

29.04

Nadlesnictwo Białowieża (odbiorcy drewno 2010-2016)

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Białymstoku  
WYDZIAŁ II  
ul. H. Sienkiewicza 84  
15-950 BIAŁYSTOK

Dnia 26 kwietnia 2019 r.  
Sygn. akt II SA/Bk 125/19

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

**Stowarzyszenie Sieć Obywatelska  
Watchdog Polska w Warszawie**

**ul. Ursynowska 22/2  
02-605 WARSZAWA**

## DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 26 kwietnia 2019 r. sekretariat Wydziału Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku doręcza stronie skarżącej – odpis wyroku z dnia 10 kwietnia 2019 r. wraz z uzasadnieniem.

Za kierownika Sekretariatu  
Wydziału  
Anna Zdzienicka

### 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. Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego: adwokatem lub radcą prawnym, albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej. Skarga kasacyjna sporządzona przez podmiot nieuprawniony będzie odrzucona bez merytorycznego rozpoznania.
3. Wpis od skargi kasacyjnej należy uiścić gotówką do Kasy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku lub na rachunek bankowy tego Sądu Nr 07 101010490041412231000000, wskazując tytuł wpłaty oraz sygnaturę akt sądowych. Wpis od skargi kasacyjnej wynosi połowę wpisu od skargi, nie mniej jednak niż 100 zł;
4. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy obejmującego zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru, 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. 2015 r. poz. 1257).
5. Stronie przysługuje zażalenie na postanowienie w przedmiocie kosztów sądowych, jeżeli nie składa środka odwoławczego co do istoty sprawy. Zażalenie wnosi się za pośrednictwem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku w terminie 7 (siedmiu) dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia. Zażalenie w przedmiocie kosztów sądowych wolne jest od opłat;
6. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt. 4 są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl/>

Sygn. akt II SA/Bk 125/19



## WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 kwietnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku  
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Andrzej Melezini
Sędziowie	sędzia WSA Paweł Janusz Lewkowicz sędzia WSA Jacek Pruszyński (spr.)
Protokolant	st. sekretarz sądowy Beata Borkowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 10 kwietnia 2019 r.  
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska w Warszawie  
na decyzję Nadleśniczego Nadleśnictwa Białowieża w Białowieży  
z dnia 21 grudnia 2018 r. nr ZG.0172.8.2016  
w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

1. uchyla zaskarżoną decyzję,
2. zasądza od Nadleśniczego Nadleśnictwa Białowieża w Białowieży na rzecz skarżącego Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska w Warszawie kwotę 200 zł (słownie: dwieście złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Anna Zimiewicz  
Kierownik Sekretariatu  
Wydziału I

Sygn. akt II SA/Bk 125/19

## UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 3 marca 2016 r. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska w Warszawie (dalej powoływane także jako „Stowarzyszenie”) zwróciło się do Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe Nadleśnictwa Białowieża o udzielenie, na podstawie art. 61 Konstytucji RP, w formie poczty elektronicznej, informacji publicznej w zakresie:

- informacji o zawartych umowach na sprzedaż drewna w okresie od 1 stycznia 2010 do 3 marca 2016 r. poprzez podanie informacji o stronach poszczególnych umów, kwoty na jakie te umowy opiewały, przedmiocie tychże umów, ewentualnie zaś o dacie ich zawarcia,
- podania adresu strony internetowej Biuletynu Informacji Publicznej nadleśnictwa, pod którym znajduje się pełna dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających (czyli informacji, które obligatoryjnie muszą znajdować się w Biuletynie Informacji Publicznej na podstawie art. 8 ust. 3 zd. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (j.t. Dz.U. 2018, poz. 1330 ze zm., dalej: „u.d.i.p.”) - w odniesieniu o kontroli, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, przeprowadzonych w nadleśnictwie w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 3 marca 2016 r., a w razie braku tych informacji w Biuletynie Informacji Publicznej - o przesłanie skanów tych dokumentów.

