

2.**Fakt wyrażania woli zachowania tajemnicy, a tajemnica przedsiębiorcy.
Pojęcie „informacji przetworzonej”. Ujawnienie danych, a tajemnica
przedsiębiorcy**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 24 kwietnia 2025 r.

III OSK 954/24

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz (spr.)

Sędzia NSA Sławomir Wojciechowski

Sędzia WSA (del.) Hanna Knysiak-Sudyka

po rozpoznaniu w dniu 24 kwietnia 2025 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej (...) Sp. z o.o. (...) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 5 grudnia 2023 r., sygn. akt II SA/Ol 769/23 w sprawie ze skargi R.J. na decyzję Prezesa Zarządu (...) Sp. z o.o. (...) z dnia 19 czerwca 2023 r. w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

I. oddala skargę kasacyjną**II. zasądza od Prezesa Zarządu (...) Sp. z o.o. (...) na rzecz R.J. kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.****Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, wyrokiem z dnia 5 grudnia 2023 r., sygn. akt II SA/Ol 769/23, po rozpoznaniu sprawy ze skargi R.J., uchylił zaskarżoną decyzję Prezesa Zarządu (...) Sp. z o.o. z dnia 19 czerwca 2023 r. w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej oraz zasądził zwrot kosztów postępowania sądowego. W sprawie ustalono następujący stan faktyczny i prawny:

Pismem z dnia 14 lipca 2022 r. R.J. zwrócił się do (...) Spółki z o.o. (...) z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej przez przesłanie:

1. kopii protokołów posiedzeń i uchwał podejmowanych przez radę nadzorczą spółki w latach 2021-2022;

2. kopii protokołów posiedzeń i uchwał podejmowanych przez zgromadzenie wspólników spółki w latach 2021-2022;
3. kopii zaproszeń członków wskazanych organów spółki na posiedzenia tych organów w ww. okresie (po uprzednim zanonimizowaniu danych osobowych, z wyłączeniem danych wnioskodawcy);
4. kopii uchwał podejmowanych w przedmiocie zasad ustalania wynagrodzenia członków zarządu i rady nadzorczej spółki od dnia wprowadzenia obowiązku prawnego w tym zakresie do chwili obecnej z ewentualnym zmianami.

Następnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie prawomocnym wyrokiem z dnia 22 listopada 2022 r., sygn. II SAB/Ol 187/22, zobowiązał Spółkę do rozpoznania wniosku w terminie 14 dni; stwierdził, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa i zasądził zwrot kosztów postępowania sądowego.

Po wydaniu wyroku, Prezes Zarządu (...) Sp. z o.o., decyzją z dnia 27 grudnia 2022 r., na podstawie art. 16 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902; dalej: u.d.i.p.) odmówił udostępnienia żądanej informacji publicznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wyrokiem z dnia 4 maja 2023 r., sygn. II SA/Ol 179/23, uchylił zaskarżoną decyzję i zasądził zwrot kosztów postępowania sądowego.

W uzasadnieniu Sąd wskazał, że odmawiając udostępnienia informacji publicznej przetworzonej organ obligowany jest do wykazania zakresu nakładów, jakie musi ponieść, ich czasochłonności, liczby zaangażowanych pracowników, konkretnej ilości koniecznych do przeanalizowania i zanonimizowania dokumentów, czy innego rodzaju okoliczności mogących zakłócić normalny tok działania podmiotu zobowiązanego. Wymogu tego nie spełniało ogólne powołanie się na konieczność przeszukania zbioru danych, bez doprecyzowania, o jaką konkretnie ilość dokumentów chodzi. W tej sytuacji przedwcześnie była ocena organu co do charakteru wnioskowanej informacji. WSA w Olsztynie wywiódł również, że nie jest dopuszczalne wydanie decyzji odmownej bez uprzedniego wezwania wnioskodawcy do wykazania przesłanek z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Skoro organ uznał, że żądana informacja ma charakter informacji przetworzonej, a istnienie kwalifikowanego interesu publicznego nie wynika z treści wniosku, powinien był wezwać skarżącego do jego wykazania.

W wykonaniu powyższego wyroku, Spółka pismem z dnia 24 maja 2023

r. wezwała skarżącego do wykazania, w terminie 7 dni od daty doręczenia wezwania, że uzyskanie wnioskowanych informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.

W odpowiedzi na wezwanie skarżący stwierdził, że żądane informacje publiczne nie mają charakteru informacji przetworzonej i bezpodstawne jest żądanie wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego.

Decyzją z dnia 19 czerwca 2023 r. Prezes Zarządu (...) Sp. z o.o. ponownie, powołując się na art. 16 ust. 1 i z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., odmówił udostępnienia żądanej informacji publicznej, wyjaśniając, że w celu udzielenia wnioskowanych informacji konieczne jest wyodrębnienie tych informacji ze zbiorów protokołów i uchwał zgromadzenia wspólników i rady nadzorczej i poddanie ich analizie i ewentualnej anonimizacji. Wymienił, że wnioskiem objęte jest: 14 protokołów posiedzenia rady nadzorczej, 31 uchwał rady nadzorczej, 6 protokołów zgromadzenia wspólników i 64 uchwały zgromadzenia wspólników. Zaznaczył, że w dokumentach Spółki nie ma zaproszeń z okresu, gdy skarżący sprawował funkcję prezesa zarządu Spółki (od 10 maja 2017 r. do 5 stycznia 2022 r.), wobec czego należałoby przeszukać skrzynki mailowe Spółki, gdyż zaproszenia mogły być wysyłane elektronicznie. Zdaniem Spółki, zakres żądanych informacji (protokoły posiedzeń organów i uchwały z lat 2021-2022), konieczność odnalezienia i przetworzenia części żądanych informacji powoduje, że czynności te wymagają ponadstandardowego nakładu pracy podmiotu zobowiązanego. Wskazano, że w Spółce na stanowisku administracyjnym zatrudniony jest jeden pracownik i udostępnienie żądanych informacji zakłóciłoby normalny tok pracy Spółki.

