

19.01

Godziny urzędowania	Informacja w Sprawach	Czytelnia Akt	Biuro Podawcze
	Pn.-Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰	Pn.-Pt. 8 ⁰⁰ – 15 ³⁰	Pn.-Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰
Telefon	22 553 70 70 22 553 70 71 22 553 78 86	22 553 78 21 22 553 78 22	
	Radom 48 368 99 08	Radom 48 368 99 18	
Email	informacja@warszawa.wsa.gov.pl	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: http://etr.warszawa.wsa.gov.pl			

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

Dnia 16 stycznia 2018 r.
Sygn. akt II SA/Wa 1080/17

MF Moody's

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt sądu

**Stowarzyszenie „Sieć Obywatelska -Watchdog
Polska” z siedzibą w Warszawie
ul. Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa**

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 16 stycznia 2018 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie doręcza – jako stronie skarżącej – odpis wyroku z dnia 4 grudnia 2017 r. wraz z uzasadnieniem.

Izabela Kaliszewska

starszy sekretarz sądowy

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 jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm., dalej „p.p.s.a.”).
2. Skarga kasacyjna złożona po upływie wskazanego powyżej trzydziestodniowego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).

Sygn. akt II SA/Wa 1080/17



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 grudnia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Iwona Dąbrowska

Sędziowie WSA

Andrzej Górąj

Przemysław Szustakiewicz (spr.)

Protokolant specjalista

Joanna Głowala

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 4 grudnia 2017 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia „Sieć Obywatelska -Watchdog Polska”
z siedzibą w Warszawie
na decyzję Ministra Rozwoju i Finansów
z dnia 1 czerwca 2017 r. nr: DP7.056.5.2017
w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę



Na oryginale właściwe podp...
Za zgodność z oryginałem
Izabela Kaliszewska
starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Minister Rozwoju i Finansów, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 K.p.a. oraz art. 16 w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej decyzją z dnia 1 czerwca 2017 r., nr DP7.056.5.2017, utrzymał w mocy swoją decyzję z dnia 27 kwietnia 2017 r. o odmowie udostępnienia Stowarzyszeniu Sieć Obywatelska – Watchdog Polska informacji publicznej dotyczącej pism pomiędzy rządem polskim a agencją ratingową Moody's w okresie od 1 marca 2016 r. do dnia wykonania wniosku.

W uzasadnieniu organ wskazał, że Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska przedmiotowy wniosek o udostępnienie informacji publicznej złożyło w dniu 6 maja 2016 r.

W celu przeprowadzenia analizy prawnej, niezbędnej do prawidłowego ustalenia zakresu informacji publicznych, do których dostęp nie podlega ograniczeniu na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz zasięgnięcia opinii agencji ratingowych, z którymi Minister Finansów podpisał umowy, Minister Finansów zawiadomił w dniu 19 maja 2016 r. (zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy) Stowarzyszenie o niezłatwieniu jej wniosku w terminie określonym w art. 13 ust. 1 ustawy i termin wyznaczył najpóźniej na dzień 3 czerwca 2016 r.

W dniu 25 maja 2016 r. została wydana decyzja o odmowie udostępnienia wnioskowanych informacji publicznych. Jako podstawę odmowy wskazano ochronę tajemnicy przedsiębiorcy, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy.

Na skutek wniosku Stowarzyszenia o ponowne rozpatrzenie sprawy, rozstrzygnięcie to zostało utrzymane w mocy decyzją Ministra Finansów z dnia 6 lipca 2016 r.

Na powyższą decyzję Stowarzyszenie Sieć Obywatelska - Watchdog Polska wniosło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który wyrokiem z dnia 19 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Wa 1581/16 uchylił zaskarżoną decyzję.

W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że powodem uchylecia przedmiotowej decyzji jest brak szczegółowego wyjaśnienia okoliczności, wskazujących na istnienie tajemnicy przedsiębiorcy oraz wskazanie negatywnych konsekwencji dla agencji

ratingowych, jakie powstałyby w wyniku udzielenia żądanych przez Stowarzyszenie informacji.

