



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 października 2019 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Jan Paweł Tarno (spr.)

Sędziowie sędzia NSA Elżbieta Kremer

sędzia del. WSA Krzysztof Dziedzic

Protokolant asystent sędziego Katarzyna Kudrzycka

po rozpoznaniu w dniu 24 października 2019 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Syndyka Masy Upadłości Portu Lotniczego „Radom” S.A. w upadłości z siedzibą w Radomiu

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 20 grudnia 2017 r. sygn. akt VIII SAWa 447/17

w sprawie ze skargi Mateusza Wojcieszaka

na decyzję Portu Lotniczego Radom S.A. w upadłości z siedzibą w Radomiu

z dnia 27 kwietnia 2017 r. nr PLR.0133.5.7.2017.ŁK

w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Magdalena Błaszczyk

starszy inspektor sądowy

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 20 grudnia 2017 r., VIII SA/Wa 447/17 uchylił decyzję Portu Lotniczego Radom S.A. z siedzibą w Radomiu z 27 kwietnia 2017 r. nr PLR.0133.5.7.2017.ŁK w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej. W uzasadnieniu Sąd podniósł, że zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 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 kolegiałnych 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).

Informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych (art. 1 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1764 ze zm., dalej: u.d.i.p.). Otwarty katalog informacji, które ustawodawca zakwalifikował jako informacje publiczne, zawiera art. 6 u.d.i.p. Według art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f) u.d.i.p. udostępnieniu podlega informacja publiczna o zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych. Z kolei z art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. wynika, że obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Jak wynika z przedstawionego odpisu Krajowego Rejestru Sądowego, PLR jest spółką akcyjną (osobą prawną), której jedynym akcjonariuszem jest Gmina Miasta

Radomia. PLR dysponuje więc majątkiem publicznym i wykonuje także zadania publiczne. Jeżeli zatem umowy zawarte przez podmiot dysponujący majątkiem publicznym i wykonujący także zadania publiczne dotyczą sposobu gospodarowania tym majątkiem, zasada transparentności i przejrzystości gospodarowania majątkiem publicznym, przy braku przesłanek wyłączających, uzasadnia uwzględnienie wniosku o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej sposobu gospodarowania tym majątkiem (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f, art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. d u.d.i.p.). Co do zasady, informacja o majątku, którym dysponują zarówno władze publiczne, jak i podmioty realizujące zadania publiczne, podlega udostępnieniu stronie zainteresowanej, zaś kontrahenci zawieranych przez te podmioty umów muszą liczyć się z tym, że korzystanie ze środków publicznych w ramach tych umów (w jakikolwiek sposób lub formie) podlegać może społecznej kontroli, wykonywanej w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, i że dane tych kontrahentów nie będą korzystać z ochrony (wyrok Sądu Najwyższego z 8 listopada 2012 r., CSK 190/12, OSNC 2013, nr 5, poz. 63, wyrok NSA z 4 lutego 2015 r., I OSK 531/14). Tym samym PLR jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej we wskazanym we wniosku skarżącego zakresie. Nie zakwestionował bowiem okoliczności, aby posiadał wnioskowane informacje (art. 4 ust. 3 u.d.i.p.).

Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm., dalej: u.f.p.), gospodarka środkami publicznymi jest jawna. Zatem informacja o majątku, którym dysponują władze publiczne oraz podmioty realizujące w imieniu tych władz zadania publiczne, podlega udostępnieniu podmiotowi zainteresowanemu. Powyższą zasadę potwierdza art. 35 u.f.p. stanowiąc, 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. PLR jest „innym podmiotem” gospodarującym środkami publicznymi w rozumieniu art.

35 u.f.p. Wszak jedynym akcjonariuszem skarżącej jest Gmina Miasta Radomia, która, będąc jednostką sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 2 u.f.p.), gospodaruje środkami publicznymi, uzyskując przychody z prowadzonej przez nią działalności, wykonywanej m.in. w formie organizacyjnej spółek prawa handlowego (art. 5 ust. 1 pkt 5 u.f.p.).

W sytuacji, gdy spełnione są przesłanki podmiotowe i przedmiotowe związane z udostępnieniem informacji publicznej, organ udostępnia tę informację na wniosek w formie czynności materialno-technicznej, zgodnie z art. 13 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p. bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, chyba że zachodzą sytuacje, o których mowa w art. 13 ust. 2 bądź 15 ust. 2 ustalające inaczej termin jej udostępnienia. Powiadomienie o tym, że żądana informacja nie jest informacją publiczną następuje pismem, bez szczególnej formy, przy czym powinien być zachowany również termin, o którym mowa w art. 13 u.d.i.p. Obowiązek wydania decyzji administracyjnej na podstawie art. 16 ust. 1 u.i.d.p. ustawodawca przewidział w przypadkach, gdy żądana informacja jest informacją publiczną, lecz podmiot zobowiązany odmawia jej udostępnienia, bądź zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania.

