

2.**Charakter i zakres prawa dostępu do informacji publicznej. Dopuszczalność ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 28 lutego 2025 r.

III OSK 2356/23

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk (spr.)

Sędzia NSA Ewa Kwecińska

Sędzia WSA (del.) Mariusz Kotulski

po rozpoznaniu w dniu 28 lutego 2025 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej F. B. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 grudnia 2022 r. sygn. akt II SA/Wa 741/22 w sprawie ze skargi F. B. na decyzję Ministra Cyfryzacji z dnia 17 marca 2022 r. nr DRC.WPP.1032.2.2022 w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

I. oddala skargę kasacyjną,**II. zasądza od F. B. na rzecz Ministra Cyfryzacji kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.****Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 13 grudnia 2022 r. sygn. akt II SA/Wa 741/22, na podstawie art. 151 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.) dalej „p.p.s.a.” oddalił skargę F. B. na decyzję Ministra Cyfryzacji z 17 marca 2022 r. nr DRC.WPP.1032.2.2022 w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji wskazał, że wnioskiem z 17 marca 2019 r. skarżący zwrócił się do organu o udostępnienie wyroku Trybunału Arbitrażowego w Paryżu w sprawie z wniosku J. Ltd. i B. Ltd. (zwane dalej „Spółkami”) - akcjonariuszy S. S.A. przeciwko Rzeczypospo-

litej Polskiej. Organ decyzją z 24 maja 2019 r. odmówił udostępnienia żądanej informacji, z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa, a decyzją z 14 listopada 2019 r., po rozpatrzeniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, uchylił ww. decyzję własną z 24 maja 2019 r. w części - w zakresie w jakim odmawia udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej obejmującej te fragmenty wyroku arbitrażowego, które nie zawierają informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Następnie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 20 maja 2020 r. sygn. akt II SA/Wa 92/20 uchylił ww. decyzję z 14 listopada 2019 r., z uwagi na wadliwość rozstrzygnięcia, które nie precyzowało wprost, jakie części żądanego wnioskiem wyroku stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa (a więc w jakiej części organ odmawia udostępnienia żądanej informacji), a jaką część spornego wyroku organ uznał za możliwą do udostępnienia. Skargę kasacyjną od ww. wyroku Naczelny Sąd Administracyjny oddalił wyrokiem z 20 października 2020 r. sygn. akt I OSK 1670/20. Ponownie rozpoznając sprawę, organ decyzją z 23 grudnia 2020 r. częściowo uchylił decyzję wydaną w I instancji, niemniej wyrokiem z 22 października 2022 r. sygn. akt II SA/Wa 556/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził nieważność powyższej decyzji, z uwagi na błędne sformułowanie rozstrzygnięcia i naruszenie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.

Ponownie rozpoznając sprawę, zaskarżoną decyzją z 17 marca 2022 r. nr DRC.WPP.1032.2.2022 organ:

1. uchylił decyzję wydaną w I instancji w całości i odmówił udostępnienia informacji publicznej w postaci pełnej treści wyroku wydanego przez Trybunał Arbitrażowy w Paryżu w sprawie z wniosku J. Ltd i B. Ltd (akcjonariuszy S. S.A.) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (sprawa ICC 19459/MHM):
 - a) w zakresie udostępnienia tych jednostek redakcyjnych wyroku, które zawierają informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorcy, tj. w zakresie udostępnienia treści;
 - 1) akapitu nr: 108 za wyjątkiem zdania wstępnego, 110 zd. 2-4, 114-120, 146-148, 150-157, 158-162, 165 ostatni akapit, 166 zdanie 1, 167, 168 zd. 2. 169, 171, 174, 175 zd. 2 i 3, 178, 181, 182-184, 186-187, 189, 191, 192-193, 195-197, 200-211, 216, 229-235, 236, 238-260, 299, 319-322, 344, 345, 351, 353-354, 361, 362-367, 399 zd. przedostatnie, 407-412, 423-424, 455-461, 464-467, 474-479, 481-484, 494, 501, 508, 511-523, 526, 528- 535, 556, 570, 588 zd. ostatnie, 589-592, 593, 596-597, 599, 602, 614, 617, 618, 620-622, 632, 639-642, 646, 654 pkt (iii),

