



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 czerwca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Danuta Kania (spr.)

Sędzia WSA

Ewa Marcinkowska

Sędzia WSA

Andrzej Góraj

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 10 czerwca 2021 r.
przy udziale Rzecznika Praw Obywatelskich
sprawy ze skargi
na decyzję Ministra Aktywów Państwowych
z dnia 6 lipca 2020 r. nr DKO.II.054.82.2020
w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

- 1. uchyla zaskarżoną decyzję,**
- 2. nakazuje ściągnąć od Ministra Aktywów Państwowych na rzecz Skarbu Państwa – Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie kwotę 200 zł (słownie: dwieście złotych) tytułem nieuiszczonego wpisu od skargi**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem świadczy

Joanna Mazur

referent

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 12 maja 2020 r., za pośrednictwem platformy ePUAP, (dalej: „wnioskodawca”, „skarżący”) wystąpił o udostępnienie informacji publicznej w zakresie: (1) całkowitego kosztu druku i konfekcjonowania pakietów wyborczych przeznaczonych do głosowania korespondencyjnego, (2) umów zawartych w związku z czynnościami wskazanymi w punkcie 1.

Pismem z dnia 6 lipca 2020 nr DKO.II.054.82.2020 Ministerstwo Aktywów Państwowych poinformowało wnioskodawcę, iż posiada jedynie informacje dotyczące konfekcjonowania pakietów wyborczych, natomiast decyzją z dnia 6 lipca 2020 r. nr DKO.II.054.82.2020 Minister Aktywów Państwowych (dalej: „Minister”, „organ”), działając na podstawie art. 16 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1429 ze zm.), dalej „u.d.i.p.”, odmówił udostępnienia informacji publicznej w zakresie całkowitego kosztu konfekcjonowania pakietów wyborczych przeznaczonych do głosowania korespondencyjnego.

W uzasadnieniu decyzji organ powołał art. 5 ust. 2 u.d.i.p. oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r., poz. 1010 ze zm.), dalej: „u.z.n.k.”. Wskazał przy tym, iż odmowa udostępnienia informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy wymaga wykazania, że spełnione zostały dwie przesłanki: formalna i materialna. W zakresie przesłanki formalnej przedsiębiorca musi zmanifestować w sposób zewnętrzny wolę zachowania określonych informacji w poufności. W zakresie zaś przesłanki materialnej, przedmiotowa informacja musi być tego rodzaju, że ma obiektywnie i realnie określoną wartość gospodarczą.

Odnosząc się do przesłanki formalnej organ powołał się na pismo Poczty Polskiej S.A. (dalej: „Spółka”) z dnia 27 kwietnia 2020 r. nr PRZ.89.2020, w którym podała, że przekazane Skarbowi Państwa informacje dotyczące czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w 2020r. w trybie korespondencyjnym, w szczególności poprzez przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie niezbędnych zasobów materialnych i kadrowych, stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Organ powołał również pismo Spółki z dnia 11 maja 2020 r. nr PRZ.110.2020, zawierające informację o kosztach skompletowania (konfekcjonowania) pakietów wyborczych.

Sygn. akt II SA/Wa 1549/20

Wskazał, że zostało ono opatrzone klauzulą „tajemnica przedsiębiorstwa” co oznacza, że Spółka jednoznacznie wyraziła wolę zachowania informacji w poufności.

Odnosnie przesłanki materialnej tajemnicy przedsiębiorcy organ podał, że informacje udostępnione przez Poczta Polska S.A. dotyczą szczegółów transakcji handlowych zawartych przez Spółkę wraz z podaniem kosztów za poszczególne czynności prawne, a także zawartych przez Spółkę umów i ich warunków.