W ocenie Spółki, wnioskodawca nie wykazał szczególnej istotności dla interesu publicznego uzyskania informacji objętej wnioskiem. Zakres żądanych informacji nie obejmuje bowiem informacji dotyczących podstaw wzrostu opłat i czynszów wprowadzonych od 1 lipca 2022 r., a ponadto część żądanych informacji jest znana wnioskodawcy, który sprawował funkcję prezesa zarządu Spółki. Spółka dodała, że toczy się postępowanie przygotowawcze w sprawie przekroczenia uprawnień i niedopełnienia obowiązków służbowych przez wnioskodawcę, gdy pełnił funkcję prezesa zarządu Spółki. Stwierdziła, że wobec tego wniosek nie ma na celu uzyskania informacji służącej obiektywnie jakimkolwiek dobru powszechnemu, lecz dotyczy indywidualnego interesu wnioskodawcy i uzyskaniu informacji na potrzeby innego toczącego się postępowania.

Spółka podniosła ponadto, że wnioskodawca sprawuje funkcję prezesa

zarządu Społecznej Inicjatywy (...) Spółki z o.o. (...), prowadzącej działalność konkurencyjną w stosunku do działalności T. Wobec powyższego, Spółka odmówiła udostępnienia kopii protokołów posiedzeń rady nadzorczej i zgromadzenia wspólników spółki oraz kopii zaproszeń w oparciu o art. 5 ust. 2 u.d.i.p. z uwagi na konieczność zachowania tajemnicy przedsiębiorcy. Spółka stwierdziła, że zgodnie z polityką i praktyką spółki dostęp do nich ma jedynie zarząd, zgromadzenie wspólników i rada nadzorcza. Spółka jest podmiotem prawa handlowego i funkcjonuje na wolnym rynku, co powoduje, że jest zmuszona przynajmniej w pewnym zakresie do ochrony wrażliwych danych przed działaniem konkurencji. Protokoły z posiedzeń rady nadzorczej spółki i zgromadzenia wspólników odnoszą się do informacji o charakterze strategicznym dla prowadzonej przez Spółkę działalności, tj. planów rozwoju, planowanych inwestycji, strategii i taktyki działania na rynku, co może prowadzić do wykorzystania tych informacji przez podmioty konkurencyjne, które byłyby w ten sposób uprzywilejowane w stosunku do Spółki. Wskazano ponadto, że § 13 ust. 9 regulaminu rady nadzorczej Spółki stanowi, że protokoły z posiedzeń rady nadzorczej mają charakter poufny. Wydanie protokołów osobie trzeciej wymaga uchwały rady. Wprawdzie nie ma analogicznych przepisów wewnętrznych w zakresie protokołów zgromadzenia wspólników, lecz w Spółce przyjęto, że protokoły udostępniane są jedynie członkom zarządu, zgromadzeniu wspólników i członkom rady nadzorczej. Odnosząc się do zaproszeń na posiedzenia organów Spółki, wskazało, że tajemnica przedsiębiorcy rozciąga się również na porządek obrad rady nadzorczej i zgromadzenia wspólników, które odnoszą się do planowanych działań spółki, przez co zyskują wartość gospodarczą.

Z powyższą decyzją nie zgodził się wnioskodawca, wnosząc skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie.

W odpowiedzi na skargę Spółka wniosła o jej oddalenie.

Wskazany wyżej wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, dalej: „p.p.s.a.”), uznał, że skarga jest zasadna.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, nie budzi wątpliwości, że Spółka jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej, a informacje, których udostępnienia domaga się skarżący, stanowią informację publiczną w rozumieniu u.d.i.p.

W wyroku z dnia 4 maja 2023 r., sygn. II SA/Ol 179/23 Sąd przyznał, że w pewnych przypadkach suma informacji prostych posiadanych

przez adresata może przekształcić się w informację przetworzoną, jeżeli uwzględnienie wniosku wymaga ich zgromadzenia przez przegląd materiałów źródłowych, a ilość informacji prostych konieczna dla sporządzenia informacji wskazanej we wniosku jest znaczna i angażuje środki i zasoby wnioskodawcy konieczne dla jego prawidłowego funkcjonowania. Podkreślić jednak należy, że Sąd nie przesądził prawidłowości zakwalifikowania żądanych informacji jako informacji przetworzonych, gdyż stwierdził, że przedwczesna jest ocena organu co do charakteru wnioskowanej informacji. Zaznaczył również, że z uwagi na uchybienia procesowe Spółki (wydanie decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej przetworzonej z uwagi na niewykazanie szczególnie istotnego interesu publicznego bez uprzedniego wezwania wnioskodawcy do jego wykazania), nie mógł zapoznać się z pełną argumentacją odnośnie do charakteru żądanych przez skarżącego informacji, dlatego przedwczesna byłaby wiążąca ocena wnioskowanych informacji w kontekście art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

Zgodnie zaś z art. 153 p.p.s.a. ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie.