- 657-658660, 664, 670, 675, 685-688, 699, 719, 723-730, 734, 744, 748, 751-757, 769-792, 797-798, 801, 804-805, 806-816, 817-831, 832-847, 848-854, 855-880;
- 2) treści śródtytułu znajdującego się na str. 154 między akapitem 588 a 589, oraz na str. 155 między akapitem 592 a 593;
2. w zakresie udostępnienia tych jednostek redakcyjnych wyroku, które zawierają informacje o osobach fizycznych niebędących stroną postępowania zakończonego wydaniem przedmiotowego wyroku, tj. sekretarza administracyjnego oraz osób reprezentujących powoda i pozwanego, świadków, biegłych, obserwatora, tłumaczy oraz danych adresowych profesora B. S. z uwagi na prywatność tych osób, których to dane osobowe występują w następujących jednostkach redakcyjnych tego wyroku, tj.: na stronie nr 1 i 6 wyroku; w akapicie nr: 9 pkt (iii), 43-44, 53, 63-64, 68-69, 78, 89, 214, 285- 286, 288, 294, 301-302, 352, 417, 418, 480, 486, 492-493, 498, 500, 546-547, 559, 561-562, 569, 572, 575-576, 581-583, 588, 595, 600- 601, 615-616, 637, 713, 717; 743, w przypisie dolnym nr: 17, 189, 190, 241, 266, 323, 364, 414, 421, 451, 508 -510, 516-518, 535, 536, 541-543, 573, 574, 583, 607, 616, 623, 624, 654, 658, 660, 663, 664, 666, 668, 677, 680, 685, 690, 705, 739, 779, 781, 814, 826, 827, 829, 830,
3. w pozostałym zakresie udostępnienia wyroku wydanego przez Trybunał Arbitrażowy w Paryżu w sprawie z wniosku J. Ltd i B. Ltd (akcjonariuszy S. S.A.) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (sprawa ICC 19459/MHM) umorzył postępowanie pierwszej instancji z uwagi na jego bezprzedmiotowość.

Oddalając skargę na tę decyzję Sąd I instancji uznał, że organ prawidłowo odmówił udostępnienia żądanej informacji w ww. części. Sąd wskazał, że poza sporem pozostawało spełnienie zakresu podmiotowego i przedmiotowego stosowania ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.), dalej zwanej „u.d.i.p.” Istota sprawy sprowadzała się do oceny zasadności przyjęcia przez organ, że objęta pkt 1 decyzji informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorcy w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Odwołując się do definicji tajemnicy przedsiębiorstwa z art. 11 ust. 4 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.), dalej zwanej „u.z.n.k.” Sąd I instancji wywiódł, że organ wyjaśnił w sposób przekonujący i wyczerpujący, że spełniona została przesłanka formalna do jakiej odnosi się tajemnica przedsiębiorcy. Całokształt ma-

teriału dowodowego świadczy o tym, iż żądane informacje pozostają pod szczególną ochroną i od chwili ich wytworzenia aż do obecnego momentu, są co najmniej niedostępne dla szerokiego kręgu osób. Jednocześnie zdaniem Sądu spełniona została również przesłanka materialna, tj. że żądana informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa, a jej ujawnienie mogłoby wpłynąć negatywnie na pozycję rynkową spółki względem jej konkurentów, czy kooperantów. Ujawnienie żądanej informacji wiązałoby się z ujawnieniem danych istotnych dla spółki, wywołując tym samym negatywny wpływ na pozycję rynkową spółki, w tym na stosunek wobec konkurencji a nawet współpracujących z podmiotem podwykonawców. Podmioty trzecie mogłyby z łatwością uzyskać informacje o szeroko rozumianym standingu finansowym spółki, a także o zakresie realizowanych przez spółkę zobowiązań umownych. W ocenie Sądu I instancji są to dane posiadające wartość ekonomiczną dla każdego podmiotu gospodarczego działającego w ramach wolnorynkowej konkurencji.

W zakresie pkt 2 decyzji Sąd I instancji za przekonujące uznał wyjaśnienia powodów odmowy udostępnienia informacji zawierających dane osób fizycznych niebędących stroną postępowania zakończonę wydaniem przedmiotowego wyroku, tj. sekretarza administracyjnego oraz osób reprezentujących powoda i pozwanego, świadków, biegłych, obserwatora, tłumaczy oraz danych adresowych profesora B. S.