Zaznaczył, iż działania związane z przygotowaniem (konfekcjonowaniem) pakietów wyborczych pozostają poza zakresem działania operatora wyznaczonego - operatora pocztowego obowiązującego do świadczenia usług powszechnych, którym jest Poczta Polska S.A. Jak wynika bowiem z art. 3 pkt 30 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2020 r., poz. 1041), dalej „u.p.p.”, usługi wchodzące w zakres usług powszechnych to usługi pocztowe obejmujące przesyłki listowe i paczki pocztowe o wadze i wymiarach określonych dla usług powszechnych, oraz przesyłki dla ociemniałych, nieświadczony przez operatora wyznaczonego w ramach obowiązku świadczenia usług powszechnych; do usług wchodzących w zakres usług powszechnych nie zalicza się usług pocztowych polegających na przyjmowaniu, sortowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu przesyłek kurierskich. Do ww. usług nie zalicza się również czynności polegających na sortowaniu, układaniu i kompletowaniu. Usługa przygotowania pakietów wyborczych była tym samym usługą komercyjną, którą Spółka zobowiązana była wykonać poza zakresem usługi powszechnej. Powyższe oznacza, iż Spółka powinna przygotować pakiety wyborcze na zasadach rynkowych, zlecając tego rodzaju czynność osobom trzecim.

Organ zauważył również, że informacji na temat kosztów przygotowania pakietów wyborczych nie można uzyskać z dostępnych publicznie dokumentów, w tym z Cennika usług powszechnych w obrocie krajowym i zagranicznym.

Dalej organ wskazał, iż dokładne informacje o konkretnych zdarzeniach dotyczących majątku inwestora, czynnościach mających wpływ na jego majątek, istniejących lub mogących powstać należnościach i zobowiązaniach wraz z opisem zdarzeń, które są źródłem ich powstania, mają wpływ na jego sytuację rynkową. Dane te są szczególnie istotne z uwagi na zachowania - działających na rynku pocztowym - konkurencyjnych wobec Poczty Polskiej S.A. podmiotów, które powyższe dane mogłyby wykorzystać dla uzyskania przewagi rynkowej.

Zachowaniu w poufności podlegają wszelkie informacje dotyczące podejmowanych negocjacji, sposobu ich prowadzenia, zawartych umów, ich

warunków, w tym wartości wynagrodzenia z tytułu realizacji umowy. Przykładami tego rodzaju danych są: lista kontrahentów, know-how, przepływ dokumentów w organizacji, sposób kalkulacji cen, zabezpieczenia stosowane w organizacji, dane obrazujące wielkość produkcji i sprzedaży, a także źródła zaopatrzenia i zbytu. Najpowszechniej chronioną informacją jest jednak sposób ustalenia cen (kalkulacja wraz z kosztami jednostkowymi) oraz wartość końcowa kontraktu.

Znajomość wysokości cen za usługi niepowszechnie, w tym stosowanych przez Spółkę sposobów ich ustalenia, w oczywisty sposób może wpływać na obecne, jak i przyszłe kontrakty Spółki z kontrahentami czy podwykonawcami, a także na ocenę przez konkurencję zdolności negocjacyjnych Spółki (np. możliwości obniżenia ceny w wyniku negocjacji), może być nawet podstawą wysuwania roszczeń przez pracowników. Wysokość wynagrodzenia może także dostarczyć informacji dla konkurencyjnych podmiotów, które składają oferty na świadczenie usług podobnych jak świadczone przez Poczta Polska S.A., tj. usług innych niż usługi powszechne. Z powyższych względów należy uznać, że koszty usługi przedstawione w ww. piśmie posiadają dla Spółki wartość gospodarczą.

Pismem z dnia 5 sierpnia 2020 r. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na powyższą decyzję Ministra Aktywów Państwowych z dnia 6 lipca 2020 r. zarzucając naruszenie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. poprzez przyjęcie, że informacja o całkowitym koszcie konfekcjonowania pakietów wyborczych przeznaczonych do głosowania korespondencyjnego stanowi tajemnicę przedsiębiorcy. Mając powyższe na względzie skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

