

25/07

Naczelnny Sąd Administracyjny  
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5  
00-011 Warszawa  
Izba Ogólnoadministracyjna  
WYDZIAŁ III

Dnia 20 lipca 2023 r.  
Sygn. akt III OSK 2462/21

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

r.pr. Adam Kuczyński  
Stowarzyszenie Sieć Obywatelska  
Watchdog Polska  
ul. Ursynowska 22/2  
02-605 Warszawa  
(pełn. Stowarzyszenia Sieć Obywatelska  
Watchdog Polska)

Sekretariat Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego doręcza odpis wyroku z dnia 18 lipca 2023 r., sygn. akt III OSK 2462/21 w sprawie ze skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Sieć Obywatelska - Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 listopada 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 1049/19 w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska - Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie na decyzję Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

Kierownik sekretariatu

Z up.

Justyna Liszewska  
  
sekretarz sądowy



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 18 lipca 2023 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Tamara Dzielakowska  
Sędziowie sędzia NSA Małgorzata Masternak – Kubiak  
sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk (spr.)  
Protokolant asystent sędziego Adam Płusa

po rozpoznaniu w dniu 18 lipca 2023 r.  
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Sieć Obywatelska - Watchdog Polska z siedzibą w  
Warszawie  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie  
z dnia 8 listopada 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 1049/19  
w sprawie 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 zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie,
- 2) zasądza od Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad na rzecz Stowarzyszenia Sieć Obywatelska - Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie kwotę 560 (pięćset sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginalne właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Tamara Dzielakowska*  
Sędziarz Sądowy



## UZASADNIENIE

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

Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Wnioskiem z 10 lipca 2017 r. skarżące Stowarzyszenie zwróciło się do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, dalej zwanego „GDDKiA” lub „organem” o udostępnienie „skanu ugody zawartej pomiędzy GDDKiA 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>)”. W wyniku rozpoznania tego wniosku organ decyzją z 18 sierpnia 2017 r. nr BDG.WL.014.143.2017.1.aw odmówił udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej, z uwagi na zaistnienie przesłanki tajemnicy przedsiębiorcy. Decyzja ta została następnie uchylona wyrokiem WSA w Warszawie z 11 stycznia 2018 r. sygn. akt II SA/Wa 1631/17, bowiem organ przed wydaniem decyzji zaniechał wezwania skarżącego do podpisania wniosku. Skarga kasacyjna od tego wyroku została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 stycznia 2019 r. sygn. akt I OSK 1741/18.

Ponownie rozpoznając sprawę GDDKiA wydał wskazaną na wstępie decyzję, którą ponownie odmówił udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej. Jako podstawę prawną wskazał art. 16 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1330 ze zm.) dalej zwanej „u.d.i.p.” W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że w umowie NDA zobowiązał się do nieujawniania treści wnioskowanej ugody, co przesądza o spełnieniu przesłanki formalnej tajemnicy przedsiębiorstwa. W kwestii spełnienia przesłanki materialnej podniósł, że informacje zawarte w ugodzie dotyczą organizacji i wzajemnych ekonomicznych relacji pomiędzy członkami konsorcjum, posiadając wartość gospodarczą i mogą być wykorzystane przez konkurentów członków konsorcjum.

Skarżące Stowarzyszenie wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na powyższą decyzję, wnosząc o jej uchylenie.