Po wyroku WSA w Warszawie, w celu przeprowadzenia analizy prawnej sprawy, Minister Rozwoju i Finansów zawiadomił w dniu 13 marca 2017 r. (art. 13 ust. 2 ustawy) Stowarzyszenie o niezatawieniu jej wniosku w terminie określonym w art. 13 ust. 1 ustawy i wskazał termin zatawienia - najpóźniej na dzień 8 maja 2017 r. Minister poinformował, iż ponownie zwrócił się do Agencji w sprawie ewentualnego udostępnienia żądanych informacji.

Ponownie rozpatrując sprawę, zgodnie z wytycznymi WSA, Minister omówił art. 61 Konstytucji RP, art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) i stwierdził, iż żądana informacja jest z pewnością inną informacją, w rozumieniu art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Minister wskazał, iż Agencje ratingowe zajmują się badaniem wiarygodności kredytowej określonego podmiotu, badając poszczególne sfery działalności tego podmiotu. W tych badaniach agencje stosują wypracowane przez siebie, zindywidualizowane metody gromadzenia i przetwarzania informacji, przyjęte modele oceny i stosowane metody badawcze. Te informacje właśnie stanowią know-how takiej agencji.

W ocenie Ministra Rozwoju i Finansów, nie może zostać ujawniona jakakolwiek korespondencja z agencjami ratingowymi, ponieważ każdy dokument ma charakter badawczy, tzn. zawiera informację, które w większym lub mniejszym stopniu są brane pod uwagę przy wystawianiu przez agencję oceny wiarygodności kredytowej, a przekazywane informacje wskazują na stosowane metody badawcze i przyjęte przez agencję zasady postępowania.

Natomiast umowy stanowią podstawy współpracy agencji ze swoim klientem, w których również znajdują się postanowienia wskazujące na przyjęte przez daną agencję zasady postępowania i stosowane metody, które stanowią tajemnicę przedsiębiorcy. Ujawnienie tych informacji byłoby *de facto* ujawnieniem know-how agencji, stosowanym w procesie badawczym, który stanowi dorobek wieloletniej działalności tej agencji, co stanowi tajemnicę przedsiębiorcy - agencji ratingowych, z którymi Minister Rozwoju i Finansów ma zawarte umowy.

Organ wskazał, że informacje zawarte we wnioskowanej do udostępnienia dokumentacji, mają wartość gospodarczą i stanowią tajemnicę przedsiębiorcy, których ujawnienie miałyby negatywne konsekwencje dla agencji ratingowych, między innymi

poprzez ich wykorzystanie przez podmioty prowadzące działalność konkurencyjną, co mogło by osłabić pozycję rynkową agencji.

Dlatego też agencje ratingowe nie udostępniają publicznie tych umów i podejmują niezbędne kroki, mające na celu zachowanie ich postanowień w tajemnicy.

W związku z powyższym Minister Rozwoju i Finansów nie może ujawnić treści umów, jakie zawarł z agencjami ratingowymi.

Organ zauważył, że Agencja Moody's zajmuje się badaniem wiarygodności kredytowej określonego podmiotu, badając poszczególne sfery jego działalności. W tego rodzaju badaniach stosuje wypracowane przez siebie specyficzne metody kontroli, co stanowi know-how przedsiębiorstwa. Stąd nie może być ujawniona jakakolwiek korespondencja z Agencją, ponieważ każdy dokument posiada charakter badawczy, a więc zawiera informacje, które są brane pod uwagę w procesie badawczym prowadzonym przez Agencję.

Z tych powodów Minister Rozwoju i Finansów nie może również ujawnić korespondencji, jaką prowadził z tą agencją ratingową. W korespondencji tej poruszane są kwestie, które mają istotne znaczenie gospodarcze dla agencji, a których ujawnienie mogłoby zostać wykorzystane przez podmioty konkurencyjne.

Dlatego też upublicznianie dokumentów, zawierających takie informacje podlega ograniczeniu ze względu na m.in. tajemnicę przedsiębiorcy.

Minister wyjaśnił, że klauzule umowne, dotyczące wyłączenia jawności ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa, w sprawach związanych z emisjami skarbowych papierów wartościowych i innych działań związanych bezpośrednio z zarządzaniem państwowym długiem publicznym, są dopuszczalne w świetle art. 84 w związku z art. 35 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2016 r., poz. 1870).