W tej sprawie sporna jest kwestia zasadności odmowy udostępnienia żądanej informacji publicznej w postaci zestawienia umów cywilnoprawnych za lata 2015-2016 z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Zgodnie z art. 5 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 (ust. 1). 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 w przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa (ust. 2).

Zgodnie z art. 11 ust. 4 u.z.n.k., 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. Z przepisu tego wynika, że aby dana informacja podlegała ochronie na podstawie art. 11 u.z.n.k., to jest stanowiła tajemnicę przedsiębiorstwa, musi spełniać 2 prze-

stanki: formalną i materialną. Pierwsza jest spełniona, gdy zostanie wykazane, iż przedsiębiorca podjął działania w celu zachowania poufności tych informacji (brak ujawnienia). 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 zamknięta przez samego przedsiębiorcę. To on powinien podjąć w stosunku do danych informacji niezbędne działania w celu zachowania ich poufności, ponieważ to na nim spoczywa w razie sporu ciężar wykazania, że określone dane stanowiły tajemnicę przedsiębiorcy.

Ponadto musi zostać spełniona przesłanka materialna, tzn. aby określone informacje mogły zostać objęte tajemnicą przedsiębiorcy muszą ze swojej istoty dotyczyć kwestii, których ujawnienie obiektywnie mogłoby negatywnie wpłynąć na sytuację przedsiębiorcy (informacje o charakterze technicznym, technologicznym, organizacyjnym przedsiębiorstwa, informacje posiadające choćby minimalną wartość gospodarczą, np. szczegółowy opis stosowanych technologii, urządzeń) z wyłączeniem informacji, których upublicznienie wynika np. z przepisów prawa (por. wyrok NSA z 10 stycznia 2014 r., I OSK 2112/13).

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji wskazano, że niemalże wszystkie umowy zawierane przez organ z kontrahentami objęte są klauzulą poufności. Ich ujawnienie, czy też ujawnienie dotyczących tych umów informacji mogłoby narazić spółkę zarówno na negatywne konsekwencje związane z ujawnieniem informacji objętych poufnością, jak i utratę dobrych relacji z tymi podmiotami, a nawet mogłoby wpłynąć na funkcjonowanie tychże kontrahentów. Wywiedziono nadto, że już sam fakt współpracy z określonym katalogiem podmiotów może być, a w ocenie części kontrahentów spółki jest, okolicznością, która stanowi sama w sobie wartość gospodarczą.

Ograniczenie dostępności informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy ma charakter wyjątku od zasady i nie może być wykładane rozszerzająco. Przesłanki przemawiające za nieudzieleniem informacji publicznej ze wskazanej przyczyny muszą być wyjaśnione oraz omówione wyczerpująco i precyzyjnie (por. wyrok NSA z 18 sierpnia 2016 r., I OSK 113/15). Nie wystarczy ogólnikowe wskazanie w decyzji odmawiającej udostępnienia wnioskowanej informacji, że żądane informacje objęte są tajemnicą przedsiębiorstwa; konieczne jest wykazanie, że w istocie te informacje zawierają (por. wyrok NSA z 22 września 2016 r., I OSK 413/15). Sąd nie podzielił poglądu organu, że sam fakt utajnienia treści umów cywilnoprawnych zawie-