Ponownie rozpoznając sprawę zaskarżoną decyzją z dnia 19 czerwca 2023 r. Spółka odmówiła udostępnienia wszystkich wnioskowanych informacji publicznych, wywodząc, że są one informacją przetworzoną, a skarżący nie wykazał szczególnego interesu publicznego w ich uzyskaniu. Ponadto stwierdziła, że podlegają one ochronie jako tajemnica Spółki. Wskazała też, że skarżący nadużywa prawa do informacji, gdyż żądane informacje w części są znane skarżącemu, który był prezesem zarządu Spółki i mają być wykorzystane w innym toczącym się postępowaniu.

Oceniając zasadność powyższej argumentacji w kontekście zastosowania art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. WSA w Olsztynie podkreślił, że w każdym wypadku, gdy podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej powołuje się na to, że ma ona charakter przetworzony i okoliczność ta stanowi podstawę decyzji administracyjnej o odmowie jej udostępnienia, zobowiązany jest w uzasadnieniu tej decyzji podać fakty, które będą tę ocenę potwierdzać. Konieczne jest więc wykazanie, jakie konkretnie działania należy podjąć celem przetworzenia informacji, ilu pracowników i przez jaki czas będzie zaangażowanych w ten proces, czy żądane informacje składają się z informacji prostych, a jeżeli tak, to gdzie

i w jakich kategoriach zbiorów się znajdują, w jakim zakresie i przez jaki okres praca organu będzie zakłócona, czy przetworzenie informacji będzie się wiązało z ponadstandardowymi nakładami finansowymi, itp. Chodzi więc o podanie takiego zbioru informacji, które pozwolą sądowi na pozytywną weryfikację przyjętego w decyzji stanowiska, że żądana informacja publiczna jest informacją przetworzoną.

Spółka w wezwaniu z dnia 24 maja 2023 r. stwierdziła ogólnikowo, że w celu udostępnienia wnioskowanych informacji konieczne jest ich wyodrębnienie ze zbiorów protokołów i uchwał organów spółki i odpowiednie ich przetworzenie „co wymaga ponadstandardowego nakładu pracy”, a w odniesieniu do części zaproszeń, których nie odnaleziono – udzielenie informacji wymaga bliżej nieokreślonych „dodatkowych czynności organizacyjnych i intelektualnych”. Uzasadniając zaś stanowisko, że wymienione we wniosku informacje są informacjami publicznymi przetworzonymi, wskazała, że musiałyby udostępnić łącznie 115 dokumentów: 14 protokołów posiedzenia rady nadzorczej, 31 uchwał rady nadzorczej, 6 protokołów zgromadzenia wspólników i 64 uchwały zgromadzenia wspólników. Podała także, że z uwagi na to, że zatrudnia tylko jednego pracownika biurowego, udostępnienie tych informacji zakłóciłoby normalny tok pracy Spółki. W odniesieniu do kopii zaproszeń członków organów spółki stwierdziła, że nie dysponuje zaproszeniami z okresu od 10 maja 2017 r. do 5 stycznia 2022 r. i konieczne byłoby przeszukanie skrzynek mailowych Spółki, gdyż zaproszenia mogły być wysyłane elektronicznie.

Zauważyć należy, że z treści wezwania i uzasadnienia decyzji wynika wprost, że spółka niewątpliwie dysponuje gotowymi do skorzystania zbiorami aktualnych protokołów posiedzeń oraz uchwał rady nadzorczej i zgromadzenia wspólników. Dokumenty za lata 2021 - 2022 trudno uznać za archiwalne, a więc mogące wymagać czasochłonnego odnajdywania, tym bardziej że spółka nie musi podejmować żadnych czynności w celu ich „odnalezienia” skoro podała ich ilość w uzasadnieniu decyzji. Sąd podkreślił, że skarżący nie domaga się kopii konkretnych uchwał i protokołów, lecz ogólnie - kopii protokołów i uchwał organów spółki oraz zaproszeń z 2021 r. i 2022 r. Z uwagi na to nie jest konieczne „wyodrębnianie”, rozumiane jako selekcja uchwał, protokołów i zaproszeń z ww. okresu, lecz ich proste odszukanie, co spółka uczyniła, a następnie ich zeskanowanie lub skopiowanie. Zaznaczyć należy, że nie świadczy o kwalifikacji żądanych informacji jako przetworzonych wskazana w decyzji ilość dokumentów objętych wnioskiem. Brak podania, jak obszerne są protokoły i uchwały organów spółki, a także

jak wiele zawierają danych osobowych, które wymagają anonimizacji, nie pozwala na ocenę, czy rzeczywiście ich udostępnienie skarżącemu wiąże się ze szczególnie wielkim nakładem pracy, który zdestabilizowałby pracę Spółki. Bez tych danych jako gołosłowne przedstawia się twierdzenie Spółki, że musiałyby zostać wykonana czasochłonna praca związana z przygotowaniem żądanych dokumentów.