Skargę kasacyjną wniósł skarżący, zaskarżając powyższy wyrok w całości. Zarzucił naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a. przez:

1. całkowite zignorowanie stanowiska skarżącego, zaprezentowanego w skardze z 20 kwietnia 2022 r. (dalej: „Skarga”) i nieustosunkowanie się do uzasadnienia zarzutów podniesionych w skardze, a odnoszących się do faktu, że organ uznał, że tajemnica przedsiębiorcy uzasadnia odmowę udostępnienia informacji publicznej w postaci uzasadnienia prawnego wyroku sądu polubownego wydanego w sprawie przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (dotyczącego wykładni przepisów mających zastosowanie w sprawie), w części obejmujących odpowiednio aż 87%, 81% i 61% uzasadnienia prawnego,
2. brak zajęcia przez WSA stanowiska co do stanu faktycznego sprawy, w zakresie w którym organ uznał, że tajemnica przedsiębiorcy uzasadnia odmowę udostępnienia informacji publicznej w postaci uzasadnienia prawnego wyroku sądu polubownego wydanego w sprawie przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (dotyczącego wykładni przepisów mających

zastosowanie w sprawie), w części obejmujących odpowiednio aż 87%, 81% i 61% uzasadnienia prawnego,

3. brak wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia w stanie faktycznym sprawy, w którym organ i WSA uznali, że tajemnica przedsiębiorcy uzasadnia odmowę udostępnienia informacji publicznej w postaci uzasadnienia prawnego wyroku sądu polubownego wydanego w sprawie przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (dotyczącego wykładni przepisów mających zastosowanie w sprawie), w części obejmujących odpowiednio aż 87%, 81% i 61% uzasadnienia prawnego,
4. brak przedstawienia w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku stanowiska skarżącego przedstawionego w skardze, uzasadniającego zarzuty wskazane w petitum skargi, oraz brak odniesienia się do nich w uzasadnieniu wyroku, tj. brak wyjaśnienia motywów rozstrzygnięcia,
co skutkowało błędnym uznaniem, że skarga na odmowę udostępnienia informacji publicznej jest bezzasadna.

Ponadto skarżący zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

1. art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w zw. z art. 11 ust. 2 u.z.n.k. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że części uzasadnienia wyroku sądu polubownego wydanego w sprawie przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (dotycząca wykładni przepisów mających zastosowanie w sprawie), obejmujące odpowiednio 87%, 81% i 61% uzasadnienia prawnego, nie podlegają udostępnieniu w trybie dostępu do informacji publicznej z uwagi na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy, co skutkowało niewłaściwym zastosowaniem wskazanych przepisów i błędnym uznaniem, że skarga na odmowę udostępnienia informacji publicznej jest bezzasadna,
2. art. 61 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2, art. 8 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji w zw. z art. 5 ust. 2 u.d.i.p., przez:
 - a) błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie, polegające na zignorowaniu reguł wykładni in dubio pro libertate, które sprzyjają poszerzaniu, a nie zawężaniu prawa dostępu do informacji publicznej gwarantowanego w Konstytucji,
 - b) błędną (rozszerzającą) wykładnię art. 5 ust. 2 u.d.i.p., polegającą na uznaniu, że kluczowe fragmenty uzasadnienia prawnego wyroku sądu polubownego wydanego w sprawie przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (dotyczące wykładni przepisów mających zastosowanie w sprawie), obejmujące odpowiednio 87%, 81% i 61% uzasadnienia prawnego, nie podlegają udostępnieniu w trybie dostępu do informacji publicznej z

uwagi na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy, co skutkowało niewłaściwym zastosowaniem wskazanych przepisów, a w rezultacie wydrążeniem prawa do informacji publicznej z jakiegokolwiek treści, uczynienie go iluzorycznym i „wydmuszką” prawa oraz uznaniem, że skarga jest bezzasadna,