Minister wskazał, że do działań związanych bezpośrednio z zarządzaniem państwowym długiem publicznym należy zaliczyć współpracę z agencjami ratingowymi, które badają i dokonują oceny długoterminowej zdolności kredytowej RP, a zwłaszcza zaliczanych do długu publicznego, obligacji skarbowych. Zachowanie w tajemnicy korespondencji z agencjami ratingowymi ma również istotne znaczenie ze względu na ważny interes państwa. Ujawnienie korespondencji, zawierającej tajemnicę przedsiębiorcy mogłoby - w ocenie organu - przyczynić się do obniżenia wiarygodności RP jako partnera na rynkach finansowych, co z kolei mogłoby niekorzystnie wpłynąć na wycenę polskiego długu.

W dniu 1 lutego 2016 r. Ministerstwo wystąpiło do agencji ratingowych, z którymi posiada zawarte umowy - tj: 1) Standard & Poor's Rating Services McGraw Hill Financial; 2) Moody's Investors Service; 3) Fitch Ratings; 4) Japan Credit Rating Agency, Ltd. - z zapytaniem, czy podmioty te wyrażają zgodę na ujawnienie przez Ministra Finansów treści zawartych z nimi umów, a do agencji Standard & Poor's Rating Services McGraw Hill Financial również, czy wyraża zgodę na ujawnienie korespondencji prowadzonej z Ministrem Finansów w ciągu ostatnich 6 miesięcy.

Wszystkie agencje udzieliły negatywnej odpowiedzi, nie wyrażając zgody na ujawnienie żądanych dokumentów ze względu na fakt, iż zawierają one informacje mające wartość gospodarczą, których ujawnienie mogłoby wywołać negatywne konsekwencje dla tych podmiotów.

Również po uprawomocnieniu się wyroku WSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2016 r., Ministerstwo pismem z dnia 17 marca 2017 r. ponownie wystąpiło do agencji ratingowych z zapytaniem, czy wyrażają zgodę na ujawnienie przez Ministra Rozwoju i Finansów korespondencji prowadzonej pomiędzy agencją a Ministrem Rozwoju i Finansów, a do agencji Standard & Poor's Rating Services McGraw Hill Financial - również, czy wyraża zgodę na ujawnienie korespondencji prowadzonej z Ministrem Rozwoju i Finansów w ciągu ostatnich 6 miesięcy.

Agencje ratingowe ponownie udzieliły negatywnej odpowiedzi, nie wyrażając zgody na ujawnienie dokumentów i ponownie wskazały, iż przedmiotowa dokumentacja zawiera informacje mające dla nich wartość gospodarczą, których ujawnienie mogłoby wywołać negatywne konsekwencje.

W związku z powyższym organ stwierdził, że tym samym nie zaistniała okoliczność wyłączająca ograniczenie dostępu do informacji publicznej, o której mowa w art. 5 ust. 2 zd. drugie ustawy o dostępie do informacji publicznej, a żądane dokumenty, jako zawierające tajemnicę przedsiębiorcy - na udostępnienie których nie wyraziły również zgody agencje ratingowe - nie mogą zostać udostępnione.

Polemizując z zarzutami przedstawianymi przez Stowarzyszenie, Minister uznał je za chybione.

Stowarzyszenie podniosło, że podmiot gospodarczy, zawierając umowy z organami władzy publicznej, musi liczyć się z tym, iż informacje o jego działalności mogą stać się zainteresowaniem społeczeństwa.

W ocenie Ministra Rozwoju i Finansów nie wolno zapominać, że podmiot ten ma prawo do ochrony swoich interesów, nie zależnie od tego, czy działa w sferze prywatnej, czy publicznej. Taką ochronę zapewnił mu ustawodawca w art. 5 ust. 2

ustawy. Tym samym niedopuszczalnym jest postępowanie przez Ministra Rozwoju i Finansów w sposób naruszający przepisy prawa, dające ochronę przedsiębiorcy w związku z prowadzoną przez niego działalnością.