W motywach skargi skarżący wskazał, iż brak jest podstaw do uznania, że wnioskowana informacja ma dla Poczty Polskiej S.A. realną wartość gospodarczą. Nie przemawia za tym argument, iż usługa konfekcjonowania pakietów wyborczych jest usługą niepowszechną. Zaznaczył, że w rozumieniu przepisów u.p.p. usługą niepowszechną a *contrario* jest usługa, której operator wyznaczony świadczyć nie musi, lecz ma do tego prawo w zakresie swej normalnej działalności. Określenie „usługa niepowszechna” jest stosowane przez Poczta Polska S.A. dla rozróżnienia oferowanych usług przede wszystkim ze względów podatkowych (tylko usługi powszechne są zwolnione z podatku VAT). Przepisy ww. ustawy nie zabraniają jednak innym przedsiębiorcom świadczyć usług powszechnych w takim samym

zakresie jak operatorowi wyznaczonemu. Wobec tego dokładny charakter świadczonej przez Spółkę usługi z perspektywy ww. ustawy nie ma znaczenia dla określenia ewentualnej wartości gospodarczej żądanej informacji.

Skarżący zaznaczył również, że cenniki są używane przede wszystkim w sprzedaży detalicznej rzeczy standardowych. W sprzedaży hurtowej lub niestandardowej zastosowanie cenników jest ograniczone. W przypadku przyjęcia, że cena każdej usługi, w odniesieniu do której przedsiębiorca nie publikuje cennika, stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa, obywatelskie prawo dostępu do informacji publicznej stałoby się fikcją, gdyż stwarzałoby możliwość objęcia znacznej części informacji o wydatkach publicznych ww. tajemnicą.

Podkreślił przy tym, że usługa konfekcjonowania pakietów wyborczych była usługą wysoce niestandardową ze względu na krótki czas realizacji zamówienia oraz bardzo dużą ilość konfekcjonowanych przesyłek. Koszty tego typu usług nigdy nie są ujmowane w cennikach ze względu na ich nieprzewidywalność oraz wielość czynników, które mogą wpływać na ich wysokość. Bezpodstawnym jest jednak przyjęcie, że okoliczność ta uzasadnia całkowity brak dostępu do informacji o wydatkach Skarbu Państwa na wskazane usługi.

Skarżący podniósł również, że żądaniem wniosku nie był objęty sposób ustalenia cen za usługę, a użycie w tym przypadku pojęcia „niepowszechny” ma na celu wykorzystanie innego znaczenia - potocznego i ustawowego - tegoż pojęcia. Nie ulega bowiem wątpliwości, że koszt znacznej części usług niepowszechnych jest znany i publikowany na stronie Poczty Polskiej S.A.

Skarżący zakwestionował również stanowisko organu odnośnie możliwości wysuwania roszczeń przez pracowników czy obniżenia oceny zdolności negocjacyjnych Spółki jako skutków udostępnienia całkowitego kosztu zlecenia. Stanowisko to budzi, jak wskazał, wątpliwości zwłaszcza w kontekście warunków umowy oraz procesu wyboru wykonawcy, które zdecydowanie odbiegają od normy, a ich późniejsze zastosowanie w celach gospodarczych jest ograniczone.

Dalej skarżący podniósł, że wybór Poczty Polskiej S.A. jako wykonawcy usługi nastąpił z pominięciem trybu przewidzianego w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.), dalej: „u.p.z.p.”. W przypadku postępowań prowadzonych na podstawie tejże ustawy wymagane jest, co do zasady, podanie szacunkowej wartości zamówienia, co pozwala obywatelowi uzyskać przynajmniej ogólną informację na temat kosztów określonej usługi czy

Sygn. akt II SA/Wa 1549/20

towaru poniesionych przez Skarb Państwa. W niniejszej sprawie, z uwagi na brak ww. informacji, nie można określić jakie wydatki Skarb Państwa poniósł na konfekcjonowanie pakietów wyborczych. Ograniczona jawność procesu ustalenia kosztów usługi o znacznej wartości przemawia za udostępnieniem choćby podstawowych informacji w tym zakresie. Kontrola społeczna wydatków poniesionych przez Skarb Państwa w związku z ww. usługą jest potrzebna i zasadna również z tego względu, że wybory planowane na dzień 10 maja 2020 r. nie doszły do skutku.

