

28.11.2019

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

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

Dnia 26 listopada 2019 r.  
Sygn. akt II SA/Wa 1049/19

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt sądu

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (skan umowy  
pomiedzy GDDKiA - COVEC)

**Agnieszka Zdanowicz**  
Pełnomocnik Stowarzyszenia Sieć Obywatelska  
Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie  
ul. Ursynowska 22/2  
02-605 Warszawa

## DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 25 listopada 2019 r. sekretariat Wydziału II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie doręcza Pani – jako Pełnomocnikowi strony skarżącej – odpis wyroku z dnia 8 listopada 2019 r. wraz z uzasadnieniem.

Izabela Kalszewska

specjalista

### POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym, jak również złożenie pisma przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej albo przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego lub aresztu śledczego oraz przez członka załogi polskiego statku morskiego u kapitana statku jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 3, 4 i 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, z późn. zm. zwanej dalej „p.p.s.a.”).
2. Skarga kasacyjna złożona po upływie wskazanego powyżej trzydziestodniowego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
3. Skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego: adwokatem lub radcą prawnym. Skarga kasacyjna sporządzona przez podmiot nieuprawniony będzie odrzucona bez merytorycznego rozpoznania.

4. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy obejmującego zwolnienie od kosztów sądowych oraz przyznanie adwokata, radcy prawnego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu określonym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy (Dz. U. z 2015 r. poz. 1257, z późn. zm.). Złożenie tego wniosku nie przerywa biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej.
5. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 4, są udostępniane we wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.warszawa.wsa.gov.pl>.

## **POUCZENIE O WARUNKACH WNOŠENIA PISM ORAZ DORĘCZANIA PISM PRZEZ SĄD ZA POMOCĄ ŚRODKÓW KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ**

1. Pisma do sądu administracyjnego można wnieść w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu (art. 12b § 2 p.p.s.a.). Elektroniczna skrzynka podawcza sądu jest zlokalizowana na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP). W celu wniesienia takiego pisma do sądu strona powinna posiadać konto na platformie ePUAP. Instrukcja zakładania konta dostępna jest pod adresem: <https://epuap.gov.pl/wps/portal>. Pisma wysłane na adres elektroniczny sądu (adres e-mail), czyli z pominięciem elektronicznej skrzynki podawczej sądu, nie wywołują skutków prawnych, które ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wiąże ze złożeniem pisma procesowego.
2. Każde pismo w formie dokumentu elektronicznego powinno zawierać adres elektroniczny (tj. adres na platformie ePUAP). W przypadku niewskazania adres elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest ten adres, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego (art. 46 § 2a i 2d p.p.s.a.).
3. Pismo i załączniki wnoszone w formie dokumentu elektronicznego powinny zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 46 § 2a i 2b p.p.s.a.).
4. Do pisma w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jego odpisów (art. 47 § 3 p.p.s.a.). Zamiast odpisu pisma strona zobowiązana jest do uiszczenia opłaty kancelaryjnej za sporządzenie wydruków takiego pisma i jego załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego w celu ich doręczenia stronom, które nie posługują się środkami komunikacji elektronicznej do odbioru pism (art. 235a p.p.s.a.).
5. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 5 p.p.s.a.).
6. Wniesienie pisma do sądu w formie dokumentu elektronicznego jest równoznaczne z żądaniem doręczenia korespondencji z sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Pisma sądu mogą być doręczane stronie za pomocą środków komunikacji elektronicznej również w przypadku, gdy strona składa do sądu pisma w postaci papierowej, jeżeli wystąpi ona do sądu o takie doręczenie i wskaże sądowi adres elektroniczny albo wyrazi zgodę na doręczanie pism za pomocą tych środków i wskaże sądowi adres elektroniczny (art. 74a § 1 p.p.s.a.). W przypadku niewskazania adresu elektronicznego doręczenie pism przez sąd następuje na adres zamieszkania, a w razie jego braku - na adres do doręczeń, lub siedziby strony, jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika (art. 46 § 2d p.p.s.a.).

*„Art. 177 § 1 Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.*

*§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.*

*§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.*

*§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.*

*§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgową izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.*

*§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wnieśli środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.”*



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 listopada 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Ewa Marcinowska (spr.)