W odpowiedzi na ww. wniosek Nadleśniczy Nadleśnictwa Białowieża pismem z dnia 16 marca 2016 r. wskazał na adres strony internetowej, na której znajduje się wykaz wszystkich kontroli prowadzonych w Nadleśnictwie Białowieża w ostatnich latach. Z uwagi zaś na znaczną liczbę prowadzonych kontroli poinformował, że wydłuży termin przekazania wnioskowanych informacji do 20 kwietnia 2016 r., prosząc jednocześnie o doprecyzowanie, wynikami których kontroli wnioskodawca jest zainteresowany. Ponadto w dniu 20 kwietnia 2016 r. przekazano wnioskodawcy materiały z kontroli prowadzonych w Nadleśnictwie Białowieża w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 3 marca 2016 r.

Decyzją z dnia 16 marca 2016 r. nr 1/2016 Nadleśniczy Nadleśnictwa Białowieża, działający w imieniu Skarbu Państwa Polskiego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe Nadleśnictwa Białowieża w Białowieży (dalej: „PGL LP”) postanowił odmówić udzielenia informacji w części dotyczącej podania kwot na jakie opiewały umowy na sprzedaż drewna oraz przedmiotu tych umów, ze względu na fakt, że zakupów dokonywały podmioty gospodarcze nie posiadające przymiotu statusu podmiotu publicznego, a zgodnie z Zarządzeniem nr 48 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie ustalenia zasad klasyfikacji, ochrony i udostępnienia informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe z dnia 6 października 2010 r, informacje, o które zwraca się wnioskodawca, stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Ponadto Nadleśniczy wskazał, że ich podanie naruszyłoby postanowienia umów o sprzedaży, zawierających klauzulę dotyczącą tajemnicy przedsiębiorstwa sprzedającego i kupującego. Powyższa decyzja została doręczona w tradycyjny sposób Stowarzyszeniu w dniu 13 marca 2018 r.

Od powyższej decyzji Stowarzyszenie wniosło odwołanie, w którym zarzuciło naruszenie szeregu przepisów prawa materialnego, w szczególności art. 5 ust. 2 u.d.i.p. oraz art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2018 r., poz. 419 ze zm.).

Decyzją z dnia 29 maja 2018 r. znak: ZG.0172.8.2016 Nadleśniczy Nadleśnictwa Białowieża, po ponownym rozpatrzeniu wniosku Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska w Warszawie odmówił udostępnienia informacji publicznej w zakresie podania kwot, na jakie opiewały umowy na sprzedaż drewna oraz przedmiotu tych umów.

Po rozpatrzeniu skargi Stowarzyszenia od powyższej decyzji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wyrokiem z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt II SA/Bk 468/16 uchylił zaskarżoną decyzję. W ocenie Sądu, Nadleśniczy Nadleśnictwa Białowieża wydając zaskarżoną decyzję nieprawidłowo zastosował regulacje k.p.a. dotyczące rozpoznawania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, co obligowało Sąd do uchylenia zaskarżonej decyzji.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy, decyzją z dnia 21 grudnia 2018 r. nr ZG.0172.8.2016 Nadleśniczy Nadleśnictwa Białowieża utrzymał w mocy decyzję z dnia 16 marca 2016 r.