ranych
stankę od
bliczne:
uf

(brak
ia o

iz

ranych przez PLR z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa stanowi bezwzględną przesłankę odmowy udzielenia żądanych informacji w ramach dostępu do informacji publicznej. Nie jest decydująca wyłącznie wola przedsiębiorcy, nadającego klauzulę poufności całemu pakietowi informacji. Istnienie tajemnicy przedsiębiorcy musi w każdym przypadku być rzeczywiste i niewątpliwe. Ta przesłanka ograniczająca zasadę jawności informacji publicznej musi być oceniana w sposób obiektywny, oderwany od woli danego przedsiębiorcy. Nie wystarczy więc, by żądana informacja dotyczyła przedsiębiorcy, tj. by odnosiła się do prowadzonej przez niego działalności gospodarczej i by była wolą przedsiębiorcy objęta tajemnicą. W takich przypadkach organ musi szczegółowo określić, z czego wywodzi daną przesłankę odmowy i w czym znajduje ona uzasadnienie (por. wyrok NSA z 13 kwietnia 2016 r., I OSK 2950/14, wyrok NSA z 5 kwietnia 2013 r., I OSK 192/13, wyrok NSA z 10 lutego 2017 r., I OSK 2314/15, wyrok NSA z 12 lutego 2015 r., I OSK 759/14, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 3 września 2014 r., II SA/Go 519/14, wyrok WSA w Łodzi z 9 czerwca 2014 r., II SA/Łd 50/14). Organ nie może powoływać się na rzekomą tajemnicę firmy, gdy w dokumentach w ogóle może jej nie być. To, że tak twierdzi organ, jeszcze nie znaczy, że tak jest faktycznie. Nie wystarczy jedynie zagwarantować poufność formalną, ale jeszcze szczegółowo przedstawić motywy zaistnienia tajemnicy przedsiębiorcy w ujęciu materialnym. W sytuacji odmowy udostępnienia informacji w tym zakresie, istotną rolę spełnia uzasadnienie decyzji wydanej z powodu ograniczeń wynikających z art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Mając na uwadze konstytucyjną rangę dostępności do informacji publicznej, nie każda tajemnica przedsiębiorcy będzie uzasadniać odmowę jej udostępnienia. Znaczenie danej tajemnicy musi być bowiem proporcjonalnie większe, niż racje przemawiające za udostępnieniem informacji publicznej. Ograniczenia wolności gospodarczej i kryteria ważenia kolidujących ze sobą wartości podlegają ocenie z punktu widzenia mechanizmu proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). 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. Chodzi zatem o prawidłowe wyważenie proporcji, jakie muszą być zachowane, by przyjąć, że dane ograniczenie wolności obywatelskiej nie narusza konstytucyjnej hierarchii dóbr (zasada proporcjo-

nalności). W decyzji winno być więc wyjaśnione, na czym tajemnica przedsiębiorcy w przypadku zawartych umów polega (wyrok NSA z 12 lutego 2015 r., I OSK 759/14).

Kontrolując treść uzasadnień zaskarżonych decyzji należy stwierdzić, że nie wskazują one na przeprowadzenie przez organ oceny proporcjonalności między potrzebą ochrony tajemnicy przedsiębiorcy a obywatelskim prawem do informacji, z której wynikałoby, że utajnione umowy cywilnoprawne zawarte w latach 2015 – 2016 przez PLR zawierają informacje tworzące sferę tajemnicy przedsiębiorcy, a konieczność jej ochrony jest proporcjonalnie większa, niż racje przemawiające za ich udostępnieniem. Zatem w sprawie naruszono wymogi wywodzonej z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasady proporcjonalności. W ocenie Sądu, kontrolowane decyzje w ogóle nie zawierają rozważań w odniesieniu do poufności poszczególnych umów w zakresie żądanym przez wnioskodawcę, np. co do ich przedmiotu, wartości, dat zawarcia czy okresu trwania. Poza ogólnym twierdzeniem, że niemalże wszystkie umowy zawierane przez organ z kontrahentami objęte są klauzulą poufności, a ich ujawnienie mogłoby narazić spółkę zarówno na negatywne konsekwencje (utrata dobrych relacji z kontrahentami), wpłynąć na funkcjonowanie tychże kontrahentów, organ nie dokonał żadnej analizy, dlaczego udostępnienie wnioskodawcy zestawienia umów cywilnoprawnych zawartych przez PLR w latach 2015 – 2016 stanowi tajemnicę przedsiębiorcy. Takie ogólne stwierdzenie w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji co do objęcia zawartych umów klauzulą poufności i niemożnością ich udostępnienia ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy, bez analizy proporcjonalności i wykazania w sposób przekonujący, że konstytucyjna zasada dostępu do informacji publicznej oraz zasada transparentności i przejrzystości gospodarowania mieniem publicznym winna doznać ograniczenia z powodu ustawowo chronionej tajemnicy przedsiębiorcy i kontrahentów PLR powoduje, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie spełnia wymogów art. 107 § 3 k.p.a., który na podstawie art. 16 ust. 2 u.d.i.p., ma zastosowanie do decyzji, o których mowa w art. 16 ust. 1 u.d.i.p.