WSA w Olsztynie nie podzielił poglądu Spółki, że przesłanką, która ma przemawiać za uznaniem żądanych przez skarżącego informacji za przetworzone, jest to, że personel biura stanowi jeden pracownik. Przyjęcie tego stanowiska za uzasadnione powodowałoby, że każdy podmiot, który byłby zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, lecz zatrudniający nieliczny (np. jednoosobowy) personel, zawsze byłby uprawniony do twierdzenia, że wszystkie informacje, którymi dysponuje, są informacjami przetworzonymi i byłby uprawniony do żądania od wnioskodawcy wykazania przesłanki przewidzianej w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., co bez wątplenia jest sprzeczne z intencją ustawodawcy. Stosownie do art. 13 ust. 2 u.d.i.p., jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1 (to jest bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku), podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku. Ustawodawca przewidział więc, że terminowe udostępnienie informacji publicznej może być niewykonalne, np. z przyczyn organizacyjnych podmiotu zobowiązanego, w terminie 14 dni. Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 1 u.d.i.p., jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek, o którym mowa w art. 10 ust. 1, podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom. Wysokość takiej opłaty odpowiadać ma kosztom związanym ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. Nie chodzi tu o wszelkie koszty związane z żądaniem udostępnienia informacji publicznej, ale koszty, które przekraczają „zwykłe koszty” funkcjonowania podmiotu zobowiązanego, które wynikają z postawionych przed nim zadań. Kosztem dodatkowym byłby zatem wydatek rzeczywiście poniesiony ponad koszt funkcjonowania podmiotu zobowiązanego związany z realizacją wskazanej we wniosku

sposobu udostępnienia informacji publicznej (por. wyroki NSA z 28 marca 2018 r. I OSK 1302/17 i z 18 stycznia 2022 r., III OSK 953/21).

Tak więc Spółka nie wykazała, że żądane przez skarżącego informacje publiczne proste należy uznać za informacje przetworzone z uwagi na to, że ich udostępnienie wiązałoby się z koniecznością podjęcia ponadstandardowych czynności, angażujących pracowników w zakresie, który zakłócałby normalną pracę Spółki.

Nadto Spółka uzasadniła odmowę udostępnienia żądanych informacji także koniecznością zachowania tajemnicy przedsiębiorcy. Podniosła, że skarżący jest prezesem zarządu podmiotu prowadzącego działalność konkurencyjną w stosunku do działalności Spółki, a żądane dokumenty odnoszą się do informacji o charakterze strategicznym dla działalności prowadzonej przez Spółkę, tj. planów rozwoju, planowanych inwestycji, strategii i taktyki działania na rynku.

Tajemnicę przedsiębiorcy, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p., wyprowadza się z tajemnicy przedsiębiorstwa. Definicja legalna pojęcia „tajemnicy przedsiębiorstwa” została zawarta w art. 11 ust. 2 ustawie z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233; dalej: u.z.n.k.), zgodnie z którym przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności.

W świetle tego przepisu, dane informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, jeżeli spełnione zostały łącznie trzy przesłanki: po pierwsze, są to informacje o charakterze technicznym, technologicznym, organizacyjnym przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą; po drugie, są to informacje poufne, tzn. nie zostały ujawnione do wiadomości publicznej; po trzecie, przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania poufności takich informacji. Brak spełnienia choćby jednej ze wskazanych przesłanek dyskwalifikuje daną informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa. Omawiane pojęcia w zasadzie pokrywają się zakresowo, choć tajemnica przedsiębiorcy w niektórych sytuacjach może być rozumiana szerzej. Na tajemnicę przedsiębiorcy składają się dwa elementy:

materialny (np. szczegółowy opis, stosowanych technologii, urządzeń) oraz formalny - wola utajnienia danych informacji. Podkreślić należy, że odmowa udostępnienia informacji publicznej z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy wymaga skonkretyzowanego, zindywidualizowanego względem określonej informacji wykazania, że ma ona obiektywnie charakter informacji technicznej, technologicznej, organizacyjnej lub innej posiadającej realnie określoną wartość gospodarczą, wykluczającą możliwość udostępnienia informacji i przeważającą nad zasadą jawności (zob. wyrok NSA z 22 czerwca 2017 r. I OSK 2347/15). Organ zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej nie może przyjmować a priori, że sama istota materii przesądza o tym, że określone jedynie w sposób dalece generalny informacje, mają taką wartość dla przedsiębiorcy. Ocena tego rodzaju informacji powinna być przedstawiona w uzasadnieniu decyzji w sposób umożliwiający kontrolę stanowiska organu przez sąd administracyjny. Nie jest wystarczające jedynie oświadczenie przedsiębiorcy, że wskazane przez niego informacje stanowią tajemnicę za względu na wartość gospodarczą czy inwestycyjną. Aby takie zastrzeżenie było skuteczne, konieczne jest dokładne wyjaśnienie, dlaczego konkretne informacje posiadają określoną wartość gospodarczą i w czym się ona wyraża.

