiera definicji tego pojęcia. Definicję legalną tajemnicy przedsiębiorstwa zawiera art. 11 ust. 2 u.z.n.k., a nie w powołany w zaskarżonej decyzji przepis art. 11 ust. 4 u.z.n.k.

Przepis art. 11 ust. 2 u.z.n.k. stanowi, że przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. Celem u.z.n.k. jest ochrona swobody działalności

gospodarczej przez zapewnienie prawidłowości funkcjonowania i działania podmiotów gospodarczych w warunkach wolnej konkurencji i dostępu do rynku na równych prawach. Jednym z przewidzianych tą ustawą instrumentów zwalczania i zapobiegania nieuczciwej konkurencji w działalności gospodarczej jest ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa. Zastosowanie art. 11 ust. 2 u.z.n.k., definiującego pojęcie tajemnicy przedsiębiorcy, również w sprawach dotyczących dostępu do informacji publicznej, musi zatem mieć na uwadze wynikające z tego uwarunkowania.

Określone informacje podlegają ochronie w ramach tajemnicy przedsiębiorstwa, jeżeli mają dla przedsiębiorcy wartość gospodarczą w tym znaczeniu, że ujawnione mogłyby być wykorzystane przez innego, konkurencyjnego przedsiębiorcę kosztem interesów posiadacza informacji, z narażeniem go na dający się oszacować i wykazać uszczerbek ekonomiczny. Inaczej mówiąc - sens i potrzeba ochrony określonych informacji w ramach tajemnicy przedsiębiorstwa istnieje wówczas, gdy ujawnienie tych informacji może negatywnie wpłynąć, przynajmniej potencjalnie na interesy przedsiębiorcy, pogarszając, czy zagrażając jego pozycji ekonomicznej względem konkurentów rynkowych. Wynika z tego oczywisty związek pomiędzy ochroną tajemnicy przedsiębiorstwa a warunkami gospodarczymi, w których prowadzi ono swoją działalność. Tej ochrony wymaga przedsiębiorca działający w warunkach rynkowych, których podstawową cechą jest konkurencyjność.

W dotychczasowym orzecznictwie sądowym, na podstawie art. 11 ust. 2 u.z.n.k. formułuje się tezę, że na tajemnicę przedsiębiorcy składają się dwa elementy: materialny (informacja o określonej treści, mająca wartość gospodarczą) oraz formalny - wola utajnienia danych informacji. Tajemnicę przedsiębiorcy stanowią informacje znane jedynie określonemu kręgowi osób i związane z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością, wobec których podjął on wystarczające środki ochrony w celu zachowania ich w poufności. Informacja staje się "tajemnicą", kiedy przedsiębiorca przejawia wolę zachowania jej, jako niedostępnej dla osób trzecich. Oba te elementy - przesłanki uznania określonej informacji za tajemnicę przedsiębiorstwa - mają charakter obiektywny. Stwierdzenie ich istnienia nie może się opierać wyłącznie na przekonaniu samego przedsiębiorcy, wymaga odwołania się do konkretnych okoliczności faktycznych.

Uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy, powinno zatem zawierać argumentację polegającą na przytoczeniu okoliczności wskazujących, że informacja zasługująca na ochronę ma dla

przedsiębiorcy wartość gospodarczą i że przedsiębiorca podjął odpowiednie kroki zapewniające zachowanie jej w poufności. Nie jest wystarczające samo oświadczenie przedsiębiorcy, że informacje stanowią dla niego wartość gospodarczą. W tej sytuacji, organ zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej w uzasadnieniu decyzji o odmowie udostępnienia tych informacji powinien wyjaśnić, dlaczego konkretne informacje posiadają dla danego przedsiębiorcy określoną wartość gospodarczą i w czym się ona wyraża (por. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 27 października 2017r. sygn. akt I OSK 3176/15; 10 stycznia 2014r. sygn. akt I OSK 2143/13 – dostępne [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej musi ponadto wykazać, że zachowanie tej tajemnicy w korelacji do konstytucyjnej zasady jawności informacji publicznej, ma większą doniosłość, niż racje przemawiające za udostępnieniem informacji.

Wartość gospodarczą posiadają dla przedsiębiorcy te dane, które świadczą o prowadzonej przez firmę polityce finansowej, obrazują jej zobowiązania względem kontrahentów, dotyczą wierzytelności, odnoszą się do inwestycji, czy też oszczędności. Wartość gospodarczą mają więc wszelkie informacje, jakie dotyczą szeroko rozumianego gospodarowania przez firmę jej mieniem, w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. Istotne przy tym jest, to, że ww. informacje winny być na tyle szczegółowe, aby istniał bezpośredni związek pomiędzy nimi a prowadzoną działalnością gospodarczą. Innymi słowy, ważne jest, aby określone dane w sposób obiektywny obrazowały szczegóły prowadzonej działalności gospodarczej i przekładały się na istnienie interesu przedsiębiorcy w ich utajeniu.