W zaskarżonych decyzjach organ nie wskazał do jakich postanowień szeregu umów cywilnoprawnych zawartych w latach 2015 – 2016 kontrahenci spółki zastrzegli zachowanie tajemnicy. Tym samym nie wystarczy powołanie się w decyzji na art. 5 ust. 2 u.d.i.p. i ogólne stwierdzenie, że upublicznienie umów mogłoby w przyszłości negatywnie wpłynąć na sytuację organu w przypadku zawierania nowych umów (por. wyrok NSA z 13 kwietnia 2016 r., I OSK 320/14, wyrok NSA z 22 września 2016 r., I OSK 413/15). Zatem, odmowa udostępnienia wnioskowanego przez skarżącego ze-

stawienia z powołaniem się na określoną w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. tajemnicę przedsiębiorstwa, nie jest w ocenie Sądu należycie uzasadniona i przekonująca, bo nie spełnia wymogów art. 107 § 3 k.p.a.

Od powyższego wyroku skargę kasacyjną wywiódł Port Lotniczy Radom S.A. z siedzibą w Radomiu, zaskarżając go w całości oraz wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie, a także o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie prawa materialnego, tj.:

1) art. 5 ust. 2 u.d.i.p. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu przez Sąd I instancji, że warunkiem ograniczenia dostępu do informacji jest uprzednie dokonanie przez organ analizy proporcjonalności prawa ochrony tajemnicy przedsiębiorcy oraz prawa dostępu do informacji, co doprowadziło do uznania, że zaistniałe w sprawie i wykazane przez organ przyczyny nie stanowiły wystarczającej podstawy do uznania, że w sprawie zachodzą przesłanki warunkujące uznanie żądanych przez wnioskodawcę informacji jako informacje objęte tajemnicą przedsiębiorcy, a tym samym umożliwiających wydanie decyzji o odmowie udostępnienia żądanych informacji;

2) art. 11 ust. 4 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. Nr 47, poz. 211 ze zm.), dalej jako: „u.z.n.k.”, przez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu przez Sąd I instancji, że treść umów żądanych przez wnioskodawcę sama w sobie nie stanowi „tajemnicy przedsiębiorstwa”, a następnie przyjęcie, że sam fakt utajnienia treści umów cywilnoprawnych zawieranych przez PLR z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa „stanowi bezwzględną przesłankę odmowy udzielenia żądanych informacji w ramach dostępu do informacji publicznej”, w sytuacji gdy organ wykazał, iż była to jedna z przesłanek, które brał pod uwagę w toku wydawania zaskarżonych decyzji, co uniemożliwia uznanie, że była to jedyna przesłanka warunkująca ich wydanie, a w konsekwencji uznanie przez Sąd I instancji, iż w niniejszej sprawie nie zostało wykazane, że żądane informacje mają charakter informacji noszących cechę tajemnicy przedsiębiorstwa;

3) art. 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez niewłaściwe zastosowanie i błędne przyjęcie, że w analizowanym stanie faktycznym nie może nastąpić ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej z uwagi na konieczność ochrony prawa podmiotu gospodarczego bez przeprowadzenia testu proporcjonalności, jak i

dokładnego odniesienia się do poszczególnych umów objętych zakresem żądania wnioskodawcy, podczas gdy z uwagi na rodzaj prowadzonej przez organ działalności, uzasadnionym jest utajnienie informacji dotyczących wszystkich podmiotów, z którymi organ współpracuje, bądź współpracował, nie tylko z uwagi na zawarte w umowach klauzule poufności, ale i dobro spółek prawa handlowego; a także przepisów postępowania w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie, tj.:

4) art. 145 § 1 pkt 1 lit. a w zw. z art. 151 p.p.s.a. przez uwzględnienie skargi wnioskodawcy w sytuacji, gdy w niniejszej sprawie wystąpiły przesłanki uprawniające do odmowy dostępu do informacji publicznej z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy, a zatem skarga nie powinna zostać uwzględniona przez Sąd I instancji, a oddalona w całości;

5) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w związku z art. 151 p.p.s.a. przez uwzględnienie skargi wnioskodawcy na podstawie uznania przez Sąd I instancji, że Spółka nie przeprowadziła dodatkowego postępowania w zakresie wyważenia ważności tajemnicy przedsiębiorcy i prawa do informacji publicznej oraz charakteru i skutków udostępnienia informacji publicznej, podczas gdy Spółka przeprowadziła takie postępowanie;