Spółka nie wykazała natomiast w uzasadnieniu decyzji, że każda uchwała, każdy protokół i wszystkie zaproszenia będące w jej dyspozycji, zawierają wyłącznie dane stanowiące „tajemnicę przedsiębiorstwa” w przedstawionym wyżej rozumieniu. W szczególności nie podała, że każdy z ww. dokumentów w całości jest poświęcony informacjom np. o charakterze organizacyjnym przedsiębiorstwa lub posiadającym wartość gospodarczą. Wśród tych dokumentów niewątpliwie mogą być takie, których treść w całości lub w części nie ma znaczenia gospodarczego dla funkcjonowania spółki na rynku. W uzasadnieniu decyzji Spółka ograniczyła się jednak do ogólnikowych sformułowań, że te dokumenty „odnoszą się do informacji o charakterze strategicznym dla działalności prowadzonej przez Spółkę, tj. planów rozwoju, planowanych inwestycji, strategii i taktyki działania na rynku, czy nawet dyskusji toczących się w trakcie posiedzeń organów Spółki”. Trudno ponadto uwzględnić stanowisko Spółki, że tajemnica przedsiębiorcy rozciąga się również na porządek obrad zawarty w zaproszeniach posiedzenia organów Spółki, nawet przy przyjęciu, że mogą dotyczyć planowanych działań Spółki, skoro sama Spółka stwierdziła, że zaproszenia nie zawierają żadnych ustaleń czy wiążących decyzji, ale obejmują zestawienie spraw umieszczonych w porządku obrad. 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 wyczerpująco i precyzyjnie, co obejmuje wskazanie konkretnej podstawy i zakresu utajnienia danej informacji.

Nie jest możliwy do przyjęcia pogląd Spółki, że „informacja staje się „tajemnicą”, kiedy przedsiębiorca przejawia wolę zachowania jej jako niepoznawalnej dla osób trzecich”, a zatem, że to wyłącznie wola przedsiębiorcy decyduje o utajnieniu określonej informacji publicznej. Tajemnica przedsiębiorcy musi być oceniana w sposób obiektywny, oderwany od woli danego przedsiębiorcy. Nie wystarczy, aby żądana informacja dotyczyła przedsiębiorcy, tj. aby odnosiła się do prowadzonej działalności gospodarczej i aby z woli przedsiębiorcy była objęta tajemnicą, gdyż w takim przypadku tajemnicą przedsiębiorcy objęte byłoby wszystko, co przedsiębiorca arbitralnie uzna za taką. Nie ma zatem znaczenia, że w § 13 ust. 9 regulaminu rady nadzorczej Spółki przewidziano, że protokoły z posiedzeń rady nadzorczej mają charakter poufny, a w Spółce przyjęto ponadto praktykę, że protokoły zgromadzenia wspólników również są udostępniane jedynie członkom zarządu, zgromadzeniu wspólników oraz członkom rady nadzorczej Spółki. Spółka nie wykazała nie tylko tego, jakie konkretne okoliczności determinują konieczność wyłączenia dostępu do wszystkich wnioskowanych informacji publicznych, ale również dlaczego anonimizacja danych wrażliwych znajdujących się w żądanych dokumentach byłaby niewystarczająca z punktu widzenia ochrony ewentualnej tajemnicy przedsiębiorcy. Konieczność anonimizacji nie może być utożsamiana z odmową udzielenia informacji publicznej z uwagi na ochronę danych osobowych lub innych tajemnic ustawowo chronionych. Przewidziane w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. ograniczenie prawa do informacji publicznej nie oznacza bezwzględnego zakazu udostępnienia informacji zawierających tzw. dane wrażliwe. Nawet gdy dokumenty zawierają takie właśnie dane, mogą one zostać udostępnione w kopii, z której usuwa się takie elementy.

Spółka wywiodła ponadto, że część żądanych informacji jest znana skarżącemu, który w ww. okresie był prezesem zarządu Spółki i nadużywał prawa do informacji, gdyż wniosek nie ma na celu uzyskania informacji służącej dobru powszechnemu, lecz dotyczy indywidualnego interesu skarżącego i uzyskaniu informacji na potrzeby toczącego się postępowania przygotowawczego w sprawie przekroczenia uprawnień i niedopełnienia przez niego obowiązków służbowych. W żaden sposób Spółka nie uzasad-

niła jednak, jak wnioskowane informacje, w tym za okres, gdy skarżący nie był prezesem zarządu Spółki, miałyby zostać wykorzystane w tym - bliżej nieokreślonym w decyzji - postępowaniu. Lakoniczne stwierdzenie o wykorzystaniu wnioskowanych informacji publicznych w innym postępowaniu nie jest wystarczająca do odmowy ich udostępnienia. Spółka nie podniosła konkretnych argumentów uzasadniających odmowę udostępnienia uchwał żądanych w punkcie 4 wniosku, to jest w przedmiocie ustalania wynagrodzenia członków zarządu i rady nadzorczej Spółki.

W dniu 17 stycznia 2024 r. skargę kasacyjną na powyższy wyrok wywiodło (...) Sp. z o.o. (...), zaskarżając go w całości i wnosząc o uchYLENIE zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie oraz zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucano naruszenie:

1. art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. w zw. art. 5 ust. 2 u.d.i.p. poprzez ich niezastosowanie i przyjęcie, że na gruncie rozpoznawanej sprawy prawo do informacji publicznej w zakresie kopii protokołów posiedzeń Rady Nadzorczej Spółki w latach 2021-2022, kopii protokołów posiedzeń Zgromadzenia Wspólników Spółki w latach 2021-2022 oraz kopii zaproszeń członków wskazanych organów na posiedzenia tych organów w latach 2021-2022, nie podlega ograniczeniu ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy;
2. art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że informacje, których udostępnienia domagał się skarżący we wniosku o udostępnienie informacji publicznej z dnia 14 lipca 2022 r. nie stanowią informacji publicznej przetworzonej;
3. art. 133 § 1 w zw. z art. 106 § 5 p.p.s.a. w zw. z art. 233 § 1 k.p.c. poprzez niedokonanie oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego, tj. pisma R.J. z dnia 31 maja 2023 r. stanowiącego odpowiedź na wezwanie Spółki z dnia 24 maja 2023 r. do wykazania, iż uzyskanie informacji, o której mowa we wniosku z dnia 14 lipca 2022 r. o udostępnienie informacji publicznej, jest szczególnie istotne dla interesu publicznego oraz nierozpoznanie w tym zakresie istoty sprawy poprzez niedokonanie oceny, czy R.J. wykazał, że informacji, których udostępnienia żąda są szczególnie istotne dla interesu publicznego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną skarżący wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego

według norm prawem przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, której przesłanki określone w § 2 art. 183 p.p.s.a. w rozpoznawanej sprawie nie występują.

Związanie Naczelnego Sądu Administracyjnego podstawami skargi kasacyjnej wymaga prawidłowego ich określenia w samej skardze. Należy zatem wskazać konkretne przepisy prawa, którym - zdaniem skarżącego - uchybił sąd i zamieścić uzasadnienie podstawy kasacyjnej, czyli uzasadnić uchybienia zarzucane sądowi. Uzasadnienie podstaw kasacyjnych polega na wykazaniu przez autora skargi kasacyjnej, że stawiane przez niego zarzuty mają usprawiedliwioną podstawę i zasługują na uwzględnienie. Uzasadniając zarzut naruszenia prawa materialnego przez jego błędną wykładnię wykazać należy, że sąd mylnie zrozumiał stosowany przepis prawa, natomiast uzasadniając zarzut niewłaściwego zastosowania przepisu prawa materialnego wykazać należy, iż sąd stosując przepis popełnił błąd w subsumcji czyli, że niewłaściwie uznał, iż stan faktyczny przyjęty w sprawie odpowiada stanowi faktycznemu zawartemu w hipotezie normy prawnej zawartej w przepisie prawa. W obu tych przypadkach autor skargi kasacyjnej wykazać musi ponadto w uzasadnieniu, jak w jego ocenie powinien być rozumiany stosowany przepis prawa, czyli jaka powinna być jego prawidłowa wykładnia bądź jak powinien być stosowany konkretny przepis prawa ze względu na stan faktyczny sprawy, a w przypadku zarzutu niezastosowania przepisu - dlaczego powinien być zastosowany. Uzasadniając zaś naruszenie przepisów postępowania wykazać należy, że uchybienie im mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Skarga kasacyjna nieodpowiadająca powyższym wymaganiom uniemożliwia sądowi ocenę jej zasadności.

W rozpoznawanej sprawie zarzuty skargi kasacyjnej obejmują zarówno naruszenie przepisów postępowania, jak i przepisów prawa materialnego, aczkolwiek nie określają formy naruszeń.

W pierwszej kolejności rozpoznaniu podlegały zarzuty naruszenia przepisów postępowania, ponieważ dopiero po przesądzeniu, że stan faktyczny sprawy został ustalony w sposób prawidłowy, możliwe jest badanie zasadności zarzutów naruszenia prawa materialnego.

Zarzut obraży art. 133 § 1 w zw. z art. 106 § 5 p.p.s.a. w zw. z art.

233 § 1 k.p.c. jest niezasadny. Wskazać bowiem należy, że dla spełnienia wymogu z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. nie wystarczy przytoczenie w petitum skargi kasacyjnej formuły o naruszeniu przepisów postępowania mającym wpływ na wynik sprawy, lecz konieczne jest wykazanie, który przepis postępowania został naruszony, w jaki sposób oraz wpływu zarzucanego naruszenia na wynik sprawy. O skuteczności zarzutów, postawionych w oparciu o podstawę kasacyjną, określoną w art. 174 pkt 2 p.p.s.a., nie decyduje bowiem każde stwierdzone uchybienie przepisom postępowania, lecz tylko takie, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Należy przez to rozumieć wykazanie istnienia związku przyczynowego pomiędzy uchybieniem procesowym, stanowiącym przedmiot zarzutu skargi kasacyjnej, a wydaniem orzeczeniem sądu administracyjnego, który to związek przyczynowy mógł mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Wnoszący skargę kasacyjną jest więc obowiązany uzasadnić, że następstwa zarzucanych uchybień były na tyle istotne, iż miały wpływ na treść kwestionowanego orzeczenia, ponieważ gdyby do tych uchybień nie doszło, wyrok sądu administracyjnego mógłby być inny.

Jak wynika z powyższego, prawidłowe sformułowanie podstaw kasacyjnych i ich należyte uzasadnienie ma doniosłe znaczenie dla wyniku sprawy. Z tego względu ustanowiono obowiązek sporządzania skargi kasacyjnej przez osoby mające odpowiednie przygotowanie zawodowe.