W uzasadnieniu decyzji wskazał, że ze względu na treść art. 5 ust. 2 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, zaś 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. Posiłkując się definicją tajemnicy przedsiębiorstwa, zawartą w art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 419 ze zm., dalej: „u.z.n.k.”), organ wskazał, że w przedmiotowym stanie faktycznym, ochronie podlega nie tylko tajemnica PGL LP, ale również jego kontrahentów oraz, że strony umów dotyczących sprzedaży drewna podpisały stosowne klauzule poufności, odnośnie do ilości sprzedanych sortymentów drzewna, umówionych cen i całkowitej wartości umowy. Dane te, w ocenie organu, niewątpliwie stanowią dla stron, podlegającą ochronie prawnej, wartość gospodarczą i mogą zostać wykorzystane przez innych przedsiębiorców. W związku z powyższym, odmowa udzielenia informacji dotyczącej wartości umów i nabytych sortymentów nie tylko nie narusza zapisów art. 11 ust. 4 u.z.n.k., ale w pełni je realizuje. Ujawnienie przedmiotowych informacji byłoby w ocenie organu naruszeniem zapisów u.z.n.k., w szczególności zaś jej art. 11 ust. 1. Ponadto wnioskowane informacje zostały zakwalifikowane jako tajemnica przedsiębiorstwa zgodnie z Zarządzeniem nr 48 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie ustalenia zasad klasyfikacji, ochrony i udostępnienia informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe z dnia 6 października 2010 r. Zgodnie z załącznikiem nr 2 do ww. zarządzenia, tj. wykazem informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, do informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w PGL LP należą informacje szczegółowe o nabywcach: przebieg uzgodnień warunków sprzedaży, warunki sprzedaży, formy zabezpieczenia umów, harmonogramy realizacji umów, poziom cen, masę sprzedanego drewna lub ilość innych towarów.

W ocenie organu udostępnienie tak szerokich i szczegółowych informacji, jak ilość i sortyment nabytego surowca, kwoty, za które konkretny przedsiębiorca - kontrahent Nadleśnictwa Białowieża, nabył poszczególne sortymenty drewna, daje wgląd w sytuację przedsiębiorców w określonym momencie, co ma wpływ na możliwość bieżącej realizacji działalności i organizacji pracy tychże przedsiębiorców,

którzy byli zmuszeni do realizacji umowy w innej jednostce Lasów Państwowych, ze względu na szykany i protesty ze strony aktywistów ekologicznych. Sytuacja taka wiąże się zaś z negatywnym wpływem na sytuację ekonomiczną przedsiębiorcy, który ma prawo oczekiwać poszanowania przez PGL LP tajemnicy przedsiębiorcy, czego urealnieniem jest wydana decyzja.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku na powyższą decyzję wniosło Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska w Warszawie zarzucając jej naruszenie:

- art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, w zakresie w jakim przepis ten stanowi normatywną podstawę konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, poprzez nieuprawnione, bowiem zbyt daleko idące, ograniczenie prawa do informacji publicznej;
- art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w zakresie w jakim przepis ten stanowi normatywną podstawę ograniczenia prawa do informacji publicznej poprzez nieuzasadnione zastosowanie w zakresie prywatności i tajemnicy przedsiębiorcy;
- Art. 11 ust. 4 u.z.n.k. poprzez nieprawidłowe zakwalifikowanie informacji będącej przedmiotem wniosku jako tajemnicy przedsiębiorstwa bez spełnienia ustawowych przesłanek uznania informacji za taką;
- art. 16 ust. 2 u.d.i.p. w zw. z art. 107 § 3 k.p.a. poprzez wydanie decyzji bez prawidłowego uzasadnienia.

Stowarzyszenie wniosło o uchylenie skarżonej decyzji i zasądzenie zwrotu kosztów postępowania sądowoadministracyjnego.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że organ nieprawidłowo uznał, iż informacje będące przedmiotem wniosku stanowią tajemnice przedsiębiorcy. Sprzedaż drewna, w związku z monopolem jaki wykonują Lasy Państwowe musi odbywać się maksymalnie transparentnie, dlatego też w sprawie nie może być mowy o naruszeniu tajemnicy przedsiębiorstwa. Podmioty nabywające mienie publiczne, winne liczyć się z zainteresowaniem opinii publicznej, podobnie jak ma to miejsce przy składaniu zamówień publicznych, które przecież są jawne.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zaprezentowane w zaskarżonej decyzji. Zaznaczył, że podanie informacji publicznej stanowiącej tajemnice przedsiębiorcy, może narazić Nadleśnictwo na odpowiedzialność odszkodowawczą i spowodować roszczenia przedsiębiorców w

wypadku poniesienia przez nich szkód. Jednocześnie z uwagi na ochronę danych osobowych jak również brak stosownych umów pomiędzy Nadleśnictwem i Skarżącym odnośnie powierzenia przetwarzania danych osobowych, nie jest możliwe ich udostępnienie w związku z wejściem w życie przepisów tzw. RODO. Nadleśnictwo mogłoby być zobligowane do zapłaty wielomilionowych kar wynikających z rozporządzenia.