6) art. 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 16 ust. 2 u.d.i.p. przez uznanie, iż w sprawie doszło do naruszenia przez organ art. 107 § 3 k.p.a. w sytuacji, gdy zaskarżona decyzja odpowiadała wymogom prawa, a nadto, iż zostały one należycie uargumentowane i wydane po przeprowadzeniu przez organ oceny proporcjonalności między potrzebą ochrony tajemnicy przedsiębiorcy a obywatelskim prawem do informacji, co uzasadniało oddalenie w całości skargi.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że z uwagi na uznanie przez Sąd I instancji, że uzasadnienie decyzji nie spełnia wymogów określonych w przepisie art. 107 § 3 k.p.a. doszło również do naruszenia przepisów postępowania w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy, tj. naruszenia art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 107 § 3 k.p.a. Zaskarżona decyzja odpowiadała wymogom prawa, w szczególności zaś art. 107 § 3 k.p.a., a nadto, została należycie uargumentowana i wydana po przeprowadzeniu przez organ oceny proporcjonalności między potrzebą ochrony tajemnicy przedsiębiorcy, a obywatelskim prawem do informacji, co uzasadniało oddalenie skargi Mateusza Wojcieszaka. Zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. „Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym

OSK 910/18

dowodom odmówił
wyjaśnienie podstawy p
nienie zaskarżonej d
ści zaś zarówno
zji, a także
Z tr

dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.”. Uzasadnienie zaskarżonej decyzji zawierało wszystkie wymienione elementy, w szczególności zaś zarówno wskazanie faktów, jak i przyczyn oraz powodów wydania tejże decyzji, a także wskazanie jej podstawy prawnej i przytoczenie zastosowanych przepisów. Z treści uzasadnienia wynika, co organ wziął pod uwagę uznając, iż żądane przez wnioskodawcę informacje są objęte tajemnicą przedsiębiorcy, jak i wskazał na działania jakie poczynił uprzednio organ w celu zachowania ich w poufności. Wynika z niej też, że organ dokonał analizy wszelkich przesłanek warunkujących odmowę tych danych, w szczególności zaś dokonał oceny proporcjonalności pomiędzy prawem wnioskodawcy do uzyskania tych informacji, a prawem organu do zachowania tajemnicy przedsiębiorcy, przy uwzględnieniu dobra nie tylko organu, ale i jego kontrahentów, a także podmiotów z którymi współpracuje. Odniósł się też do specyfiki branży, w której prowadzi działalność, wskazując na zasadność utajnienia żądanych informacji.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. 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. Zatem, dostęp do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, o czym świadczy również art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenie prawa do uzyskiwania informacji wskazanych w ust. 1 i 2 może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności praw i innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku prawnego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Powyższe potwierdza orzecznictwo NSA w zakresie ujawniania danych osobowych osób fizycznych, które zawarły umowę z podmiotem publicznym i otrzymały wynagrodzenie ze środków publicznych. W uzasadnieniu wyroku z 25 kwietnia 2014 r., I OSK 2499/13 NSA przyjął, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie udostępniania danych osobowych, chyba że chodzi o informacje o osobach pełniących funkcje publiczne, mające związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz w przypadku gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Zdaniem Sądu autorzy opinii eksperckich przez zawarcie umowy o dzieło w zakresie przygotowania opinii eksperckiej w

przedmiocie ewentualnych zmian legislacyjnych nie stają się ani osobami pełniącymi funkcje publiczne, ani też osobami mającymi związek z pełnieniem tych funkcji. Tym samym nie jest uzasadnione w świetle art. 5 ust. 2 u.d.i.p. pozbawianie tych osób ochrony prywatności. Ponadto możliwość powołania się na konieczność ochrony mają nie tylko osoby fizyczne, ale też inne podmioty. Przykładem ochrony przed nieuzasadnioną ingerencją w przypadku przedsiębiorcy jest tajemnica przedsiębiorstwa, znana na gruncie ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Art. 11 ust. 4 tej ustawy stanowi, że przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne lub organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje mające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. Mając zaś na uwadze fakt, iż niemalże wszystkie umowy zawierane przez Spółkę z kontrahentami objęte są klauzulą poufności, ich ujawnienie, czy też ujawnienie dotyczących tych umów informacji mogłoby narazić Spółkę zarówno na negatywne konsekwencje związane z ujawnieniem informacji objętych poufnością, jak i utratę dobrych relacji z tymi podmiotami, a nawet mogłoby wpłynąć na funkcjonowanie tychże kontrahentów. Pogląd, zgodnie z którym „już sam fakt współpracy z określonym katalogiem podmiotów może być, a w ocenie części kontrahentów Spółki jest, okolicznością, która stanowi sama w sobie wartość gospodarczą” należy uznać za w pełni uzasadniony. Nie bez znaczenia dla wydania zaskarżonej decyzji, pozostało również medialne zainteresowanie Spółką, które przy ujawnieniu informacji dotyczących zawieranych przez nią umów mogło mieć znaczący wpływ na jej ewentualny rozwój i działalność.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano na to, że „aby dana tajemnica 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 wówczas, gdy zostanie wykazane, iż przedsiębiorca podjął działania w celu zachowania poufności tych informacji. 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. Przy czym wola objęcia określonych danych klauzulą poufności nie musi być wyrażona w sposób sformalizowany, a ocena działań przedsiębiorcy w konkretnych sprawach nie może być oderwana od celu, któremu działania te mają służyć, tj. od zachowania poufności określonych informacji. Realiza-