Sędzia WSA

Ewa Kwiecińska

Sędzia WSA

Janusz Walawski

Protokolant specjalista

Elwira Sipak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 listopada 2019 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

oddala skargę.



Ta zgodność z oryginałem  
Izabela Kaliszewska

specjalista

## UZASADNIENIE

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie wnioskiem z dnia 10 lipca 2017 r., wniesionym za pośrednictwem poczty elektronicznej, zwróciło się do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o udostępnienie „skanu umowy zawartej pomiędzy GDDKiA a firmą COVEC (czyli umowy, o której mowa w tekście: <http://www.gddkia.gov.pl/pl/a/26149/Ugoda-pomiedzy-GDDKiA-a-firma-COVEC-zawarta>)”.

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad decyzją z dnia 18 sierpnia 2017 r. nr BDG.WL.014.143.2017.1.aw odmówił udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej z uwagi na zaistnienie przesłanki określonej w art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej – tajemnicy przedsiębiorcy.

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska wniosło na powyższą decyzję skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 11 stycznia 2018 r. sygn. akt II SA/Wa 1631/17 uchylił zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu wyroku wskazał, iż zgodnie z art. 16 ust. 2 u.d.i.p. do decyzji odmownej oraz o umorzeniu postępowania stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, co oznacza, w świetle orzecznictwa, że Kodeks ten ma zastosowanie do całego procesu wydawania decyzji, a więc także do kwestii usuwania braków formalnych wniosku o dostęp do informacji publicznej, o ile zobowiązany organ zmierza do wydania takiej decyzji. Z akt administracyjnych sprawy wynika natomiast, że postępowanie administracyjne zostało wszczęte wnioskiem Stowarzyszenia z dnia 10 lipca 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej, który wpłynął do GDDKiA w dniu 10 lipca 2017 r. za pośrednictwem poczty elektronicznej. Bezsporne jest, że przedmiotowy wniosek nie zawierał podpisu strony skarżącej. Pomimo tego faktu organ nie wezwał Stowarzyszenia, zgodnie z art. 64 § 2 K.p.a., do jego podpisania w terminie 7 dni pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania, tylko wydał decyzję z dnia 18 sierpnia 2017 r. W związku z powyższym w ocenie Sądu wydanie decyzji wobec braku podpisu pod wnioskiem o udzielenie informacji publicznej stanowiło naruszenie przepisów art. 16 u.d.i.p. w zw. z art. 64 K.p.a., bowiem wniosek o udostępnienie informacji publicznej musi spełniać

wymogi formalne określone w K.p.a. (art. 63 K.p.a.). Ponownie rozpoznając sprawę organ powinien zatem wyeliminować opisane wyżej uchybienia, a w szczególności powinien wezwać Stowarzyszenie do usunięcia braku wniosku o udzielenie informacji publicznej, zgodnie z art. 64 § 2 K.p.a. i dopiero w razie uzupełnienia tego braku rozpoznać sprawę merytorycznie.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 18 stycznia 2019 r. sygn. akt I OSK 1741/18 oddalił skargę kasacyjną Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska od powyższego wyroku WSA w Warszawie.

Realizując wytyczne zawarte w wyroku WSA w Warszawie, organ pismem z dnia 26 lutego 2019 r. wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia braku formalnego wniosku z dnia 10 lipca 2017 r. w postaci własnoręcznego podpisu bądź podpisu elektronicznego wnioskodawcy.

Powyższy brak formalny wniosku został uzupełniony w dniu 11 marca 2019 r.

Następnie, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad decyzją z dnia 25 marca 2019 r. nr BGD.ZSA.0141.95.2019.2.aw, działając na podstawie art. 16 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1330 ze zm.), odmówił udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej.