Skarżący zauważył również, że Poczta Polska S.A. nie została wybrana do wykonania ww. usługi spośród innych wykonawców na podstawie przedstawionej oferty, lecz wskazana decyzją Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. nr BPRM.4820.2.3.2020. Poddaje to w wątpliwość twierdzenia organu o znaczącej konkurencji oraz konieczności traktowania nawet bardzo ogólnych informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa. Z uwagi na sposób wyboru wykonawcy usługi, ustalenie jej ceny mogło być zasadniczo dowolne, gdyż nie podlegało żadnej kontroli i nie było przeciwstawiane ofertom innych przedsiębiorców na rynku. Okoliczność ta, zdaniem skarżącego, również przemawia za pierwszeństwem prawa dostępu do informacji publicznej nad ewentualnym objęciem wnioskowanej informacji tajemnicą przedsiębiorcy.

W odpowiedzi na skargę Minister Aktywów Państwowych wniósł o oddalenie skargi podtrzymując stanowisko jak w zaskarżonej decyzji. W uzasadnieniu organ podkreślił, że wnioskowane informacje, ze względu na ich charakter, mają wartość gospodarczą dla Spółki będącej przedsiębiorcą prowadzącym działalność w warunkach konkurencyjnych i rynkowych.

Pismem z dnia 12 listopada 2020 r. nr VII.6060.32.2020.MM, na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627.), dalej: „ustawa o RPO”, oraz art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.), dalej: „p.p.s.a.”, udział w przedmiotowym postępowaniu zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich wnosząc o uwzględnienie skargi i uchylenie zaskarżonej decyzji w całości.

W uzasadnieniu RPO wskazał w szczególności, iż działania podejmowane przez Poczta Polska S.A., zmierzające do przeprowadzenia wyborów prezydenckich w trybie korespondencyjnym, w tym konfekcjonowanie pakietów wyborczych, zostały

Sygn. akt II SA/Wa 1549/20

zrealizowane wyłącznie w oparciu o decyzję Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. nr BPRM.4820.2.3.2020, której nieważność stwierdził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 15 września 2020 r. (sygn. akt VII SA/Wa 992/20) i zostały sfinansowane ze środków publicznych pochodzących z części budżetowej, której dysponentem był minister właściwy do spraw aktywów państwowych. Zaznaczył, iż w związku ze stanem epidemii i kluczowym znaczeniem wyborów prezydenckich w polskim systemie ustrojowym, zapewnienie obywatelom dostępu do rzetelnych informacji o działaniach organów publicznych i ponoszonych z tego tytułu kosztach należy uznać za szczególnie istotne. Realizacja tych działań mogła nastąpić z naruszeniem wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP zasady legalizmu. Z uwagi na fakt, że wybory prezydenckie nie zostały przeprowadzone w dniu 10 maja 2020 r., konieczne jest zapewnienie opinii publicznej możliwości oceny gospodarności poniesionych dotychczas na ten cel wydatków ze środków publicznych oraz prawidłowości działań organów publicznych. RPO uznał więc za zasadne przystąpienie do niniejszego postępowania z uwagi na jego doniosłe znaczenie z punktu widzenia uprawnień informacyjnych ogółu obywateli.

Rzecznik Praw Obywatelskich podzielił argumenty przedstawione w skardze stwierdzając, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia prawa materialnego poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 5 ust. 2 u.d.i.p., a w konsekwencji do ograniczenia konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej, o którym mowa w art. 61 Konstytucji RP.

Dalej RPO stwierdził, iż motywując zaskarżoną decyzję Minister nie odniósł się do dwóch kwestii, a mianowicie, że wykonanie usługi konfekcjonowania pakietów wyborczych zostało sfinansowane ze środków publicznych, a po drugie, że sama usługa, jako dotycząca organizacji wyborów powszechnych, miała charakter zadania publicznego.

W odniesieniu do pierwszej kwestii RPO wskazał na wynikającą z art. 33 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.), dalej: u.f.p., zasadę jawności finansów publicznych i prezentowany w orzecznictwie pogląd, że informacja o majątku, którym dysponują władze publiczne oraz podmioty realizujące w imieniu tych władz zadania publiczne, podlega udostępnieniu podmiotowi zainteresowanemu.