cja elementu formalnego tajemnicy przedsiębiorcy powinna mieć zatem charakter proporcjonalny do okoliczności, a wymaganie w każdym przypadku przedkładania organowi dokumentu opatrzonego klauzulą tajemnicy przedsiębiorcy byłoby niezasadne. Przedsiębiorca musi jednak podjąć określone działania w celu zabezpieczenia poufności informacji, nie może bowiem być poufną informacją ogólnie dostępna (zob. G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. IV, *Znaczenie orzecznictwa*, red. M. Jaśkowska, Warszawa 2014, s. 142-144). Biorąc zatem pod uwagę fakt, iż Spółka zawierając poszczególne umowy z kontrahentami obejmowała je klauzulą poufności, należy stwierdzić, że przesłanka formalna została przez Spółkę zachowana. Ponadto jak wspomniano wyżej musi zostać spełniona przesłanka materialna tzn. aby określone informacje mogły zostać objęte tajemnicą przedsiębiorcy muszą ze swej istoty dotyczyć kwestii, których ujawnienie obiektywnie mogłoby negatywnie wpłynąć na sytuację przedsiębiorcy (informacje takie muszą mieć choćby minimalną wartość) z wyłączeniem informacji, których upublicznienie wynika np. z przepisów prawa" (zob. wyroki NSA: z 10 stycznia 2014 r., I OSK 2112/13; z 4 sierpnia 2015 r., I OSK 1639/14 i z 27 lutego 2015 r., I OSK 876/14). Organ rozpoznający wniosek o udostępnienie informacji publicznej, a w przypadku skargi sąd administracyjny, winny ocenić, czy istnieją przesłanki formalne i materialne dla uznania, że dana informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorcy i czy możliwe jest zastosowanie art. 11 ust. 4 u.z.n.k. dla odmowy jej udostępnienia.

Sąd I instancji uznał, że uzasadnienia zaskarżonych decyzji nie wskazują na przeprowadzenie przez organ oceny proporcjonalności między potrzebą ochrony tajemnicy przedsiębiorcy a obywatelskim prawem do informacji, z której wynikałoby, że utajnione umowy cywilnoprawne zawarte w latach 2015-2016 przez PLR zawierają informacje tworzące sferę tajemnicy przedsiębiorcy, a konieczność jej ochrony jest proporcjonalnie większa, niż racje przemawiające za ich udostępnieniem (s. 12 uzasadnienia zaskarżonego wyroku). Z powyższym nie sposób się zgodzić. Jak bowiem wynika z treści uzasadnienia uchylonych decyzji organ wskazał zarówno na wypełnienie przez niego przesłanki formalnej, jak i materialnej w zakresie uznania, iż żądane przez skarżącego informacje objęte są tajemnicą przedsiębiorcy. Ponadto z uzasadnienia tychże decyzji wynika wprost, że organ dokonał oceny kryterium ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej – powołał się nie tylko na tajemnicę przedsiębiorcy, jego dobro, zainteresowanie medialne Spółką, jej rozwojem, ale również dobro jego kontrahentów, a zatem innych spółek prawa handlowego, co z kolei

świadczy o przeprowadzeniu przez niego oceny proporcjonalności tych praw. Nie sposób uznać natomiast, iż w przypadku przeprowadzania takiego procesu, organ ma obowiązek wpisać to wprost w treści wydawanych przez siebie decyzji, o ile wynika to z ich treści. Za nieuzasadniony należy również uznać pogląd Sądu wskazujący na brak „rozważań w odniesieniu do poufności poszczególnych umów w zakresie żądanym przez wnioskodawcę” (s. 12 uzasadnienia zaskarżonego wyroku). Jak bowiem Spółka wskazała istotne dla niej było już samo zawarcie umów z poszczególnymi podmiotami i to właśnie tę informację uznawał on za informację objętą tajemnicą przedsiębiorstwa. Ponadto zgodnie z wyrokiem NSA z 19 maja 2017 r., I OSK 2932/16 „Ocena legalności działania organu dokonywana jest nie tylko na podstawie stanu prawnego, lecz i stanu faktycznego sprawy. Taka kontrola jest możliwa i winna uwzględniać przeprowadzoną przez sąd analizę treści żądanego w ramach dostępu do informacji publicznej dokumentu, tylko wówczas, gdy organ zawrze w badanej decyzji te wszystkie elementy, na które wskazano powyżej, czyli rozważy zarówno aspekt formalny, jak i materialny tajemnicy przedsiębiorstwa w kontekście żądanych dokumentów”.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W postępowaniu przed NSA prowadzonym na skutek wniesienia skargi kasacyjnej obowiązuje generalna zasada ograniczonej kognicji tego sądu (art. 183 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm., zwanej dalej p.p.s.a.). NSA jako sąd II instancji rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, wyznaczonych przez przyjęte w niej podstawy, określające zarówno rodzaj zarzucanego zaskarżonemu orzeczeniu naruszenia prawa, jak i jego zakres. Z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania. Ta jednak nie miała miejsca w rozpoznawanej sprawie.