Za nieuzasadniony organ uznał również zarzut, iż Minister Rozwoju i Finansów odmówił udostępnienia jakichkolwiek informacji, dotyczących umów jakie zawarł z agencjami ratingowymi oraz korespondencji jaką Minister Finansów prowadził z agencją ratingową Moody's w okresie objętym wnioskiem o udzielenie informacji publicznej wraz z dokumentami, ponieważ Stowarzyszenie wnosiło o ujawnienie treści pism pomiędzy rządem polskim, a agencją, natomiast nie wnosiło o ujawnienie jakichkolwiek informacji dotyczących tych dokumentów.

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę, w której decyzji z dnia 1 czerwca 2017 r., utrzymującej w mocy decyzję z dnia 27 kwietnia 2016 r. o odmowie udostępnienia żądanej informacji publicznej, zarzuciło naruszenie:

- art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie w jakim przepisy te stanowią normatywną podstawę prawa do informacji publicznej, poprzez nieprawidłowe ograniczenie prawa do informacji publicznej, spowodowane niezasadną odmową udostępnienia informacji publicznej,
- art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w zakresie w jakim przepis ten stanowi podstawę ograniczenia prawa do informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy, poprzez błędną interpretację, polegającą na przyjęciu, że udostępnienie informacji publicznych będących przedmiotem wniosku mogłoby naruszyć tajemnicę przedsiębiorcy, oraz poprzez błędne zastosowanie w niniejszej sprawie,
- art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w zakresie, w jakim przepis ten reguluje ograniczenia dostępu do informacji publicznej, poprzez błędne zastosowanie w niniejszej sprawie ochrony tajemnicy przedsiębiorcy,
- art. 7 K.p.a., poprzez niewyjaśnienie stanu faktycznego sprawy,
- art. 8 i art. 11 K.p.a., poprzez prowadzenie sprawy w sposób niewzbudzający zaufania obywateli wobec państwa i niewyjaśnienie przesłanek podjętego rozstrzygnięcia poprzez brak podjęcia niezbędnych czynności dla dokładanego wyjaśnienia sprawy.

W konkluzji skargi Stowarzyszenie wniosło o uchylenie zaskarżonej decyzji do ponownego rozpatrzenia i zasądzenie od organu na rzecz Stowarzyszenia zwrotu kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi Stowarzyszenie podkreśliło, iż rating to ocena zdolności kredytowej danego podmiotu, m.in. państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, dokonywana przez inny niezależny i wyspecjalizowany podmiot, zwany agencją ratingową. Rating, określając sytuację finansową danego regionu lub państwa, odgrywa dużą rolę dla każdego społeczeństwa, mimo tego, iż nie musi ono posiadać fachowej wiedzy z zakresu ekonomii. Dlatego obywatel powinien mieć prawo dowiedzieć się, jak taki rating jest ustalany, tym bardziej, że dotyczy on Rzeczypospolitej Polskiej a nadto, zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, gospodarka finansami publicznymi jest jawna.

Podmiot gospodarczy, który wstępuje w sferę publiczną, musi liczyć się z tym, że informacje o jego publicznej działalności mogą się stać przedmiotem zainteresowania społeczeństwa oraz że informacje te będą stanowić informację publiczną. Nadto, niektóre z informacji publicznych, o których udostępnienie zwróciło się Stowarzyszenie, w ogóle nie dotyczą informacji posiadających wartość gospodarczą, dlatego ich ujawnienie nie może naruszyć tajemnicy przedsiębiorcy.

W ocenie strony skarżącej, Minister Finansów w sposób nieodpowiedni dokonał oceny stanu faktycznego i prawnego, co doprowadziło do nadmiernego, zbyt ekstensywnego, ograniczenia prawa do informacji publicznej na kanwie niniejszej sprawy. W zaskarżonej decyzji brakuje wyjaśnienia, jakie konkretnie informacje, mające wartość gospodarczą, zawierają umowy podpisane z agencjami ratingowymi. Nie wykazano również, żeby takie informacje znajdowały się we wnioskowanej korespondencji.

W odpowiedzi na skargę Minister Rozwoju i Finansów wniósł o jej oddalenie, podtrzymując argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył co następuje:

Skarga jest niezasadna.