Stwierdził również, że organ nie wykazał w sposób przekonujący, iż wnioskowana informacja przedstawia dla Poczty Polskiej S.A. wartość gospodarczą,

Sygn. akt II SA/Wa 1549/20

która mogłaby uzasadniać uznanie jej za objętą tajemnicą przedsiębiorstwa. Informacja o koszcie konfekcjonowania pakietów wyborczych przeznaczonych do głosowania korespondencyjnego nie dotyczy kwestii wynalazczych, związanych z działalnością marketingową, know-how produkcyjnego, handlowego bądź innego. Ponadto, skala przedsięwzięcia jakim jest przygotowanie pakietów wyborczych na potrzeby przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz jego jednorazowość sprawia, że wątpliwa jest możliwość wykorzystania ww. informacji przez podmioty konkurencyjne.

Odnosząc się do drugiej kwestii RPO wskazał, iż z samego faktu, że konfekcjonowanie pakietów wyborczych nie należy do usług powszechnych, do których Poczta Polska S.A. jest zobowiązana jako operator wyznaczony, nie można wyprowadzić wniosku, iż miało ono charakter usługi komercyjnej. Spółka nie ubiegała się o możliwość realizacji tej usługi składając ofertę w oparciu o przepisy u.p.z.p., ale działała w oparciu o decyzję Prezesa Rady Ministrów. Podkreślił, że działania podejmowane w celu organizacji powszechnych wyborów Prezydenta RP stanowiły realizację zadania publicznego o istotnym znaczeniu dla ogółu obywateli, do którego Spółka nie była uprawniona. Nie sposób więc uznać, że całkowity koszt realizacji tego zadania może stanowić informację objętą tajemnicą przedsiębiorcy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2167), dalej: „p.u.s.a.” oraz art. 3 § 1 p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej.

W myśl art. 134 § 1 p.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a. Sąd nie może wydać orzeczenia na niekorzyść skarżącego, chyba że stwierdzi naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu lub czynności (§ 2).

Skarga oceniana w świetle powyższych kryteriów zasługuje na uwzględnienie, bowiem zaskarżona decyzja Ministra Aktywów Państwowych z dnia 6 lipca 2020 r. nr DKO.II.054.82.2020 o odmowie udostępnienia informacji publicznej została wydana z naruszeniem prawa.

Na wstępie wskazać należy, że ustawa o dostępie do informacji publicznej służy realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do wiedzy na temat działalności organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne, 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 (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP). Używając w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. pojęcia „każdemu”, ustawodawca doprecyzował zastrzeżone w Konstytucji obywatelskie uprawnienie, wskazując, że każdy może z niego skorzystać na określonych w tej ustawie zasadach. Omawiana ustawa reguluje zasady i tryb dostępu do informacji, mających walor informacji publicznych, wskazuje, w jakich przypadkach dostęp do informacji publicznej podlega ograniczeniu oraz kiedy żądane przez wnioskodawcę informacje nie mogą zostać udostępnione. Omawiana ustawa znajduje zastosowanie jedynie w sytuacjach, gdy spełniony jest jej zakres podmiotowy i przedmiotowy.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.d.i.p. obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne.

Natomiast informacja publiczna, w myśl art. 1 ust. 1 u.d.i.p., to każda informacja o sprawach publicznych. Przepis art. 6 u.d.i.p. wymienia zaś kategorie informacji publicznej, które z mocy prawa podlegają udostępnieniu. Wyliczenie to ma jedynie charakter przykładowy, co prowadzi do wniosku, że - co do zasady - wszystko, co wiąże się bezpośrednio z funkcjonowaniem i trybem działania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., stanowi informację publiczną.

W ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych „informację publiczną” definiuje się jako każdą wiadomość wytworzoną przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które realizują zadania publiczne bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swoich kompetencji. Podkreśla się, że taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów, o ile dotyczy faktów i danych o charakterze publicznym (por. wyroki NSA: z dnia 12 grudnia 2006 r. sygn. akt I OSK 123/06; publ. LEX nr 291357; z dnia 30 września 2015 r. sygn. akt I OSK 2093/14; z dnia 29 kwietnia 2020 r. sygn. akt I OSK 1574/19; publ. CBOSA).