Powołując się na przepis art. 61 ust. 3 Konstytucji oraz art. 5 u.d.i.p. organ wskazał, że prawo do informacji nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, jeżeli istnieją przepisy, które ograniczają dostęp do informacji publicznej. Ograniczenie takie zawarte zostało m.in. w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, art. 72<sup>1</sup>§ 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny oraz art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Zatem 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 (art. 72<sup>1</sup>§ 1 k.c.). Z takiego zastrzeżenia poufności można wnioskować, że udostępniane informacje mają charakter poufny i stanowią tajemnice strony uczestniczącej w negocjacjach. Stan tajemnicy wyraża się tym, że nikt nie może zapoznać się z taką informacją bez wiedzy, czy zgody jej dysponenta.

Odnosząc się do wniosku o udostępnienie informacji w przedmiotowej sprawie organ wskazał, że w ugodzie, której udostępnienia domaga się wnioskodawca,

zastrzeżono, że zobowiązania wynikające z Umowy o organizacji negocjacji z dnia 22 kwietnia 2016 r. wraz z aneksem nr 1 z dnia 10 kwietnia 2017 r. są wiążące i znajdują zastosowanie do ugody. Treść ugody stanowi Informację dotyczącą Negocjacji, objętą wyłączeniem jawności na podstawie postanowień umowy NDA. Zgodnie z art. 5 (i) umowy NDA – GDDKiA zobowiązała się do nieujawniania i nieudostępniania informacji dotyczących Negocjacji jakiegokolwiek innej osobie, spółce lub innemu dowolnemu podmiotowi. Strony umowy w toku negocjacji wyraziły więc wolę nieudostępniania informacji wiązanych z zawartymi umowami.

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. Przedmiotowe działania wypełniają więc jednocześnie przesłanki „tajemnicy przedsiębiorstwa” określonej w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (dalej jako u.z.n.k.).

Przesłanka formalna tajemnicy przedsiębiorstwa została spełniona poprzez zawarcie umowy NDA. Członkowie konsorcjum podjęli bowiem działania zabezpieczające informacje zawarte w ugodzie przed ich ujawnieniem poprzez podpisanie umowy o zachowaniu poufności przez wszystkie osoby biorące udział w negocjacjach, ograniczenie 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. Postanowienia umowy NDA określające zobowiązanie stron umowy do nieujawniania i nieudostępniania informacji stanowią jednoznaczne działania prawne podjęte w celu zachowania poufności.

W kwestii spełnienia przesłanki materialnej tajemnicy przedsiębiorstwa organ wskazał natomiast, że informacje zawarte w ugodzie dotyczą organizacji i wzajemnych ekonomicznych relacji pomiędzy członkami konsorcjum. Informacje zawarte w ugodzie mają przy tym wartość gospodarczą i mogą być wykorzystane przez konkurentów członków konsorcjum. Przedmiotowe informacje dotyczą bowiem 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, wspomniane

informacje mają wartość gospodarczą 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 z kolei 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 poniesienia szkód finansowych i niekorzystne zmiany w zakresie ich pozycji rynkowej.

Treść ugody z 19 maja 2017 r., określa zobowiązania finansowe przedsiębiorców, co z kolei 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.

W ocenie organu, podjęte przez przedsiębiorstwo działania mające na celu nieujawnianie i nieudostępnianie ugody z 19 maja 2017 r., a także informacje – dane zawarte w ugodzie jednoznacznie przesądzają, iż uгода ta stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa, która zgodnie z przepisami powszechnie obowiązującego prawa podlega ochronie prawnej.

Decyzja Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 25 marca 2019 r. stała się przedmiotem skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. W skardze zarzucono zaskarżonej decyzji naruszenie:

- art. 61 ust. 1, 2 i 3 w zw. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w zakresie w jakim przepisy te stanowią normatywną podstawę prawa do informacji publicznej, poprzez nieprawidłowe ograniczenie w niniejszej sprawie prawa do informacji publicznej, spowodowane niezasadną odmową udostępnienia informacji publicznej, która sprowadza się do uznania, iż wyłączną przesłanką wyłączenia jawności może być poczynione ustalenie w umowie pomiędzy stronami - co z samego tego zakresu narusza art. 35 ustawy o finansach publicznych;

- art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w zw. z art. 7 i art. 7a § 1 K.p.a. w zakresie jakim art. 35 ustawy o finansach publicznych 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, poprzez 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 się kieruje przy załatwianiu sprawy, poprzez brak wyczerpującego przedstawienia toku rozumowania organu oraz przyjętych przez niego kryteriów oceny stanu prawnego.