Zgodnie z art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.), organ ponownie rozpatrujący sprawę oraz sądy są związane oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania wyrażonymi w wyroku sądu.

W uzasadnieniu prawomocnego wyroku WSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Wa 1581/16 (którym zarówno organ jak i Sąd rozpoznający niniejszą sprawę są związane) zostało przesądzone, iż żądana przez Stowarzyszenie

informacja jest informacją publiczną oraz została wniesiona do podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznych, a zatem zostały spełnione łącznie obie przesłanki przedmiotowe i podmiotowe do zastosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W wytycznych niniejszego wyroku WSA wskazał, iż przesłanki przemawiające za odmową udostępnienia informacji publicznej ze wskazanej przez organ przyczyny muszą być przez niego wyjaśnione oraz omówione wyczerpująco i precyzyjnie. W sposób obiektywny powinna być dokonana ocena tajemnicy przedsiębiorcy, wskazana w art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Uzasadnienie decyzji odmawiającej powinno odnosić się już do konkretnych okoliczności, wskazujących na istnienie tajemnicy przedsiębiorcy i wskazywać jakie, w sposób wysoce prawdopodobny, zaistniałyby negatywne konsekwencje i skutki w wyniku udzielenia żądanej informacji.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zaskarżona decyzja Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 czerwca 2017 r. wytyczne te w całości realizuje.

Po pierwsze, przy wydaniu zaskarżonej decyzji nie doszło do naruszenia art. 7, art. 8 i art. 11 K.p.a. Organ podjął wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. W sposób szczegółowy przeprowadził analizę umów z poszczególnymi agencjami ratingowymi. Pomimo wiedzy o tym, że zawierają one postanowienia stanowiące tajemnicę agencji ratingowych dwukrotnie podjął działania, o których mowa w art. 5 ust. 2 zd. drugie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1764), w celu umożliwienia udostępnienia wnioskowanych przez Stowarzyszenie informacji publicznych, występując z zapytaniem, czy Agencja Moody's wyraża zgodę na ujawnienie treści zawartych z nimi umów.

Po drugie, w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Minister dokonał wyczerpującego wyjaśnienia na czym polega tajemnica przedsiębiorcy wskazana w art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, odnośnie tajemnicy agencji ratingowych, co uniemożliwia udostępnienie Stowarzyszeniu zarówno żądanej informacji w zakresie umów zawartymi z tymi agencjami przez Ministerstwo Finansów (pkt 1 wniosku), jak i udostępnienie korespondencji, która Minister prowadził z agencją ratingową Moody's. Uzasadnienie zaskarżonej decyzji odnosić się do konkretnych okoliczności, wskazujących *ratio legis* tajemnicy przedsiębiorcy i wskazuje na negatywne

konsekwencje i skutki, które by powstały w wyniku udzielenia żądanych informacji i to nie tylko dla agencji ratingowych, ale także dla Polski.

Dlatego nie znajdują uzasadnienia zarzuty skargi, odwołujące się do art. 61 Konstytucji RP oraz art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Prawo dostępu do informacji publicznej ma konstrukcję publicznego prawa podmiotowego, co wynika z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast ograniczenie tego prawa 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 (art. 61 ust. 3). Obywatelskie prawo do informacji nie ma zatem charakteru bezwzględnego. Ustawodawca ogranicza dostęp do informacji publicznej, respektując konieczność wagi zasady (dostęp do informacji publicznej) i wartości wskazanych w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, jako dopuszczalnych kryteriów ograniczenia zasady dostępności (interes jednostki, interes Państwa).