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

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2188, ze zm.) wojewódzki sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Zakres tej kontroli wyznacza art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302, zwanej dalej w skrócie p.p.s.a.), stanowiący, że sąd orzeka w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Dokonując tak rozumianej kontroli zaskarżonej decyzji, Sąd doszedł do przekonania, że wniesiona skarga zasługuje na uwzględnienie, albowiem zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem prawa w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a więc skutkującym koniecznością jej uchylecia.

Zasadniczy spór w sprawie dotyczy oceny, czy zakres odmownej decyzji o udzieleniu informacji publicznej z dnia 16 marca 2016 r. – w zakresie kwot na jakie opiewały umowy z kontrahentami Nadleśnictwa dotyczącymi sprzedaży drewna oraz przedmiotu tych umów, był prawidłowy w świetle obowiązujących przepisów prawa czy też nie. Zaznaczyć należy, że Nadleśnictwo Białowieża udzieliło informacji, zgodnie z żądaniem skarżącego Stowarzyszenia, w zakresie stron umów zawieranych przez Nadleśnictwo (danych kontrahentów) oraz dat ich zawarcia.

Wyjaśnić należy na wstępie, że charakter żądanych informacji jako informacji publicznych, w rozumieniu u.d.i.p., nie budzi żadnych wątpliwości. Nadleśnictwo jako jednostka organizacyjna Lasów Państwowych zarządza, z mocy ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j.: Dz.U. z 2018 r., poz. 2129), lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. W ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzą ewidencję

majątku Skarbu Państwa oraz ustalają jego wartość (art. 4 ust. 3 ustawy o lasach). Oznacza to, że Nadleśnictwo gospodaruje mieniem publicznym, a wszelkie informacje dotyczące tego zarządu i gospodarowania mieniem mają walor informacji publicznych. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. W szczególności walor informacji publicznej mają informacje majątku publicznym, o czym stanowi art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. a) u.d.i.p., w tym o majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych.

Nadleśnictwo podjęło zaskarżone rozstrzygnięcie na podstawie przepisu art. 5 ust. 2 u.d.i.p., który stanowi, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

W ocenie Sądu, odmowa udostępnienia informacji publicznej z powołaniem się na tajemnicę przedsiębiorcy – zarówno Nadleśnictwa jak i jego kontrahentów - nie została w należyty sposób przez Nadleśnictwo uzasadniona.

Prawo dostępu do informacji publicznej, określone w art. 61 Konstytucji RP, a uszczegółowione w przepisach u.d.i.p., 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 (ust. 1). Zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP 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. Zgodnie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź



dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W świetle powyższego odmowa udostępnienia informacji publicznej ze względu na ochronę prywatności osób fizycznych bądź ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy musi być wynikiem wyważenia, z jednej strony obywatelskiego prawa do informacji, a z drugiej potrzeby ochrony prawa do prywatności bądź tajemnicy prawnie chronionej. Tymczasem uzasadnienie zaskarżonego rozstrzygnięcia nie potwierdza prawidłowego wyważenia tych wartości, z wykazaniem, że konieczność ochrony wskazanych wartości jest proporcjonalnie większa niż racje przemawiające za udostępnieniem informacji publicznej.