W uzasadnieniu skargi podkreślono, że toczące się postępowanie dotyczy kwestii budowy infrastruktury drogowej w Polsce i „odstąpienia” przez konsorcjum COVEC z wykonania przedmiotu umowy. W interesie debaty publicznej jest zatem ustalenie na jakich warunkach i w jakim zakresie strony po 6 latach od zdarzenia doszły do porozumienia dotyczącego zaangażowania środków publicznych i przerwania wykonania kluczowej inwestycji dla komunikacji w Polsce. Organ wydając decyzję odmowną poza powołaniem się na tzw. postanowienia NDA nie wskazał natomiast, jakie to informacje dotyczące kwestii z roku 2011 mają znaczenie w roku 2019. Wydana decyzja przeczy jakiegokolwiek logice. Minęło już bowiem 8 lat od przerwania wykonania kontraktu. W zakresie finansów, gospodarki to znaczny upływ czasu.

Stowarzyszenie podkreśliło, że nie neguje, iż niektóre elementy wnioskowanej ugody mogą zawierać informacje bezwzględnie stanowiące tajemnicę przedsiębiorcy. Tylko, że organ winien to prawidłowo uzasadnić oraz na gruncie zasad K.p.a. zważyć, czy i tak nie zachodzą przesłanki przemawiające za jawnością.

Uгода jest bowiem formą umowy, zawartej przez podmiot publiczny (w tym przypadku GDDKiA). W związku z tym nie ulega wątpliwości, że 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 bowiem świadomy tego, że zawarte 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.

Odnosnie przywołanego w uzasadnieniu decyzji art. 72<sup>1</sup> § 1 Kodeksu cywilnego skarżące Stowarzyszenie podkreśliło, że w niniejszej sprawie ugoda dotyczy podmiotu publicznego, który nie jest zwykłym podmiotem prawa cywilnego. Wobec tego właśnie podmiotu prawa cywilnego aktualizują się także inne obowiązki - m.in. obowiązek udostępniania informacji publicznej, wynikający z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, czyli najwyższego aktu w polskim systemie prawnym.

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie podtrzymując argumentację przedstawioną w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Odnosząc się do zarzutów skargi podkreślił, że prawo dostępu do informacji publicznej, o którym mowa w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP nie jest uprawnieniem o charakterze absolutnym. Podlega ono ograniczeniom, o których mowa w przepisie art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.

Organ zaznaczył, że wydanie decyzji przez GDDKiA było poprzedzone szczegółową i rzetelną analizą stanu sprawy pod kątem możliwości ujawnienia skarżącemu żądanych informacji zgodnie z przepisami art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p. w zw. z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.

Wbrew zarzutom wskazanym w skardze GDDKiA rzetelnie przeanalizował wniosek skarżącego oraz wszystkie okoliczności sprawy, co znalazło odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji. Organ podkreślił, że w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia ze specyficzną umową stron, tj. ugoda. Jej celem nie jest samo w sobie udostępnienie którejkolwiek ze stron jakichkolwiek środków, ale rozwiązanie i zakończenie toczących się między stronami wieloletnich sporów oraz poczynienie wzajemnych ustępstw. Ewentualne rozliczenia stanowią więc jedynie instrument zmierzający do zrealizowania celu takiego porozumienia. Fakt ten należy zatem mieć na uwadze dokonując zarówno oceny specyfiki zawartej między stronami umowy (ugody), ale również dokonując testu proporcjonalności między potrzebą ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, a obywatelskim prawem do

informacji. Dokonując bowiem wzajemnych ustępstw, strony ugody wychodziły szeroko poza zakres standardowych postanowień umowy cywilnoprawnej. Niejednokrotnie, strony decydowały się na ujawnienie wobec siebie informacji o charakterze bardzo sensytywnym. Wielce istotne jest również to, iż zawarta między stronami ugoda zakończyła spór istniejący od 2011 r. Już sam ten fakt świadczy o tym, jak istotnym jest ona dokumentem dla stron i jakiego charakteru informacje są w niej zawarte. Z tego względu GDDKiA, po skrupulatnym przeanalizowaniu czy w sprawie zostały spełnione przesłanki formalne i materialne nieujawnienia treści ugody, wydając decyzję, uznał, iż waga chronionych interesów stron ugody, w tym konieczność ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa członków konsorcjum COVEC, przeważają nad obywatelskim prawem do informacji.