Ograniczenia dostępności informacji publicznej i kryteria wagi kolidujących ze sobą wartości, podlegają ocenie z punktu widzenia mechanizmu proporcjonalności. Określając bowiem konstytucyjne wolności i prawa obywatela, prawodawca dostrzega potrzebę wprowadzania ograniczeń tych dóbr. Przedkłada jedno dobro konstytucyjne nad drugie, wytyczając tym samym granice korzystania z wolności i praw, tworząc swoistą hierarchię dóbr, mieszczącą się w ich konstytucyjnych relacjach. Ograniczając pewną sferę w wolności konstytucyjnej obywatela, przepis ustawy musi czynić to w sposób, który przede wszystkim nie naruszy jej istoty i nie spowoduje zachwiania relacji konstytucyjnego dobra, które jest ograniczane (prawo do informacji publicznej), do celu, jaki temu przyświeca, który to cel musi być kwalifikowany w kategoriach wartości konstytucyjnej (interes jednostki, interes Państwa). Chodzi zatem o prawidłowe wyważenie proporcji, jakie muszą być zachowane, by przyjąć, że dane ograniczenie wolności obywatelskiej nie narusza konstytucyjnej hierarchii dóbr (zasada proporcjonalności).

Zasady te zostały rozwinięte w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, poprzez określenie trybu i zasady dostępu do informacji, mających walor informacji publicznych, wskazanie podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych oraz przykładowego wskazania przedmiotu informacji publicznych.

Dla prawidłowego rozstrzygnięcia niniejszej sprawy istotne jest nie tyle odwoływanie się do ogólnych zasad dostępu do informacji publicznej, ale sprawdzenie,

czy przepisy szczególne, wskazane w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, zostały przez organ prawidłowo zastosowane. Do tego też w istocie sprowadzały się wytyczne, zawarte w uzasadnieniu prawomocnego wyroku WSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Wa 1581/16.

Dlatego w sprawie nie można powoływać się na ogólną normę art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.), że gospodarka finansami publicznymi jest jawna, bowiem nie jest to wystarczające, gdyż ustawa ta zawiera także przepisy nakazujące zachowanie pewnych informacji w tajemnicy.

Wyinterpretowana dla celu stosowania art. 11 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, definicja tajemnicy przedsiębiorstwa to: poufna informacja posiadająca wartość gospodarczą, a w szczególności informacja techniczna, technologiczna lub organizacyjna (por. A. Michalak „Komentarz do art. 11 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji” w: M. Zdyb (red.), A. Michalak, M. Mioduszeński, J. Raglewski, J. Rasiewicz, M. Sieradzka, J. Sroczyński, M. Szydło Marek, M. Wyrwiński „Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz.”, publ. LEX nr 93420). Podobnie Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 marca 2003 r., sygn. I CKN 89/01 - publ. LEX nr 583717.

Tajemnicę tę należy oczywiście rozumieć i dokonywać jej wykładni z uwzględnieniem specyfiki danego przedsiębiorcy (wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 192/13).

Opierając się o treść powyższego przepisu, należy wskazać, że chodzi w nim o takie informacje, których ujawnienie godziłoby w interes przedsiębiorcy w wymiarze technicznym, technologicznym, organizacyjnym lub innym, mającym wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności, a więc o kwestie wynalazcze, związane z działalnością marketingową, tzw. know-how produkcyjne, ewentualnie know-how handlowe bądź inne.

Art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej odwołuje się właśnie do takiej tajemnicy przedsiębiorcy – tu rozumianej jako tajemnica agencji ratingowej.

W tym aspekcie sprawy Minister wyjaśnił, iż agencje ratingowe zajmują się badaniem wiarygodności kredytowej określonego podmiotu, badając poszczególne sfery działalności tego podmiotu. W tych badaniach agencje stosują wypracowane przez siebie, zindywidualizowane metody gromadzenia i przetwarzania informacji, przyjęte modele oceny i stosowane metody badawcze. Te informacje właśnie stanowią know-how takiej agencji. Nie może więc zostać ujawniona jakakolwiek korespondencja

z agencjami ratingowymi, ponieważ każdy dokument ma charakter badawczy, tzn. zawiera informacje, które w większym lub mniejszym stopniu są brane pod uwagę przy wystawianiu przez agencję oceny wiarygodności kredytowej, a przekazywane informacje wskazują na stosowane metody badawcze i przyjęte przez agencję zasady postępowania.

Umowy stanowią podstawę współpracy agencji ze swoim klientem, w których również znajdują się postanowienia wskazujące na przyjęte przez daną agencję zasady postępowania i stosowane metody, które stanowią tajemnicę przedsiębiorcy.