Podkreślić należy, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym generalnie podziela się stanowisko wyrażone przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r., I CSK 190/12, według którego ujawnienie przez jednostkę samorządu terytorialnego imienia i nazwiska osoby, która zawarła z nią umowę cywilnoprawną, nie narusza prawa do prywatności tej osoby, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (LEX nr 1283743, też wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2018 r., I OSK 166/18, dostępny na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Sąd Najwyższy uznał, że osoby takie musiały się liczyć z tym, że ich personalia nie pozostaną anonimowe. Dla osoby żądającej dostępu do informacji publicznej, związanej z zawieraniem umów cywilnoprawnych przez jednostkę samorządu terytorialnego, imiona i nazwiska stron takich umów są często ważniejsze niż ich treść i jest to z oczywistych względów zrozumiałe. Trudno w tej sytuacji bronić poglądu, że udostępnienie imion i nazwisk osób w rozważanej sytuacji stanowiłoby ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tych osób (art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). Dane o kontrahentach organów administracji publicznej, takie jak imiona i nazwiska, winny zasadniczo podlegać udostępnieniu w trybie informacji publicznej, a wyłączenie ich jawności z uwagi na prywatność tych osób, wskazaną art. 5 ust. 2 u.d.i.p., winno być, jako zdarzenie wyjątkowe, szczegółowo uzasadnione, ażeby można było stwierdzić, że nastąpiło w zgodzie z art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Jawność tych danych pozwala bowiem na skuteczną, społeczną kontrolę życia publicznego, umożliwiając przeciwdziałanie jego nieprawidłowościom, takim jak nepotyzm, czy trwonienie środków bądź majątku publicznego. Dlatego podmiot (w tym osoba fizyczna) zawierając umowę cywilnoprawną z podmiotem publicznym nie może oczekiwać, że w zakresie takich danych jak imię i nazwisko lub

firma, przedmiot umowy, wysokość wynagrodzenia, zachowa prawo do prywatności (por. wyroki: NSA z dnia 11 grudnia 2014 r., I OSK 213/14; z dnia 4 lutego 2015 r., I OSK 531/14, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 maja 2016 r., II SAB/Go 33/16; WSA w Gdańsku z dnia 4 września 2013 r., II SA/Gd 447/13; WSA we Wrocławiu z 9 listopada 2016 r., IV SAB/Wr 183/16; WSA w Łodzi z 20 kwietnia 2017 r., II SA/Łd 100/17).

W orzecznictwie podkreśla się, że nie istnieje przymus zawierania umów z podmiotami publicznymi. W ocenie Sądu przez sam fakt zawarcia takiej umowy z podmiotem publicznym osoba fizyczna czy też przedsiębiorca pozbawia się częściowo prawa do prywatności. Prawo do prywatności obejmuje ochronę życia osobistego, rodzinnego, towarzyskiego człowieka. Wskazane dane zasadniczo należą do sfery prywatnej człowieka, jednak w pewnych sytuacjach stają się sprawą publiczną. Ma to miejsce wówczas, gdy osoba fizyczna decyduje się na zawarcie umowy z podmiotem publicznym, w wyniku której otrzyma wynagrodzenie ze środków publicznych bądź skorzysta z majątku publicznego. Jeśli umowa cywilnoprawna dotyczy wydatkowania publicznych środków bądź rozporządzania mieniem publicznym, to osoba zawierająca taką umowę, powinna mieć świadomość, że dane jej dotyczące mogą zostać ujawnione. Bez tej wiedzy treść umowy, a nawet informacja o cenie, jest niedostateczna. Jest to bowiem niezbędne, aby w pełni ocenić celowość rozporządzania majątkiem publicznym i prawidłowość realizowania zadań publicznych nałożonych na podmioty publicznoprawne.

Podobnie wygląda sytuacja z drugą przesłanką ograniczenia dostępu do informacji publicznej - tajemnicy przedsiębiorstwa. „Tajemnica przedsiębiorcy” nie została zdefiniowana w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Wyprowadza się ją z definicji legalnej "tajemnicy przedsiębiorstwa" zawartej w art. 11 ust. 4 u.z.n.k. Zgodnie z treścią tego przepisu 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 przytoczonego przepisu wynika, że aby dana informacja podlegała ochronie, tj. stanowiła tajemnicę przedsiębiorcy, musi spełniać dwie przesłanki: formalną i materialną. Przesłanka formalna jest spełniona wówczas, gdy zostanie wykazane, że przedsiębiorca podjął działania w celu zachowania poufności tych informacji (brak ujawnienia). Nie jest zatem wystarczające przekonanie

podmiotu dysponującego informacją o działalności przedsiębiorcy, że dane te mają charakter poufny, ale konieczne jest wykazanie faktu zastrzeżenia przez przedsiębiorcę poufności danych. Przesłanka materialna odnosi się do treści informacji (danych technicznych, technologicznych, organizacyjnych lub innych posiadających dla przedsiębiorcy wartość gospodarczą), których ujawnienie mogłoby negatywnie wpłynąć na sytuację przedsiębiorcy.