Wadliwość wniesionej w niniejszej sprawie skargi kasacyjnej powoduje, że uchyla się ona spod kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skarżący kasacyjnie bowiem ani w petitum skargi, ani w jej uzasadnieniu w żaden sposób nie wykazał jaki wpływ naruszenie ww. przepisów postępowania miało na treść rozstrzygnięcia, co jest o tyle ważne, że WSA w Olsztynie nie zakwestionował tego, że wnioskodawca nie legitymuje się „szczególnym interesem społecznym”, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Sąd pierwszej instancji uznał za błędne przejęte przez organ założenie, że dane, których zażądał wnioskodawca stanowią informację przetworzoną.

Zarzut obraży art. 5 ust. 2 u.d.i.p, poprzez uznanie, że kopie protokołów posiedzeń Rady Nadzorczej Spółki w latach 2021-2022, kopie protokołów posiedzeń Zgromadzenia Wspólników Spółki w latach 2021-2022 oraz kopie zaproszeń członków wskazanych organów na posiedzenia tych organów w latach 2021-2022, nie podlega ograniczeniu ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy jest niezasadny. Jak wynika z treści uzasadnienia zaskarżonego wyroku, WSA w Olsztynie nie uznał, że żądane dane

nie podlegają tajemnicy przedsiębiorcy. Sąd pierwszej instancji wskazał na po pierwsze, że: „Spółka nie wykazała natomiast w uzasadnieniu decyzji, że każda uchwała, każdy protokół i wszystkie zaproszenia będące w dyspozycji Spółki, zawierają wyłącznie dane stanowiące „tajemnicę przedsiębiorstwa,„ w przedstawionym wyżej rozumieniu. W szczególności nie podała, że każdy z ww. dokumentów w całości jest poświęcony informacjom np. o charakterze organizacyjnym przedsiębiorstwa lub posiadającym wartość gospodarczą. Wśród tych dokumentów niewątpliwie mogą być takie, których treść w całości lub w części nie ma znaczenia gospodarczego dla funkcjonowania spółki na rynku” (s. 12 uzasadnienia), a nadto „Spółka nie wykazała nie tylko tego, jakie konkretne okoliczności determinują konieczność wyłączenia dostępu do wszystkich wnioskowanych informacji publicznych, ale również dlaczego anonimizacja danych wrażliwych znajdujących się w żądanych dokumentach byłaby niewystarczająca z punktu widzenia ochrony ewentualnej tajemnicy przedsiębiorcy. Konieczność anonimizacji nie może być utożsamiana z odmową udzielenia informacji publicznej z uwagi na ochronę danych osobowych lub innych tajemnic ustawowo chronionych. Przewidziane w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. ograniczenie prawa do informacji publicznej nie oznacza bezwzględnego zakazu udostępnienia informacji zawierających tzw. dane wrażliwe. Nawet gdy dokumenty zawierają takie właśnie dane, mogą one zostać udostępnione w kopii, z której usuwa się takie elementy” (s. 13 uzasadnienia). W orzeczeniu wskazano zatem, że w zaskarżonej decyzji odniesiono się do wszystkich żądanych dokumentów w sposób zbiorczy - nie wykazując, jakie konkretne dane zawierające tajemnicę przedsiębiorstwa zawiera. W istocie nie udawadniający wykazano, że spełniona została materialna przesłanka tajemnicy przedsiębiorcy.

Po drugie, WSA w Olsztynie uznał, że „nie jest możliwy do przyjęcia pogląd spółki, że „informacja staje się „tajemnicą”, kiedy przedsiębiorca przejawia wolę zachowania jej jako niepoznawalnej dla osób trzecich, a zatem, że to wyłącznie wola przedsiębiorcy decyduje o utajnieniu określonej informacji publicznej. Tajemnica przedsiębiorcy musi być oceniana w sposób obiektywny, oderwany od woli danego przedsiębiorcy. Nie wystarczy, aby żądana informacja dotyczyła przedsiębiorcy, tj. aby odnosiła się do prowadzonej działalności gospodarczej i aby z woli przedsiębiorcy była objęta tajemnicą, gdyż w takim przypadku tajemnicą przedsiębiorcy objęte byłoby wszystko, co przedsiębiorca arbitralnie uzna za taką tajemnicę,„ (s. 12 uzasadnienia). Sam fakt wyrażania woli zachowania tajemnicy nie

jest zatem wystarczającym, aby uznać, że w sprawie można uznać, iż wystąpiła tajemnica przedsiębiorcy. Bez spełnienia przesłanki materialnej, tj. wartości określonych danych dla interesów samego przedsiębiorcy - nie można uznać, że zaistniał warunek dla objęcia żądanych informacji ochroną z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Sama przesłanka formalna, tj. wola nieujawnienia danych nie jest wystraszającą to przyjęcia, że określone informacje są objęte klauzulą tajemnicy przedsiębiorcy. W tym bowiem zakresie obie przesłanki tego rodzaju tajemnicy, a więc formalna i materialna muszą być spełnione łącznie.

Należy nadto przypomnieć, że tajemnica przedsiębiorcy jest uchylona, jeśli dane zostały już ujawnione. Tymczasem, jak przyznał sam skarżący kasacyjnie w odpowiedzi na skargę, wnioskodawca od 10 maja 2017 r. do 5 stycznia 2022 r. pełnił funkcję Prezesa Zarządu Spółki, a więc znaczna część żądanych przez niego informacji jest mu znana (k. 9 akt sądowoadministracyjnych).

Nie można również uznać za zasadny zarzut naruszenia art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że informacje, których udostępnienia domagał się wnioskodawca nie stanowią informacji publicznej przetworzonej.