W ocenie organu zaskarżonej decyzji z 25 marca 2019 r. nie można też zarzucić naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, tj. art. 7, art. 7a, art. 8 i art. 11 K.p.a.

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

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2107 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym w świetle paragrafu drugiego powołanego wyżej artykułu kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Innymi słowy, wchodzi tutaj w grę kontrola aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dokonywana pod względem ich zgodności z prawem materialnym i przepisami procesowymi, nie zaś według kryteriów odnoszących się do słuszności rozstrzygnięcia.

Ponadto, co wymaga podkreślenia, Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.).

Rozpoznając sprawę w świetle powołanych wyżej kryteriów Sąd stwierdził, iż skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

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 określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (ust. 3).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej – dalej u.d.i.p. (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.) służy realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do wiedzy na temat funkcjonowania organów władzy publicznej. Używając w art. 2 ust. 1 pojęcia „każdemu”, ustawodawca precyzuje zastrzeżone w Konstytucji obywatelskie uprawnienie, wskazując, że każdy może z niego skorzystać na określonych w tej ustawie zasadach. Przy czym owo „każdy” należy rozumieć jako każdy człowiek (osoba fizyczna) lub podmiot prawa prywatnego. Ustawa ta reguluje zasady i tryb dostępu do informacji, mających walor informacji publicznych, wskazuje, w jakich przypadkach dostęp do informacji publicznej podlega ograniczeniu oraz kiedy żądane przez wnioskodawcę informacje nie mogą zostać udostępnione. Oczywiście ustawa znajduje zastosowanie jedynie w sytuacjach, gdy spełniony jest jej zakres podmiotowy i przedmiotowy.

W sprawie niniejszej nie było kwestią sporną, że wniosek Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska został skierowany do podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej na gruncie art. 4 ust. 1 u.d.i.p. – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, jako centralnego organu administracji rządowej oraz, że żądana w tym wniosku informacja w postaci skanu ugody zawartej pomiędzy GDDKiA a firmą COVEC, ma charakter informacji publicznej.

Istotą sporu w niniejszej sprawie jest natomiast kwestia zasadności odmowy udostępnienia żądanej informacji publicznej, z uwagi na ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa członków konsorcjum COVEC oraz ochronę tajemnicy negocjacji.

Przepis art. 5 ust. 1 u.d.i.p. wskazuje wyjątki od zasady udostępniania informacji publicznej. Zgodnie z tym przepisem 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 ust. 2 tego artykułu stanowi natomiast, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

Tajemnicę przedsiębiorcy, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p., wyprowadza się z tajemnicy przedsiębiorstwa o której stanowi art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji - dalej u.z.n.k. (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., nr 1010) i pojęcia te w zasadzie pokrywają się zakresowo, choć tajemnica przedsiębiorcy w niektórych sytuacjach może być rozumiana szerzej.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 u.z.n.k. 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 podnosi się, że na tajemnicę przedsiębiorcy składają się dwa elementy: materialny (np. szczegółowy opis sposobu wykonania usługi, jej koszt) 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 (nie jest wymagana przesłanka gospodarczej wartości informacji jak przy tajemnicy przedsiębiorstwa). Informacja staje się "tajemnicą", kiedy przedsiębiorca przejawia wolę zachowania jej jako niepoznawalnej dla osób trzecich. Nie traci natomiast swojego charakteru przez to, że wie o niej pewne ograniczone grono osób zobowiązanych do dyskrecji (np. pracownicy przedsiębiorstwa). Utrzymanie danych informacji jako tajemnicy wymaga podjęcia przez przedsiębiorcę działań zmierzających do wyeliminowania możliwości dotarcia do nich przez osoby trzecie w normalnym toku zdarzeń, bez konieczności podejmowania szczególnych starań. (por wyrok NSA z dnia 5 lipca 2013 r. sygn. akt I OSK 511/13, publ. LEX nr 1368966).