Do objęcia danej informacji tajemnicą przedsiębiorstwa konieczne jest zatem, jak trafnie wywiódł to tutejszy Sąd w wyroku z dnia 6 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Bk 899/17, spełnienie trzech warunków łącznie - stwierdzenia, że dane informacje mają charakter techniczny, technologiczny, handlowy lub organizacyjny przedsiębiorstwa, nie zostały ujawnione do wiadomości publicznej, a także podjęto w stosunku do nich niezbędne działania w celu zachowania poufności. Nie wystarczy natomiast ogólnikowe wskazanie w decyzji odmawiającej udostępnienia wnioskowanej informacji, że żądane informacje objęte są tajemnicą przedsiębiorstwa. Konieczne jest wykazanie, że żądane informacje w istocie tę tajemnicę zawierają. Każda zatem nieujawniona do wiadomości publicznej informacja techniczna, technologiczna czy organizacyjna przedsiębiorstwa lub inna informacja posiadająca wartość gospodarczą, co do której przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności powinna być, przed jej udostępnieniem w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, indywidualnie oceniona pod kątem zakwalifikowania jej jako tajemnicy przedsiębiorcy. Ewentualne przesłanki nie udzielenia informacji publicznej ze wskazanego powodu muszą być omówione i wyjaśnione w sposób wyczerpujący i precyzyjny (por. wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 1993/16, CBOSA).

Odnosząc powyższe rozważania do przedmiotowej sprawy, przyjęć należy że argumentacja zawarta w kontrolowanej decyzji, poza ogólnym twierdzeniem, iż wszystkie umowy zawierane przez organ z kontrahentami objęte są klauzulą poufności, ponieważ zawarte w nich informacje w zakresie danych samych kontrahentów, ilości i sortymentu nabytego surowca oraz cen, wypełniają elementy definicji tajemnicy przedsiębiorstwa, organ faktycznie nie dokonał żadnej analizy i nie wyjaśnił z czego wywodzi tę tajemnicę. Zawarte zaś w tym zakresie uzasadnienie, iż wnioskowane informacje stanowią wartość gospodarczą, ponieważ dane o ilości sprzedanego drewna, umówionych cenach, czy całkowitej wartości umowy, mogą zostać wykorzystane przez innych przedsiębiorców, jest dalece niewystarczające.

Wbrew twierdzeniom Nadleśnictwa, trudno jest na podstawie ilości i wartości nabywanego drewna ustalić sytuację finansową przedsiębiorcy czy też jego możliwości zarobkowe, bowiem w żadnym zakresie dane te nie wskazują, z jakiego źródła przedsiębiorca sfinansował określoną transakcję. Takie informacje stanowią bowiem element generalnej oceny wystąpienia tajemnicy przedsiębiorcy, a organ nie wykazał w jaki sposób ujawnienie treści umów spowodować może - po jego stronie - ujemne konsekwencje gospodarcze. Bez wykazania tego rodzaju potencjalnego związku przyczynowego pomiędzy treścią informacji, a sytuacją gospodarczą podmiotu nie sposób stwierdzić, że wystąpił tu czynnik materialny pozwalający uznać informację za tajemnicę przedsiębiorcy. Treść uzasadnienia zaskarżonej decyzji i akt sprawy nie daje możliwości dokonania oceny zasadności utajnienia wnioskowanej informacji publicznej.