W odpowiedzi na skargę Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad wniósł o oddalenie skargi, podtrzymując argumentację przedstawioną w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wskazany na wstępie wyrokiem Sąd pierwszej instancji oddalił skargę. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że organ zasadnie odmówił udostępnienia żądanej informacji publicznej, z uwagi na ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa członków konsorcjum COVEC. Tajemnicę przedsiębiorcy wyprowadza się z tajemnicy przedsiębiorstwa, o której stanowi art. 11 ust. 2 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r., nr 1010) dalej zwanej „u.z.n.k” Przez tę tajemnicę 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. Po zapoznaniu się z treścią umowy oraz umowy o organizacji negocjacji Sąd uznał, że strony podjęły działania zmierzające do zachowania poufności treści umowy, co przesądza o spełnieniu przesłanki formalnej tajemnicy przedsiębiorstwa. Z kolei treść umowy wskazuje na zasadność twierdzeń organu, iż dokument ten zawiera informacje posiadające dla członków konsorcjum COVEC wartość gospodarczą. Określa on zobowiązania finansowe przedsiębiorców wchodzących w skład konsorcjum COVEC wobec GDDKiA, a ujawnienie tych informacji mogłoby wpłynąć negatywnie na sytuację finansową członków konsorcjum COVEC oraz ich pozycję negocjacyjną. Sąd pierwszej instancji wskazał, że co prawda niezasadne było powoływanie się na tajemnicę negocjacji, o której stanowi art. 72<sup>1</sup> § 1 Kodeksu cywilnego, gdyż przedmiotem wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie były informacje w trakcie negocjacji, lecz wyłącznie treść zawartej umowy. Naruszenie to nie miało jednak w ocenie Sądu wpływu na treść wydanej decyzji.

Skargę kasacyjną złożyło Stowarzyszenie Sieć Obywatelska - Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie, zaskarżając powyższy wyrok w całości. Zarzuciło

naruszenie przepisów postępowania, co mogło mieć istotny wpływ na wynik postępowania, tj.:

1. art. 141 § 4 p.p.s.a. przez sporządzenie uzasadnienia w sposób znacznie utrudniający kontrolę kasacyjną orzeczenia, przez pominięcie w rozważaniach ustalenia trybu w jakim została zawarta umowa, do której zawarto ugodę będącą przedmiotem wniosku skarżącego,

2. art. 141 § 4 p.p.s.a. w związku z art. 7 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a., art. 80 k.p.a. i art. 107 § 3 k.p.a. przez błędne ustalenie, że organ wykazał i uzasadnił należycie okoliczności zezwalające na powoływanie się na klauzulę tajemnicy przedsiębiorcy względnie przedsiębiorstwa.

Ponadto skarżące Stowarzyszenie zarzuciło naruszenie prawa materialnego, tj.:

3. art. 5 ust. 1 u.d.i.p. w związku z art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych, art. 72<sup>1</sup> § 1 k.c. i art. 11 ust. 4 u.z.n.k. przez ich zastosowanie, chociaż brak było ku temu podstaw,

4. art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w związku z art. 11 ust. 2 u.z.n.k. przez ich niewłaściwe zastosowanie, polegające na przyjęciu, że spełnione zostały przesłanki do odmowy udostępnienia informacji publicznej z powołaniem się na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy względnie przedsiębiorstwa,

5. art. 139 ust. 1 i 3 p.z.p. przez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że ugoda kończąca spór dotyczący wykonania umowy w sprawach zamówień publicznych nie podlega ujawnieniu.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty skarżące Stowarzyszenie wniosło o uchylenie wyroku w całości i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty przez uchylenie decyzji w całości oraz poprzedzającej ją decyzji w całości i orzeczenie o kosztach postępowania. Ewentualnie wniosło o uchylenie wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez WSA w Warszawie. Wniosło ponadto o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego przez radcę prawnego, wedle norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano w szczególności, że Sądowi pierwszej instancji umknęło, iż pierwotna umowa została zawarta jako umowa w sprawie zamówień publicznych. W konsekwencji art. 139 p.z.p. przesądza, iż rygorem jawności objęte są nie tylko umowy o udzielenie zamówienia, lecz także wszelkie aneksy, porozumienia zmieniające i ugody.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 259) zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a. i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku. W tych okolicznościach w sprawie badaniu podlegały wyłącznie zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej na uzasadnienie przytoczonych podstaw kasacyjnych.