W doktrynie przyjmuje się, że ze stanem poufności będziemy mieli do czynienia tylko wtedy, gdy przedsiębiorca kontroluje liczbę i charakter osób mających

dostęp do określonych informacji." (E. Nowińska, M. Du Vail, Komentarz do ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Warszawa 2013 r.). Informację poufną można zatem uznać za tajemnicę, kiedy przedsiębiorca ma wolę, by pozostała ona tajemnicą dla pewnych kół odbiorców, konkurentów, wola ta dla innych osób musi być rozpoznawalna. Ustawodawca nie przesądził przy tym, jakie to mianowicie mają być działania. Wydaje się więc, że każdy sposób działania, który wskazuje, że określone informacje są traktowane jako poufne, będzie stanowić realizację omawianego zalecenia ustawowego. Z tego względu ustawowe wymaganie podjęcia niezbędnych działań spełni także podjęcie pewnych czynności konkludentnych, jak np. zastrzeżenie poufności informacji i dopuszczenie do informacji jedynie wąskiego kręgu pracowników. W konkretnych okolicznościach o obowiązku dochowania tajemnicy może przesądzać sam charakter informacji w powiązaniu z poziomem wiedzy zawodowej osób, które weszły w ich posiadanie.

NSA w wyroku z dnia 5 kwietnia 2013 r. sygn. akt I OSK 191/13 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, iż kontrola sądowa podejmowanych działań w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej, z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa, musi być pełna, a zatem musi być prowadzona na podstawie dokumentów źródłowych. Ewentualne przedstawienie sądowi administracyjnemu dokumentów, których udostępnienia odmawia się wnioskodawcy, nie oznacza, że strona będzie mogła się z nimi zapoznać w ramach prawa do przeglądania akt sprawy w sądzie. W przypadku, w którym istota sporu sprowadza się do odmowy udostępnienia konkretnych dokumentów (w ramach żądania udostępnienia informacji publicznej), dokumenty te nie podlegają udostępnieniu zainteresowanemu w trakcie postępowania sądowego.

Realizując powyższy obowiązek Sąd zapoznał się z treścią ugody zawartej pomiędzy GDDKiA a konsorcjum COVEC, a także z treścią Umowy o organizacji negocjacji zawartej między stronami, której postanowienia (zgodnie z wolą stron) mają zastosowanie także do zawartej ugody.

Z treści tych dokumentów wynika w sposób nie budzący wątpliwości, że GDDKiA oraz konsorcjum COVEC podjęły działania w celu zachowania w poufności prowadzonych negocjacji oraz zawartej w ich wyniku ugody.

Przesłanka formalna tajemnicy przedsiębiorstwa została tym samym spełniona, gdyż treść ugody została objęta poufnością, a strony zobowiązały się wzajemnie do jej ujawnienia tylko na rzecz podmiotów wymienionych w ugodzie.

Nieuzasadniony jest w tym kontekście podniesiony w skardze zarzut naruszenia art. 35 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869), który przewiduje jawność umów zawieranych w sferze publicznej. Z przepisu tego wynika, że klauzule umowne dotyczące wyłączenia jawności ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa w umowach zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych lub inne podmioty, o ile wynikające z umowy zobowiązanie jest realizowane lub przeznaczone do realizacji ze środków publicznych, uważa się za niezastrzeżone, z wyłączeniem informacji technicznych, technologicznych, organizacyjnych przedsiębiorstwa lub innych posiadających wartość gospodarczą, w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich w tajemnicy, lub 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.

Z przepisu tego wynika zasada domniemania nie zastrzeżenia klauzuli dotyczącej wyłączenia jawności w umowach zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych lub inne podmioty, o ile wynikające z umowy zobowiązanie jest realizowane lub przeznaczone do realizacji ze środków publicznych. Tymczasem z treści ugody zawartej z konsorcjum COVEC nie wynika żadne zobowiązanie dla GDDKiA realizowane lub przeznaczone do realizacji ze środków publicznych. W rozpoznawanej sprawie nie obowiązywało zatem wynikające z art. 35 ustawy o finansach publicznych domniemanie braku wyłączenia jawności postanowień zawartej ugody.