Wskazać także należy, że w przedmiotowej sprawie odmowa udzielenia informacji publicznej dotyczyła jedynie kwot na jakie opiewały przedmiotowe umowy oraz terminów, natomiast Nadleśnictwo udzieliło informacji w zakresie danych osobowych czy też firm, z którymi zawarła stosowne umowy sprzedaży drewna. Niezrozumiałym zatem są argumenty Nadleśnictwa, że imię i nazwisko osoby fizycznej, czy też nazwa firmy prowadzonej przez taką osobę a także dane osób prawnych nabywających drewno z Nadleśnictwa nie korzystają z ochrony ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy, natomiast już cena, po której było nabywane drewno z takiej ochrony korzystają.

W ocenie Sądu, niewystarczające jest również ogólne stwierdzenie, że nabywcom drewna mającym status przedsiębiorców przysługuje prawo do ochrony ich tajemnicy przedsiębiorcy. Należy bowiem pamiętać, że ograniczenie dostępności informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy ma charakter wyjątku od zasady i w związku z tym nie może być wykładane rozszerzająco. Przedsiębiorca, zawierający umowę cywilnoprawną dotyczącą majątku publicznego, podobnie jak ma to miejsce przy zamówieniach publicznych, winien liczyć się z możliwością ujawnienia danych dotyczących takiej umowy, celem zweryfikowania zasadności, legalności czy transparentności czynności podejmowanych przez podmiot publiczny. Dlatego też, podmiot zobowiązany do jej udostępnienia nie może ograniczyć się do ogólnego stwierdzenia o istnieniu takiej tajemnicy, w tym sformułowanego jedynie na podstawie subiektywnej oceny dokonanej w tym zakresie przez przedsiębiorcę.

Nie można zatem zgodzić się z twierdzeniem, że sam fakt utajnienia treści umów cywilnoprawnych zawieranych przez Nadleśnictwo z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa stanowi bezwzględną przesłankę odmowy udzielenia żądanych informacji w ramach dostępu do informacji publicznej. Wyłącznie wola przedsiębiorcy, nadającego klauzulę poufności całemu pakietowi informacji nie jest bowiem decydująca. 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, a mianowicie 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 WSA w Opolu z dnia 9 stycznia 2018 r., II SA/Op 583/17. CBOSA).

Ponadto co istotne w przedmiotowej sprawie, treść uzasadnienia decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej ze względu na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy powinna wskazywać na przeprowadzenie przez organ oceny proporcjonalności między potrzebą ochrony tej tajemnicy, a obywatelskim prawem do informacji, z której wynikałoby, że utajnione umowy cywilnoprawne zawarte w latach 2010 - 2016 przez Nadleśnictwo Białowieża zawierają informacje tworzące sferę tajemnicy przedsiębiorcy, a konieczność jej ochrony jest proporcjonalnie większa, niż racje przemawiające za ich udostępnieniem. Brak przeprowadzenia takiej oceny narusza wymogi wywodzonej z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasady proporcjonalności. Przy ocenie tej proporcjonalności w realiach rozpoznawanej sprawy istotna jest też kwestia, na którą zwrócił już uwagę WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 6 marca 2018 r. II SA/Bk 899/17, a mianowicie, że w odniesieniu do nadleśnictwa, stanowiącego jednostkę organizacyjną wyodrębnioną ze struktury Lasów Państwowych, nie można pomijać tego, że zadaniem Lasów Państwowych jest działalność w interesie publicznym i wykonywanie gospodarki leśnej nie w celu przynoszenia zysku, tak jak działają przedsiębiorcy, ale dla pokrycia kosztów działalności z własnych przychodów (art. 50 ustawy o lasach). Uzasadnienie zaskarżonej decyzji kwestie te ewidentnie pomija, nie zawiera też analizy rzeczywistego wystąpienia "tajemnicy przedsiębiorcy" jako przesłanki odmowy

udzielenia żądanej informacji publicznej, co także stanowi o naruszeniu wymogów z art. 107 § 3 k.p.a.

Natomiast z punktu widzenia transparentności działania organu dysponującego majątkiem publicznym istotne jest to, kto mienie (środki finansowe) pochodzące ze środków publicznych otrzymał lub z nich korzysta. Znając bowiem dane podmiotów możliwa jest pełna kontrola społeczna nad wydatkowaniem środków publicznych i przeciwdziałanie nieprawidłowościom jakie mogą występować w tym zakresie, jak chociażby nepotyzmowi. Możliwość kontroli społecznej w tym obszarze sprzyja odpowiedzialności władzy w tych działaniach (tak m.in. WSA w Krakowie wyroku z dnia 30 lipca 2013 r. II SAB/Kr 395/13, CBOSA).