3. art. 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych w zw. z art. 91 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, w zw. z art. 5 ust. 2 u.d.i.p., przez:
 - a) brak zastosowania wskazanych przepisów, a w związku z tym zignorowanie reguł wykładni in dubio pro libertate, która sprzyja poszerzaniu, a nie zawężaniu prawa dostępu do informacji publicznej gwarantowanego w umowach międzynarodowych,
 - b) błędną (rozszerzającą) wykładnię art. 5 ust. 2 u.d.i.p., polegającą na uznaniu, że kluczowe fragmenty uzasadnienia prawnego wyroku sądu polubownego wydanego w sprawie przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (dotyczące wykładni przepisów mających zastosowanie w sprawie), obejmujące odpowiednio 87%, 81% i 61% uzasadnienia prawnego, nie podlegają udostępnieniu w trybie dostępu do informacji publicznej z uwagi na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy, co skutkowało brakiem zastosowania wskazanych przepisów, a w rezultacie wydrążeniem prawa do informacji publicznej z jakiegokolwiek treści, uczynienie go iluzorycznym i „wydmuszką” prawa oraz uznaniem, że skarga jest bezzasadna,
4. art. 11 ust. 2 u.z.n.k., przez brak zastosowania, skoro w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku WSA błędnie odnosi się do art. 11 ust. 4 u.z.n.k., co skutkowało brakiem zastosowania art. 11 ust. 2 u.z.n.k. i błędnym uznaniem, że skarga na odmowę udostępnienia informacji publicznej jest bezzasadna.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości, rozpoznanie skargi i jej uwzględnienie, ewentualnie o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania WSA w Warszawie. Ponadto zwrócił się o zasądzenie od organu kosztów postępowania oraz o przeprowadzenie dowodu z wydruku ze strony Naczelnej Rady Adwokackiej, na okoliczność wniesienia skargi kasacyjnej przez adwokata wykonującego zawód.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazał, że organ odmówił udostępnienia ponad 36% wnioskowanej treści wyroku arbitrażowego. Wskutek tej

odmowy sam wyrok stał się nieczytelny i niezrozumiały. Nie ma możliwości zrozumienia istotnych elementów stanu faktycznego i działania organów państwa, które stały się przedmiotem sporu, a przede wszystkim istotnych elementów uzasadnienia prawnego wyroku. Tym samym organ praktycznie odmówił udostępnienia informacji publicznej w całości. Odmowa udostępnienia dotyczyła 87% uzasadnienia wyroku w zakresie rozpoznania przez trybunał arbitrażowy zarzutu wyłączenia, 81% uzasadnienia prawnego rozstrzygnięcia trybunału w zakresie doktryny „nieczystych rąk”, 61% uzasadnienia prawnego rozstrzygnięcia w zakresie nadużycia prawa. Skarżący podkreślił, że wobec odmowy udostępnienia informacji nie może samodzielnie ocenić, czy zostały spełnione przesłanki materialne tajemnicy przedsiębiorcy, a Sąd I instancji nie odniósł się do treści skargi.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ wniosł o jej oddalenie w całości oraz o zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W uzasadnieniu podkreślił, że treść zarzutów i ich uzasadnienie rodzi poważne wątpliwości co do spełnienia wymagań z art. 174 pkt 1 p.p.s.a. Skarżący nie wyjaśnił, na czym polegał błąd wykładni dokonanej przez Sąd I instancji ani jaka powinna być prawidłowa wykładnia normy prawnej. Niezależnie od powyższego, zdaniem organu Sąd I instancji dokonał właściwej rekonstrukcji norm prawnych mających zastosowanie w sprawie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935) zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a. i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku. W tych okolicznościach w sprawie badaniu podlegały wyłącznie zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej na uzasadnienie przytoczonych podstaw kasacyjnych.