Dlatego agencje nie ujawniają ani umów, jakie podpisują w sprawach ratingu, jak i korespondencji ze swoimi partnerami z tych umów. W tym aspekcie sprawy, wszystkie agencje wypowiedziały się dwukrotnie, konsekwentnie odmawiając udostępnienia obu żądanych wnioskami informacji.

Zatem ujawnienie żądanych we wniosku informacji byłoby *de facto* ujawnieniem know-how agencji, stosowanym w procesie badawczym, który stanowi dorobek wieloletniej działalności tych agencji, co niewątpliwie stanowi tajemnicę przedsiębiorcy - agencji ratingowych, z którymi Minister Rozwoju i Finansów ma zawarte umowy.

Nadto klauzule umowne, dotyczące wyłączenia jawności ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa, w sprawach związanych z emisjami skarbowych papierów wartościowych i innych działań związanych bezpośrednio z zarządzaniem państwowym długiem publicznym, są dopuszczalne w świetle art. 84 w związku z art. 35 ustawy o finansach publicznych.

Podobne stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 7 lipca 2013 r., sygn. I OSK 511/13. Do działań związanych bezpośrednio z zarządzaniem państwowym długiem publicznym należy zaliczyć współpracę z agencjami ratingowymi, które badają i dokonują oceny długoterminowej zdolności kredytowej RP, a zwłaszcza zaliczanych do długu publicznego obligacji skarbowych.

Minister wskazał na wzajemny obowiązek poszanowania przez strony umów ratingowych swoich tajemnic. Dlatego zachowanie w tajemnicy korespondencji z agencjami ratingowymi ma również istotne znaczenie ze względu na ważny interes państwa, gdyż ujawnienie przez Ministra korespondencji, zawierającej tajemnicę przedsiębiorcy, albo umów ratingowych, mogłoby przyczynić się również do obniżenia wiarygodności RP jako partnera na rynkach finansowych, co z kolei mogłoby niekorzystnie wpłynąć na wycenę polskiego długu.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, cała argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji jest przekonująca

oraz wyczerpująca w kontekście art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w zw. z art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Realizuje ona także wytyczne, zawarte w cytowanym wyżej wyroku WSA. Treść uzasadnienia tej decyzji czyni niezasadnymi wszystkie zarzuty skargi.

Minister w sposób jasny i przejrzysty określił zasadność przesłanek, którymi kierował się przy załatwieniu sprawy, wskazując na okoliczności sprawy, jak i przepisy prawa. W związku z powyższym należało uznać, iż Minister Finansów przy rozpatrywaniu wniosku z dnia 6 maja 2016 r. nie przekroczył granic uznania administracyjnego. Decyzja z dnia 1 czerwca 2017 r. nie nosi znamion dowolności i była poprzedzona rzetelnym przeprowadzeniem postępowania, poprawną oceną zgromadzonych dowodów, a swoje rozstrzygnięcie Minister Finansów uzasadnił zindywidualizowanymi przesłankami odnoszącymi się do rozpatrywanej sprawy, zgodnie z wymogami art. 107 § 3 K.p.a. Tym samym Minister Finansów, rozpatrując wniosek Stowarzyszenia z dnia 19 stycznia 2016 r. nie uchybił zasadom i obowiązkom wynikającym w szczególności z przepisów art. 7, art. 8 i art. 11 K.p.a.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie dopatrywał się naruszenia prawa przez organ przy podejmowaniu objętych skargą decyzji, które to naruszenia mogłyby stanowić o ich uchyleniu albo stwierdzeniu nieważności i dlatego, na mocy art. 151 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpis
Za zgodność z oryginałem
Izabela Kaliszewska
starszy sekretarz sądowy

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

OPLATA POBRANA
TAXE PERÇUE - POLOGNE
Umowa z Poczta Polska S.A.
ID nr 377880/W

II SA/Wa 1080/17

18.01



POLECONA

STOWARZYSZENIE „SIĘĆ OBYWATELSKA -
WATCHDOG POLSKA” Z SIEDZIBĄ W WARSZAWIE
UL. URSYNOWSKA 22/2
02-605 WARSZAWA

- ZA POTWIERDZENIEM ODBIORU

R



(00)959007734674333594

(00)959007734674333594

Handwritten signature