Wykazanie zatem zasadności objęcia żądanych informacji statusem tajemnicy przedsiębiorcy wymagało przeanalizowania aspektu materialnego żądanych danych w kontekście wskazywanej tajemnicy. Ogólne wywody prawne organu nie zostały odniesione do istoty rzeczy, czyli do treści konkretnych umów, samo zaś odwołanie się w zaskarżonej decyzji i odpowiedzi na skargę do zarządzenia nr 48 z dnia 6 października 2010 r., bez dokonania samodzielnej oceny w zakresie spełnienia przesłanki ochrony tajemnicy przedsiębiorcy jest niewystarczające. Również przywołana w treści zaskarżonej decyzji klauzula poufności zawarta we wzorach umów kupna – sprzedaży drewna „zobowiązującą strony umowy wzajemnie do zachowania w poufności informacji obejmujących ilość sprzedanych sortymentów drewna, umówione ceny oraz całkowitą wartość umowy”, nie jest wystarczająca dla ograniczenia dostępności informacji publicznej bez odniesienia się do poufności poszczególnych elementów umów żądanych przez skarżące Stowarzyszenie.

Na uwzględnienie nie zasługuje też argumentacja pełnomocnika organu jakoby udzielenie wnioskowanych informacji mogło narazić Nadleśnictwo na odpowiedzialność odszkodowawczą z uwagi na ochronę danych osobowych i brak stosownej umowy zawartej pomiędzy umową pomiędzy Nadleśnictwem, a Skarżącym odnośnie powierzenia przetwarzania danych w związku z wejściem w życie rozporządzenia tzw. RODO. Należy bowiem wskazać, że zgodnie z art. 86 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych, które posiada organ lub podmiot publiczny lub podmiot prywatny w celu wykonania zadania realizowanego w



interesie publicznym, mogą zostać przez ten organ lub podmiot ujawnione zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlegają ten organ lub podmiot, dla pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych na mocy niniejszego rozporządzenia. W polskich realiach takim prawem jest zaś ustawa o dostępie do informacji publicznej, która we wspomnianym już art. 5 ust. 2 stanowi, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Należy jednak pamiętać, że 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 (WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 września 2018 r. IV SABWr 158/18, CBOSA).

Reasumując, Sąd stwierdził, że brak dostatecznej analizy organu w kontekście przesłanki z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w związku z art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz sformułowanie jedynie ogólnych wniosków, bez stosownego ich umotywowania, wskazują na naruszenie ww. przepisów oraz wymogów dotyczących uzasadnienia decyzji określonych w art. 107 § 3 k.p.a. Wymienione naruszenia mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, co uzasadnia konieczność uchylenia zaskarżonej decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i c) p.p.s.a. Wskazania co do dalszego postępowania wynikają wprost z treści uzasadnienia niniejszego wyroku. Rzeczą organu przy ponownym rozpatrywaniu sprawy będzie uwzględnienie przedstawionej oceny prawnej i usunięcie dostrzeżonych naruszeń prawa.

O kosztach postępowania orzeczono na mocy art. 200 p.p.s.a. i art. 205 § 2 p.p.s.a.



Na oryginalne właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Magdalena Sekretariat  
Wydział I

Magdalena Kewicz



29.09.2019

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku  
Wydział I  
ul. H. Sienkiewicza 84  
15-950 Białystok



OPŁATA POBRANA  
TAXE PERCUE-POLOGNE  
Umowa z Poczcią Polską SA  
ID Nr 4046287B

(00)559007734587726355

09/2019



II SA/Bk 125/19



50.01.26.09.2019 03 POLECENIA ZPO

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska w  
Warszawie  
Ursynowska 22/2  
02-605 WARSZAWA  
26.09.2019 8994