W literaturze również wskazuje się, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona

lub odnoszona do innych podmiotów realizujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań publicznych i gospodarowania mieniem publicznym. Podkreśla się przy tym, że informacja publiczna musi dotyczyć sfery istniejących faktów i danych, nie zaś niezmaterializowanych w jakiegokolwiek postaci zamierzeń podejmowania określonych działań, i może pochodzić od dowolnych podmiotów, jeżeli dotyczy „sprawy publicznej” w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. (por. M. Chmaj [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wydanie 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018 i powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie zakres podmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej został spełniony. Adresat wniosku z dnia 12 maja 2020 r., tj. Minister Aktywów Państwowych jest podmiotem obowiązany do udostępnienia informacji publicznej zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., zaś wnioskowana informacja, tj. całkowity koszt konfekcjonowania pakietów wyborczych przeznaczonych do głosowania korespondencyjnego - jest informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f i pkt 5 lit. a u.d.i.p.

Podstawę odmowy udostępnienia ww. informacji publicznej stanowił art. 5 ust. 2 u.d.i.p., zgodnie z którym 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.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie definiuje pojęcia „tajemnicy przedsiębiorcy”, niemniej przy analizie zastosowania ww. przepisu można posiłkować się odwołaniem do art. 11 ust. 2 u.z.n.k. W myśl tego przepisu przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności.

Jak podkreśla się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, odmowa udostępnienia informacji publicznej z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy, aby była skuteczna i legalna, musi wystąpić po spełnieniu dwóch przesłanek: formalnej i materialnej. W zakresie przesłanki formalnej przedsiębiorca musi wyrazić w sposób zewnętrzny wolę zachowania określonej informacji w poufności. W zakresie zaś przesłanki materialnej, informacja objęta manifestacją przedsiębiorcy musi być tego rodzaju, że ma obiektywnie charakter informacji technicznej, technologicznej, organizacyjnej lub innej posiadającej realnie określoną wartość gospodarczą, wykluczającą możliwość udostępnienia informacji i przeważającą nad zasadą jawności (por. wyroki NSA: z dnia 22 czerwca 2017 r. sygn. akt I 2347/15; z dnia 28 czerwca 2016 r. sygn. akt I OSK 3260/14; publ. CBOSA).

Zaznaczyć przy tym należy, że „tajemnica przedsiębiorcy” jest pojęciem użytym przez ustawodawcę wyłącznie w unormowaniach ustawy o dostępie do informacji publicznej jako jedna z przesłanek ograniczenia prawa do informacji. Tego rodzaju zabieg legislacyjny determinuje - zawężającą w stosunku do prawa dostępu do informacji publicznej - wykładnię ustawowego zwrotu „tajemnica przedsiębiorcy” oraz obliguje podmiot odmawiający udostępnienia informacji ze względu na „tajemnicę przedsiębiorcy” do szczegółowego przedstawienia motywów odmowy w uzasadnieniu decyzji administracyjnej. Odmowa oparta na ww. podstawie wymaga więc skonkretyzowanego, zindywidualizowanego względem określonej informacji wykazania, że ma ona charakter informacji technicznej, technologicznej, organizacyjnej lub innej posiadającej wartość gospodarczą. Ocena tego rodzaju informacji powinna być dokonana w uzasadnieniu decyzji w sposób umożliwiający kontrolę stanowiska organu przez sąd administracyjny.

W okolicznościach niniejszej sprawy przesłanka formalna tajemnicy przedsiębiorcy została spełniona, bowiem powołane w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji pismo Poczty Polskiej S.A. z dnia 11 maja 2020 r. nr PRZ.110.2020, w którym wskazano koszty skompletowania pakietów wyborczych, zostało opatrzone klauzulą „tajemnica przedsiębiorcy”. Z treścią tego pisma Sąd orzekający zapoznał się realizując obowiązek kontroli dokumentów źródłowych oraz dokonania oceny charakteru informacji będących przedmiotem wniosku (por. np. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r. sygn. akt I OSK 192/13, publ. j.w.).