Dokonana przez Sąd analiza treści zawartej ugody, wskazuje na zasadność twierdzeń Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad mówiących, że treść tej ugody zawiera informacje posiadające dla członków konsorcjum COVEC wartość gospodarczą. Treść ugody z 19 maja 2017 r., określa bowiem zobowiązania finansowe przedsiębiorców wchodzących w skład konsorcjum COVEC wobec GDDKiA w związku z zakończonym sporem, a także zawiera informacje dotyczące rozliczeń o charakterze finansowym pomiędzy członkami tego konsorcjum. Ujawnienie takich informacji przedsiębiorstwom konkurencyjnym oraz ewentualnym kontrahentom mogłoby zatem wpłynąć negatywnie na sytuację finansową członków konsorcjum COVEC oraz ich pozycję negocjacyjną, a tym samym narazić ich na

niekorzystne zmiany w zakresie ich pozycji na rynku usług budowlanych, zarówno w Polsce, jak i w innych krajach oraz poniesienie szkód finansowych.

W ocenie Sądu, w świetle powyższych ustaleń jako prawidłowe należy uznać stanowisko Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad że treść ugody o udostępnienie której wystąpiło Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska pomimo, iż ma charakter informacji publicznej, nie mogła zostać udostępniona z uwagi na ograniczenie wynikające z art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Pomimo bowiem, że stroną zawartej ugody jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, to okoliczność ta nie wyłączała obowiązku badania, czy w sprawie nie zachodzą przesłanki wskazane w tym przepisie.

W ocenie Sądu w sprawie tej nie było natomiast podstaw do powoływania się w decyzji odmownej na tajemnicę negocjacji o której stanowi art. 72<sup>1</sup>§ 1 Kodeksu cywilnego, gdyż przedmiotem wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie były informacje uzyskane przez GDDKiA w trakcie negocjacji z konsorcjum COVEC, lecz wyłącznie treść zawartej ugody, będącej wynikiem tych negocjacji. Powyższe nie miało jednak wpływu na prawidłowość wydanej decyzji.

Odnosząc się natomiast do podniesionych w skardze zarzutów naruszenia przepisów postępowania należy podkreślić, iż zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sąd uwzględniając skargę na decyzję, uchyla decyzję w całości lub części, jeżeli stwierdzi inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Zatem warunkiem uwzględnienia skargi z tego powodu przez sąd jest ustalenie, że gdyby nie było stwierdzonego w postępowaniu sądowym naruszenia przepisów postępowania, to rozstrzygnięcie sprawy najprawdopodobniej byłoby inne.

W ocenie Sądu, w stanie faktycznym niniejszej sprawy nie doszło naruszenie przepisów postępowania, w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Należy przypomnieć, że przedmiotem rozpoznania w tym postępowaniu był wniosek Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska o udostępnienie w ramach dostępu do informacji publicznej skanu ugody zawartej pomiędzy GDDKiA, a konsorcjum COVEC. Z uwagi zatem na przedmiot tej sprawy zaskarżone rozstrzygnięcie oparte zostało prawidłowo na analizie treści tej ugody oraz mającej do niej zastosowanie Umowy o zachowaniu poufności negocjacji, w kontekście uregulowań zawartych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. W ocenie Sądu organ dokonał rzetelnej oceny treści ugody pod kątem konieczności uznania jej za

tajemnicę przedsiębiorstwa, zaś ocena ta znalazła należyte odzwierciedlenie w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł, jak w sentencji wyroku.



Izabela Kaliszewska

specjalista

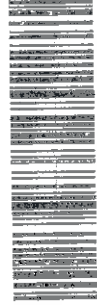
82

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

OPLATA POBRANA  
TAXE PERCUE-POLOGNE  
Umowa z Poczta Polska SA  
ID Nr 405395/W

2019.11.26

R



(00)759007734442821601

2019

II SA/Wa 1049/19



204436 26.11.2019 03 POLECONA ZPO

Agnieszka Zdanowicz  
Pełnomocnik Stowarzyszenia Sieć Obywatelska  
Watchdog Polska  
Ursynowska 22/2  
02-605 Warszawa  
26.11.2019



(00)759007734442821601

203527