Zdaniem Sądu w sprawie nie można też pomijać okoliczności, że Skarżący żądał ujawnienia ugody zawartej przez Skarb Państwa (Dyrektora) z kontrahentem (Konsorcjum, którego liderem jest chińska spółka budowlana COVEC). Tym samym niewystarczające było ogólne odwołanie się do stanowiska judykatury dotyczącego rozumienia pojęcia tajemnicy przedsiębiorcy. Dyrektor powinien też rozważyć zastosowanie w sprawie art. 35 u.f.p., jak również w sposób należyty wskazać w podstawie prawnej zaskarżonej decyzji art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w związku z art. 11 ust. 2 u.z.n.k., a nie jedynie art. 11 ust. 4 u.z.n.k. Dyrektor powinien również pamiętać o tym, że ustawodawca, tworząc art. 11 ust. 2 u.z.n.k., odnosił się do pojęcia wartości gospodarczej istniejącej dla danego przedsiębiorcy. Wartość ta musi więc mieć charakter obiektywny. Nie musi ona mieć zaś znaczenia dla wszystkich uczestników obrotu gospodarczego, czy też choćby znacznej jej ilości. Wystarczającą

przesłanką dla uznania pewnych danych za objętych tajemnicą przedsiębiorstwa jest to, że mają one wartość gospodarczą dla przedsiębiorcy, który podjął kroki w celu utajnienia tych danych. Ważne przy tym jest to, aby osoba zobowiązana do udzielenie informacji publicznej, powołując się na wartość gospodarczą określonych danych, udowodniła istnienie tej okoliczności i sporządzając motywy decyzji przedstawiła w nich swoją argumentację w sposób wyczerpujący. Nie można ponadto pomijać art. 35 u.f.p., skoro jedną ze stron ugody, której udostępnienia odmówiono Skarżącemu, była jednostka sektora finansów publicznych i umowa była realizowana z udziałem środków publicznych.

W zaskarżonej decyzji brak jest natomiast szerszej oceny z tego zakresu. Dodatkowo stwierdzić należy, że nie jest wiadomym, w czym Dyrektor – jako podmiot zobowiązany - dokładnie upatruje wartości gospodarczej mającej świadczyć o posiadaniu przez żądane informacje zawarte w ugodzie, będącej przedmiotem wniosku o udostępnienie, przynajmniej tajemnicy przedsiębiorcy. Sprawia to, że zaskarżona decyzja nie poddaje się kontroli sądowej pod kątem przesłanek materialnych przewidzianych w art. 11 ust. 2 u.z.n.k. Ogólny charakter jej uzasadnienia, w sposób lakoniczny odnoszący się do przesłanek dających ewentualną podstawę do zastosowania art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (na który nie powołano się wprost w podstawie prawnej decyzji), nie pozwala zarówno Skarżącemu, jak i Sądowi, na poznanie toku rozumowania podmiotu zobowiązanego i motywów, które przemawiałyby w sposób logiczny i spójny za odmową udzielenia wnioskowanej informacji publicznej. Skoro to na podmiocie zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej ciąży, zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 107 § 3 k.p.a. - obowiązek wyraźnego wskazania dlaczego doszło do odmowy udostępnienia żądanej informacji, to w uzasadnieniu decyzji odmownej należało skonstruować tak, aby możliwe było poznanie faktycznych motywów odmowy i to w rozumieniu przepisu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w związku z art. 16 ust. 1 u.d.i.p.

Warto też podkreślić, że nawet przy założeniu, że jedna ze stron ugody spełniła przesłankę formalną z art. 11 ust. 2 u.z.n.k. (nie został wskazany w podstawie prawnej zaskarżonej decyzji) w postaci: - podpisania Umowy NDA - o zachowaniu w poufności przez wszystkie osoby, które brały udział w negocjacjach nad ugodą oraz - ograniczenie kręgu osób mających dostęp do ugody; - zabezpieczeniu elektronicznych nośników danych zawierających ugodę i jej poszczególne wersje powstające w trakcie negocjacji (stosowanie haseł, ograniczenie dostępu do plików), nie oznacza to, że

## Sygn. akt II SA/Wa 1447/23

Dyrektor w zaskarżonej decyzji wykazał w sposób należyty wystąpienie przesłanki materialnej w rozumieniu ww. przepisu, powołując się jedynie na art. 11 ust. 4 u.z.n.k., nie zaś na art. 11 ust. 2 u.z.n.k. W świetle powołanego wyżej przepisu art. 35 u.f.p. - jeżeli jednostki sektora finansów publicznych lub inne podmioty zawierają umowy, z których wynikają zobowiązania realizowane lub przeznaczone do realizacji ze środków publicznych, klauzule dotyczące wyłączenia jawności ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa uważane są za niezastrzeżone. Nie dotyczy to jednak informacji technicznych, technologicznych, organizacyjnych przedsiębiorstwa lub innych posiadających wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich w tajemnicy. Zastrzeżenie klauzul dotyczących wyłączenia jawności jest również zachowane w przypadku, gdy jednostka sektora finansów publicznych wykaże, że informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa z uwagi na to, że wymaga tego istotny interes publiczny lub ważny interes państwa. Brak rozważenia ww. okoliczności w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, bez bliższej analizy występowania wszystkich przesłanek koniecznych do przyjęcia tezy, że spełnione zostały cechy tajemnicy przedsiębiorcy, również wskazuje na wadliwość proceduralną zaskarżonej decyzji, a w szczególności na naruszenie art. 77 § 1 k.p.a. w związku z art. 107 § 1 i 3 k.p.a. Dyrektor miał obowiązek prawidłowego i wyczerpującego uzasadniania decyzji z uwagi także na konieczność stosowania zasady przekonywania (art. 11 k.p.a.) oraz wyrażonej w art. 8 § 1 k.p.a. zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów praworządnego Państwa.