Skarga kasacyjna nie mogła być uwzględniona, albowiem podniesione w niej zarzuty przeciwko zaskarżonemu wyrokowi Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie nie są trafne.

Zarzut naruszenia art. 5 ust. 2 u.d.i.p. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że warunkiem ograniczenia dostępu do informacji jest uprzednie dokonanie przez organ analizy proporcjonalności prawa ochrony tajemnicy przedsiębiorcy oraz prawa dostępu do informacji, co doprowadziło do uznania, że zaistniałe w sprawie i

h praw. Nie
rgan ma
a to

wykazane przez organ przyczyny nie stanowiły wystarczającej podstawy do uznania, że w sprawie zachodzą przesłanki warunkujące uznanie żądanych przez wnioskodawcę informacji jako informacji objęte tajemnicą przedsiębiorcy jest bezzasadny. Zgodnie z tym przepisem prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Przyjęta wykładnia jest zgodna z art. 61 Konstytucji RP, który w ust. 1 i 2 ustanawia prawo do informacji publicznej jako zasadę, zaś w ust. 3 tego przepisu formułuje wyjątek od tej zasady. Naczelny Sąd Administracyjny podziela ocenę prawną zawartą w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że ograniczenie dostępności informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy ma charakter wyjątku od zasady i nie może być wykładane rozszerzająco. Przesłanki przemawiające za nieudzieleniem informacji publicznej ze wskazanej przyczyny muszą być wyjaśnione oraz omówione wyczerpująco i precyzyjnie (por. wyrok NSA z 18 sierpnia 2016 r., I OSK 113/15). Nie wystarczy zatem – jak to zrobił skarżący kasacyjnie – ogólne wskazanie w decyzji odmawiającej udostępnienia wnioskowanej informacji, że żądane informacje objęte są tajemnicą przedsiębiorstwa; konieczne jest wykazanie, że w istocie tę tajemnicę zawierają (por. wyrok NSA z 22 września 2016 r., I OSK 413/15). Nie jest tu decydująca wyłącznie wola przedsiębiorcy, nadającego klauzulę poufności całemu pakietowi informacji. Istnienie tajemnicy przedsiębiorcy musi być rzeczywiste i niewątpliwe. Ta przesłanka ograniczająca zasadę jawności informacji publicznej musi być oceniana obiektywnie, niezależnie od woli danego przedsiębiorcy. Nie wystarczy, by żądana informacja odnosiła się do prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej i by była wolą przedsiębiorcy objęta tajemnicą. W takich przypadkach organ musi szczegółowo określić, z czego wywodzi daną przesłankę odmowy i w czym znajduje ona uzasadnienie. Zatem w sytuacji odmowy udostępnienia informacji w tym zakresie, istotną rolę spełnia uzasadnienie decyzji wydanej z powodu ograniczeń wynikających z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Z powyższego wynika, że sformułowany w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w gruncie rzeczy nie dotyczy znaczenia, jakie temu przepisowi nadał Sąd I instancji, lecz stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy. Zaś, zarzut naruszenia prawa materialnego nie może być skutecznie uzasadniony próbą zwalczania poczynionych w sprawie ustaleń faktycznych – zob. np. wyrok NSA z 22 października 2004 r., GSK 811/04 (ONSAiWSA 2005, nr 4, poz. 68), co właśnie skarżący kasacyjnie usiłuje zrobić w niniejszej sprawie.