Brak jest natomiast podstaw do uznania, że w sprawie spełniona została przesłanka materialna tajemnicy przedsiębiorcy. Zaskarżona decyzja nie zawiera w tym względzie rzeczowej i przekonującej argumentacji.

Stanowisko organu sprowadza się bowiem w znacznej mierze do ogólnych rozważań na temat materialnej przesłanki „tajemnicy przedsiębiorcy” poczynionych w oparciu o poglądy orzecznictwa i piśmiennictwa, jednak nie wskazuje z jakich konkretnie powodów organ przyjął, że w odniesieniu do żądanej informacji, tj. „całkowitego kosztu konfekcjonowania pakietów wyborczych przeznaczonych do głosowania korespondencyjnego” - przesłanka ta została spełniona. Organ nie wykazał, że wnioskowana informacja posiada dla Poczty Polskiej S.A. obiektywną wartość gospodarczą w przedstawionym wyżej rozumieniu tego pojęcia, a zasadność jej ochrony przeważa nad prawem dostępu do informacji.

Nieprzekonująca w tym zakresie jest argumentacja organu, iż odmowę udostępnienia ww. informacji uzasadnia okoliczność, że konfekcjonowanie pakietów wyborczych pozostaje poza zakresem świadczonych przez Pocztę Polską S.A. usług powszechnych w rozumieniu art. 3 pkt 30 u.p.p. i jest usługą zrealizowaną „na zasadach rynkowych” w sytuacji, gdy istotną część działalności Spółki stanowią usługi „niepowszechne” - dostępne dla wszystkich klientów. Ponadto, wybór Spółki jako wykonawcy ww. usługi nastąpił z pominięciem trybu przewidzianego w u.p.z.p., bowiem nie została ona wybrana spośród innych wykonawców na podstawie przedstawionej oferty, lecz wskazana decyzją Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. nr BPRM.4820.2.3.2020. Z tego względu uzasadnione wątpliwości budzi stanowisko organu co do komercyjnego charakteru ww. usługi oraz możliwego wpływu udostępnienia wnioskowanej informacji na zachowania podmiotów konkurencyjnych wobec Spółki i wykorzystania przez nie tejże informacji dla uzyskania przewagi rynkowej.

Również argument dotyczący nieujęcia kosztu (ceny) usługi konfekcjonowania pakietów wyborczych w Cenniku usług powszechnych w obrocie krajowym i zagranicznym nie uzasadnia ochrony tej informacji ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy. Wyjaśnieniem braku zamieszczenia wnioskowanej informacji w Cenniku może być niestandardowy, a wręcz szczególny, jednorazowy charakter tej usługi. Ponadto przyjęcie, że sam fakt niezamieszczenia przez przedsiębiorcę ceny danej usługi w cenniku uzasadnia ochronę informacji ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy, prowadziłoby w prosty sposób do ograniczenia prawa dostępu do

informacji publicznej wbrew wskazanej wyżej zasadzie stosowania zawężającej wykładni tej przesłanki względem obywatelskiego prawa do informacji określonego w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

Uwzględniając powyższe stwierdzić należy, że zaskarżona decyzja nie wyjaśnia z jakich konkretnie powodów wnioskowana informacja przedstawia dla Poczty Polskiej S.A. realną wartość gospodarczą, której zasadność ochrony przeważa nad prawem dostępu do informacji publicznej. Przekonującego stanowiska organu w tym względzie nie stanowi ogólna argumentacja, że udostępnienie tej informacji „w oczywisty sposób może wpłynąć na obecne, jak i przyszłe kontrakty Spółki z kontrahentami czy podwykonawcami” lub „na ocenę przez konkurencję zdolności negocjacyjnych Spółki”, czy też, że „może być podstawą wysuwania roszczeń przez pracowników”. Nie wykazując, że przesłanka materialna tajemnicy przedsiębiorcy (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.) została w niniejszej sprawie spełniona, organ dopuścił się naruszenia art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 16 ust. 2 u.d.i.p. w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Naruszenie ww. przepisów stanowiło podstawę uchylecia zaskarżonej decyzji.