Na wadliwość proceduralną zaskarżonej decyzji wskazuje ponadto brak odniesienia się przez Dyrektora do kolizji dwóch chronionych konstytucyjnie wartości, a więc prawa dostępu do informacji publicznej i prawa do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa. Skoro podmiot zobowiązany – Dyrektor - odmawiając udzielenia informacji publicznej w postaci ww. ugody - nie podjął się wyważenia proporcji pomiędzy koniecznością dostępu do informacji publicznej, a koniecznością zachowania tajemnicy przedsiębiorstwa, naruszył art. 7 i art. 8 § 1 k.p.a. w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W orzecznictwie sądowym podkreśla się natomiast na potrzebę przeprowadzenia w takich sytuacjach tzw. testu proporcjonalności (por. m.in. wyrok NSA z 4 września 2014r. sygn. akt I OSK 2939/13, czy też wyrok WSA w Bydgoszczy z 7 sierpnia 2019r. sygn. akt II SA/Bd 184/19 – dostępne na [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Sąd w związku z tym uznał, że Dyrektor, wydając zaskarżoną decyzję i odmawiając Skarżącemu udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej, dopuścił się - mogącego mieć istotny wpływ na wynik sprawy - naruszenia przepisów procedury administracyjnej, a w szczególności art. 7, art. 8 § 1, art. 77 § 1, art. 80, art. 107 § 3 k.p.a., a także art. 6 k.p.a. i art. 7 Konstytucji RP, albowiem w sposób lakoniczny wyjaśnił w uzasadnieniu tej decyzji jej podstawę prawną, nie powołując właściwych przepisów prawa, mających zastosowanie w sprawie - nie dokonał prawidłowych ustaleń w zakresie przesłanek zastosowania art. 16 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. - „tajemnica przedsiębiorstwa” oraz nie wskazał prawidłowo, dlaczego przyjęło, że zachodzi przesłanka ograniczająca dostęp do informacji publicznej, z uwagi na ww. tajemnicę, tym bardziej, że jedną ze stron żądanej ugody był podmiot publiczny.

4. Dyrektor – jako podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej - przy ponownym rozpatrywaniu sprawy powinien przeanalizować treści żądanej ugody pod kątem wystąpienia elementu materialnego tajemnicy przedsiębiorcy oraz odnosząc się do konkretnych okoliczności przedstawić należytą wykładnię pojęcia tajemnicy przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w związku z art. 11 ust. 2 u.z.n.k., pamiętając przy tym, że realizacja wniosku Skarżącego o udzielenie informacji publicznej jest możliwa także przez dokonanie anonimizacji. Koniecznym będzie ponadto odniesienie się przez Dyrektora do żądanego dokumentu ugody, choć w zakresie, który nie doprowadzi do ujawnienia jej poufnej treści, także w kontekście art. 35 u.f.p.

5. Sąd, mając powyższe na względzie, działając na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i c) P.p.s.a. - orzekł, jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku. Orzeczenie z punktu drugiego sentencji miało podstawę w art. 200 i art. 205 § 2 P.p.s.a. w związku z art. 209 P.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015r., poz. 1804), gdyż Skarżący był reprezentowany przez radcę prawnego, a wpis sądowy od skargi wynosił 200 zł.



*Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem*  
starszy sekretarz sądu  
Marcin Rasiński-Zorkowski



KW

3303

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
Wydział II  
ul. Jasna 2/4  
00-013 WARSZAWA

OPŁATA POBRANA  
TAXE PERCUE-POLOGNE  
Umowa z Poczta Polska SA  
ID Nr 497858W

WYDZIAŁ ADMINISTRACJI  
06.12.2023

WARSZAWA  
06.12.2023  
\*PEA\*

WARSZAWA 7  
20112023  
\*CZŁ\*

WARSZAWA 48  
28.11.2023  
\*OA\*

R

(00)459007734397251002

II SA/Wa-1447/23  
1925552 20.11.2023 03 POLECONA ZP

Poczta Polska  
Opłata pobrana \_\_\_\_\_ zł \_\_\_\_\_ gr

r. pr. Adam Kuczyński  
Adres do korespondencji:  
Ursynowska 22/2  
02-605 Warszawa  
20.11.2023

Awizowane

data 28-11-2023

1097142

2023-12-07

2023-12-07

2023-12-07