Nie można również podzielić zarzutu naruszenia art. 11 ust. 4 u.z.n.k. przez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że treść umów żądanych przez wnioskodawcę sama w sobie nie stanowi „tajemnicy przedsiębiorstwa”, a następnie przyjęcie, że sam fakt utajnienia treści umów cywilnoprawnych zawieranych przez PLR z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa „stanowi bezwzględną przesłankę odmowy udzielenia żądanych informacji w ramach dostępu do informacji publicznej”. Zgodnie z tym przepisem 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. Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko, że aby dana informacja podlegała ochronie na podstawie art. 11 u.z.n.k., jako tajemnica przedsiębiorstwa, musi spełniać 2 przesłanki: formalną i materialną. Pierwsza jest spełniona, gdy zostanie wykazane, iż przedsiębiorca podjął działania w celu zachowania poufności tych informacji. Poufność danych musi być wyraźnie lub w sposób dorozumiany zmanifestowana przez samego przedsiębiorcę. To on powinien podjąć w stosunku do danych informacji niezbędne działania w celu zachowania ich poufności, ponieważ to na nim spoczywa w razie sporu ciężar wykazania, że określone dane stanowiły tajemnicę przedsiębiorcy. Ponadto musi zostać spełniona przesłanka materialna, tzn. aby określone informacje mogły zostać objęte tajemnicą przedsiębiorcy muszą ze swojej istoty dotyczyć kwestii, których ujawnienie obiektywnie mogłoby negatywnie wpłynąć na sytuację przedsiębiorcy (informacje o charakterze technicznym, technologicznym, organizacyjnym przedsiębiorstwa, informacje posiadające choćby minimalną wartość gospodarczą) z wyłączeniem informacji, których upublicznienie wynika z przepisów prawa – wyrok NSA z 10 stycznia 2014 r., I OSK 2112/13. Nie wystarczy więc uzasadnienie decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej ogólnikami typu, że ujawnienie dotyczących tych umów informacji mogłoby narazić spółkę zarówno na negatywne konsekwencje związane z ujawnieniem informacji objętych poufnością, jak i utratę dobrych relacji z tymi podmiotami, a nawet mogłoby wpłynąć na funkcjonowanie tychże kontrahentów, czy też że już sam fakt współpracy z określonym katalogiem podmiotów może być, a w ocenie części kontrahentów spółki okolicznością, która stanowi sama w sobie wartość gospodarczą.

Tego typu ogólne stwierdzenia zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji co do objęcia zawartych umów klauzulą poufności i niemożnością ich udostępnienia ze

względu na tajemnicę przedsiębiorcy, bez wykazania w sposób przekonujący, że konstytucyjna zasada dostępu do informacji publicznej oraz zasada transparentności i przejrzystości gospodarowania mieniem publicznym winna doznać ograniczenia z powodu ustawowo chronionej tajemnicy przedsiębiorcy powoduje, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie spełnia wymagań sformułowanych w art. 107 § 3 k.p.a. i to w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy. Czyni to chybionym podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia tego przepisu.

Z kolei zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP należało uznać za błędny, ponieważ przepis ten nie znajduje zastosowania w rozpoznawanej sprawie.

W konsekwencji zarzuty naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i lit. c w zw. z art. 151 p.p.s.a. należało uznać za niemające uzasadnionych podstaw. Przywołane przez skarżącego kasacyjnie przepisy p.p.s.a. mają charakter wynikowy. Oznacza, że pierwszy z nich ma zastosowanie w sprawie, jeżeli skarżący wykaże, że zaskarżona decyzja jest niezgodna z przepisami prawa, a zatem skargę należało uwzględnić. Drugi z nich natomiast Sąd I instancji obowiązany jest zastosować, gdy skarga podlega oddaleniu, tj. jeżeli zaskarżonej decyzji nie można postawić zarzutu naruszenia prawa zarówno procesowego, jak i materialnego. Mówiąc innymi słowy, sąd obowiązany jest skargę oddalić, jeżeli przeprowadzone postępowanie rozpoznawcze wykaże (brak związania granicami skargi) nieistnienie naruszenia prawa w działalności organu administracji, której skarga dotyczy, albo wyłącznie takie uchybienia przepisom obowiązującego prawa, które nie dają podstaw do uwzględnienia skargi. Skoro w rozpoznawanej sprawie Port Lotniczy Radom S.A. z siedzibą w Radomiu dopuścił się wskazanych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku naruszeń prawa, to skargę Mateusza Wojcieszaka należało uwzględnić.

Z przedstawionych wyżej przyczyn, skoro zarzuty skargi kasacyjnej okazały się nieusprawiedliwione, Naczelny Sąd Administracyjny skargę kasacyjną oddalił w oparciu o przepis art. 184 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Magdalena Błaszczyk

starszy inspektor sądowy