Niezależnie od powyższego zwrócić należy uwagę na szczególnie istotną - z punktu widzenia konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej - okoliczność, że wnioskowana informacja (całkowity koszt konfekcjonowania pakietów wyborczych przeznaczonych do głosowania korespondencyjnego) dotyczy usługi stanowiącej realizację zadania publicznego, a jej wykonanie zostało sfinansowane ze środków publicznych. Okoliczność ta, co należy podkreślić, nie została w ogóle rozważona w zaskarżonej decyzji.

Tymczasem zgodnie z art. 33 ust. 1 u.f.p. gospodarka środkami publicznymi jest jawna i jak podkreśla się w orzecznictwie, w świetle art. 61 ust. 1 i 3 Konstytucji RP to jawność jest zasadą, zaś jej wyłączenie wyjątkiem. Zatem w myśl reguły *exceptiones non sunt extendendae* ewentualne wątpliwości w tej mierze należy przesądzać na rzecz zasady jawności (por wyrok NSA z dnia 30 listopada 2016 r. sygn. akt I OSK 1871/15; publ. CBOSA).

Tajemnica przedsiębiorstwa nie wyłącza jawności gospodarowania środkami publicznymi, zatem w każdym indywidualnym przypadku konieczne jest rozważenie, czy odmowa udostępnienia informacji - formalnie zastrzeżonej jako tajemnica przedsiębiorcy - nie ograniczy w sposób nieuprawniony prawa obywatela do uzyskania informacji publicznej na temat wydatkowania środków publicznych, a

Sygn. akt II SA/Wa 1549/20

poprzez to prawa do sprawowania kontroli społecznej nad gospodarowaniem majątkiem publicznym (art. 4 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f u.d.i.p.).

W tym względzie warto powołać pogląd zawarty w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2021 r. sygn. akt III OSK 306/21 (pub. CBOIS), zgodnie z którym „prawo dostępu do informacji publicznej jest prawem politycznym (...), które stanowi fundament budowy materialnej demokracji nie ograniczanej tylko do procedur, ale oznaczającej rzeczywisty wpływ społeczeństwa na bieg spraw publicznych. Elementem tego prawa jest zatem nie tylko kontrola wykonywania zadań publicznych, ale również co jest charakterystyczne dla myślenia o demokracji dla społeczeństw odwołujących się do zachodniej myśli politycznej - kontrola wydatkowania środków publicznych jako pochodzących z wpłat na rzecz dobra wspólnego od wolnych obywateli (...)”.

Rozpatrując sprawę ponownie organ uwzględni powyższą ocenę prawną. Zważy, że odmowa udostępnienia informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy jest zasadna w sytuacji spełnienia nie tylko formalnej, ale i materialnej jej przesłanki, co nie może nastąpić z pominięciem tego, że objęta wnioskiem informacja publiczna dotyczy realizacji zadania publicznego, którego źródło finansowania stanowiły środki publiczne.

Mając na względzie wszystko powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, działając na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c i a p.p.s.a. w związku z art. 15zszs⁴ ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 347 ze zm.), orzekł jak w punkcie 1 sentencji wyroku. W punkcie 2 sentencji wyroku nakazano ściągnięcie od organu kwoty odpowiadającej nieuiszczonej przez skarżącego opłacie sądowej tytułem wpisu od skargi. Rozstrzygnięcie to oparte jest na przepisie art. 223 § 2 p.p.s.a., który stanowi, że jeżeli nie została uiszczona należna opłata, sąd w orzeczeniu kończącym postępowanie w danej instancji nakaze ściągnąć tę opłatę od strony, która obowiązana była ją uiścić albo od innej strony, gdy z orzeczenia tego wynika obowiązek poniesienia kosztów postępowania przez tę stronę.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem świadczy

Joanna Mazur
referent