W pierwszej kolejności oceny wymagały zarzuty naruszenia przez Sąd I instancji art. 141 § 4 p.p.s.a., jako najdalej idących z punktu widzenia konsekwencji procesowych związanych z ewentualnym stwierdzeniem ich zasadności. W powołanym przepisie ustawodawca określił niezbędne elementy uzasadnienia wyroku, czyli zwięźle przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno ponadto zawierać wskazania co do dalszego postępowania. Naczelny Sąd Administracyjny 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 dnia 15 lutego 2010 r. o 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawiony w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku tok rozumowania Sądu I instancji uniemożliwia ocenę

prawidłowości stanowiska Sądu I instancji co do zgodności z prawem zaskarżonej decyzji. W konsekwencji niemożliwe jest przeprowadzenie prawidłowej kontroli instancyjnej zaskarżonego wyroku.

Istotą sporu w niniejszej sprawie jest kwestia zasadności odmowy udostępnienia informacji publicznej w postaci ugody zawartej między GDDKiA a konsorcjum COVEC realizującym budowę dwóch odcinków autostrady, z uwagi na ochronę tajemnicy przedsiębiorców członków tego konsorcjum. Jednak z zaskarżonej przez Stowarzyszenie decyzji GDDKiA z 25 marca 2019 r. wynika jasno, że podstawą odmowy udostępnienia żądanej ugody było ograniczenie prawa dostępu do informacji wynikające z art. 5 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z art. 14 ust. 1 ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, art. 72<sup>1</sup> § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny oraz art. 11 ust. 4 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z uwagi na to, że dane zawarte w ugodzie stanowią „tajemnicę przedsiębiorstwa”. Tymczasem Sąd I 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 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz.1010), i przede wszystkim z tego względu oddalił skargę, uznając zaskarżoną decyzję za zgodną z prawem. Sąd I instancji uznał też, że nie było podstaw do powoływania się na tajemnicę negocjacji o której mowa w art. 72<sup>1</sup> § 1 Kodeksu cywilnego.

Zatem stanowisko Sądu I instancji jest niezrozumiałe. Sąd ten 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.

Wskazane wyżej wady uzasadnienia zaskarżonego wyroku uniemożliwiają jego kontrolę instancyjną, zatem słusznie zarzucono w skardze kasacyjnej naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a.

Uwzględnienie zarzutów naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. czyni, że przedwczesnym byłoby odnoszenie się do zarzutów naruszenia prawa materialnego. Jednak zwrócić należy uwagę na to, że Sąd I 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 2010 r. o

Sygn. akt III OSK 2462/21

ochronie informacji niejawnych i art. 11 ust. 4 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Mając na uwadze powyższe wywody, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy, dlatego na mocy art. 185 § 1 p.p.s.a. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania.

O kosztach postępowania kasacyjnego od Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad na rzecz Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska orzeczono na podstawie art. 203 pkt 1 p.p.s.a.

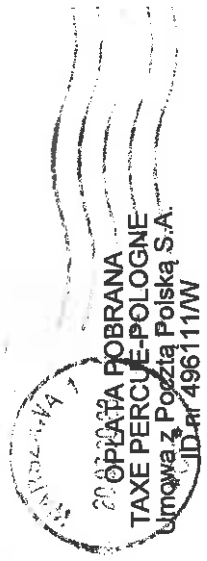


Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Justyna Łaskawska*  
*[Signature]*  
sekretarz sądowy


NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY  
Izba Ogólnoadministracyjna  
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5  
00-011 WARSZAWA

25/07



R

(00)259007734992406636  


(00)259007734992406636  
  
Poczta Polska  
Opłata pobrana \_\_\_\_\_ zł \_\_\_\_\_ gr

2022

20.07.2023  
OSK 2462/21  
  
634711 20.07.2023 03 POLECONA ZPO

r.pr. Adam Kuczyński  
Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska  
Urсынowska 22/2  
02-605 Warszawa

535838