Na wstępie należy przypomnieć stanowisko zawarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1056/18, w którym podkreślono, że informacja przetworzona:

- „jest wynikiem ponadstandardowego nakładu pracy podmiotu zobowiązanego wymagającej użycia dodatkowych sił i środków oraz zaangażowania intelektualnego w stosunku do posiadanych przez niego danych i wyodrębniana w związku z żądaniem wnioskodawcy oraz na podstawie kryteriów przez niego wskazanych; jest to zatem informacja przygotowywana „specjalnie” dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów (por. wyroki NSA z: 5 kwietnia 2013 r., I OSK 89/13, 17 października 2006 r., I OSK 1347/05) na podstawie pierwotnego zasobu danych (por. wyroki NSA z: 12 grudnia 2012 r., I OSK 2149/12, 5 kwietnia 2013 r., I OSK 89/13, 3 października 2014 r., I OSK 747/14);

- jest wynikiem działań wykraczających poza zakres działań mieszczących się w ramach podstawowych kompetencji organu - „przy rozstrzyganiu tego typu spraw należy mieć na uwadze, iż ograniczenie wprowadzone przepisem art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie udzielania informacji publicznej przetworzonej ma zapobiegać sytuacjom, w których działania organu skupiać się będą nie na funkcjonowaniu

w ramach przypisanych kompetencji, lecz na czynnościach związanych z udzielaniem informacji publicznej (wyroki NSA z 5 września 2013 r. I OSK 953/13, I OSK 866/13, I OSK 865/13); a "proces powstawania informacji (przetworzonej) skupia podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej na jej wytworzeniu dla wnioskodawcy, odrywając go od przypisanych mu kompetencji i zadań, toteż ustawodawca zdecydował, że proces wytworzenia nowej informacji w oparciu o posiadane dokumenty obwarowany będzie koniecznością wykazania, że jej udostępnienie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego,, (por. wyrok NSA z 9 października 2010 r., I OSK 1737/12);

- może być jakościowo nową informacją, nieistniejącą dotychczas w przyjętej ostatecznie treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego (por. wyroki NSA z: 28 kwietnia 2016 r., I OSK 2658/14, 5 stycznia 2016 r., I OSK 33/15)".

Poglądy zawarte w powyższych orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznający niniejszą sprawę uznaje za własne. Tak więc informacja publiczna przetworzona może być wynikiem ponadstandardowego nakładu pracy podmiotu zobowiązanego wymagającego, użycia dodatkowych sił i środków oraz zaangażowania intelektualnego w stosunku do posiadanych przez niego danych i wyodrębniania w związku z żądaniem wnioskodawcy oraz na podstawie kryteriów przez niego wskazanych. Uznać zatem należy, że WSA w Olsztynie słusznie uznał, że w decyzji z dnia 19 czerwca 2023 r. skarżący kasacyjnie nie wykazał, że dane, które zażądał wnioskodawca stanowią informację publiczną przetworzoną. Po pierwsze, z materiałów znajdujących się w sprawie nie wynika, aby Spółka miała utrudniony dostęp do żądanych dokumentów, a zatem ich zebranie nie stanowiło szczególnego obciążenia dla skarżącego kasacyjnie. Dokumenty te bowiem nie są jeszcze zarchiwizowane, dotyczą niedawnej działalności Spółki. Każdy z nich stanowi również odrębną, łatwą do odnalezienia całość. Nie ma więc konieczności dokonywania ich szczególnej segregacji, czy też wyciągu. Czynnością, którą powinna dokonać jest odnalezienie tych dokumentów, zrobienie ich kopii i ewentualną ich anonimizację.

Nie jest przekonującym argument, że informacja stanowi nadmierne obciążenie dla Spółki, ponieważ ta zatrudnia tylko jednego pracownika. W tym zakresie, gdyby przyjąć argument skargi kasacyjnej - to w zasadzie każda informacja w podmiotach, w których jest niewielu pracowników byłaby informacją przetworzoną. Co w oczywisty sposób ograniczałoby, wbrew intencji ustawodawcy, dostęp do informacji publicznej w małych

podmiotach. W sytuacji, gdy podmiot ze względu na niewielką liczbę pracowników nie jest w stanie od razu udostępnić informacji publicznej, może - na podstawie art. 13 ust. 2 u.d.i.p. przedłużając termin do udzielenia informacji lub jeśli z udzieleniem informacji wiąże się konieczność poniesienia dodatkowych kosztów w postaci zatrudnienia dodatkowej osoby albo zapłacenia dodatkowego wynagrodzenia pracownikom - zastosować tryb z art. 15 u.d.i.p. regulujący zasady obciążenia wnioskodawcy kosztami udzielenia informacji.

Mając na uwadze powyższe wywody, Naczelny Sąd Administracyjny, w oparciu o art. 184 p.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną.

O kosztach postępowania, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w pkt 2 wyroku, na podstawie art. 204 pkt 2 i art. 209 oraz art. 205 § 2 p.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1935). Koszty te wynoszą 240 zł i obejmują wynagrodzenie dla pełnomocnika skarżącego za sporządzenie i wniesienie odpowiedzi na skargę kasacyjną z zachowaniem terminu przewidzianego w art. 179 p.p.s.a. (uchwała siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2012 r., sygn. akt II FPS 4/12).