Istota niniejszej sprawy sprowadza się do prawidłowości oceny stanowiska zajętego przez organ i podzielonego następnie przez Sąd I instancji, co do zaistnienia przesłanek odmowy udostępnienia informacji publicz-

nej. Trzeba jednak przypomnieć, że zakres postępowania zarówno przed wojewódzkim sądem administracyjnym, jak i Naczelnym Sądem Administracyjnym, jest wyznaczony przez zakres skargi. Z obowiązującej w postępowaniu sądowoadministracyjnym zasady skargowości wynika, że postępowanie sądowe inicjowane jest na wniosek (zob. np. wyroki NSA: z 3 grudnia 2021 r., III OSK 691/21, LEX nr 3361236 i z 18 maja 2021 r., II OSK 2313/18, LEX nr 3355113; W. Chróścielewski, Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6, s. 77). W niniejszej sprawie przedmiotem postępowania skarżący uczynił decyzję Ministra Cyfryzacji z 17 marca 2022 r. nr DRC.WPP.1032.2.2022, ale w zakresie „pkt 2 rozstrzygnięcia w części, w której organ odmówił udostępnienia informacji publicznej w zakresie treści akapitów wyroku wydanego przez Trybunał Arbitrażowy w Paryżu w sprawie z wniosku J. Ltd i B. Ltd (akcjonariuszy S. S.A.) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (sprawa ICC 19459/MHM) o numerach: 508, 511-523, 526, 528-537, 769-792, 797-798, 801, 804-880”. Okoliczność ta ma istotne znaczenie dla sprawy, gdyż czyni bezprzedmiotowym odnoszenie się do zarzutów skargi kasacyjnej w zakresie pozostałych akapitów wyroku trybunału arbitrażowego, w szczególności odnoszących się do uzasadnienia prawnego rozstrzygnięcia trybunału w zakresie nadużycia prawa. Rozpoznaniu przez Naczelny Sąd Administracyjny podlegają tylko te zarzuty, które odnoszą się do akapitów 508, 511-523, 526, 528-537, 769-792, 797-798, 801, 804-880 żadanego wyroku trybunału arbitrażowego.

W realiach niniejszej sprawy nietrafny jest zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. Zgodnie z art. 141 § 4 p.p.s.a. uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno ponadto zawierać wskazania co do dalszego postępowania. Naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a. może mieć miejsce wtedy, gdy uzasadnienie nie zawiera wskazanych w tym przepisie elementów, a także wówczas, gdy uzasadnienie nie zawiera stanowiska odnośnie do przyjętego stanu faktycznego, a także gdy zaskarżony wyrok nie poddaje się kontroli instancyjnej z powodu wadliwości sporządzonego uzasadnienia (por. uchwała składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 lutego 2010 r., II FPS 8/09; wyroki NSA z: 18 września 2014 r., II GSK 1096/13; 27 listopada 2014 r., II GSK 584/13, 12 lutego 2015 r., II OSK 200/15; 3 marca 2015 r., II GSK

56/14; 11 marca 2015 r., II GSK 810/14, 27 sierpnia 22021 r., II GSK 1417/18). Oznacza to, że sąd administracyjny ma nie tylko obowiązek wskazania swojego rozstrzygnięcia (wypowiedzenia się w przedmiocie zgodności z prawem skarżonego aktu administracyjnego lub działania organu), ale i umotywowania swojego stanowiska w tym zakresie, tj. przedstawienia toku rozumowania, który doprowadził do podjęcia rozstrzygnięcia, w tym wskazania przyczyn zajęcia danego stanowiska, jak i powodów, dla których zarzuty i argumenty podnoszone przez stronę są lub nie są zasadne. Przy czym prawidłowo sporządzone uzasadnienie wyroku nie wymaga szczegółowego odniesienia się przez sąd pierwszej instancji do wszystkich zarzutów skargi oraz podniesionej w niej argumentacji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, brak szczegółowego odniesienia się przez wojewódzki sąd administracyjny do wszystkich zarzutów zawartych w skardze i skoncentrowanie się tylko na istotnych kwestiach, nie jest wadliwe, o ile te kwestie mają znaczenie dla rozstrzygnięcia, a wątki pominięte mają jedynie charakter uboczny i nie rzutują na wynik sprawy (por. wyroki NSA z: 24 czerwca 2004 r., FSK 2633/04, 12 czerwca 2014 r., I OSK 2721/13).

Zdaniem Sądu kasacyjnego zaniechanie odniesienia się przez Sąd I instancji do wszystkich zarzutów i argumentów skargi nie może przesądzać o skuteczności samoistnego zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. Sąd I instancji nie będąc związany zarzutami skargi w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku przedstawił własne stanowisko świadczące o bezzasadności skargi. W szczególności wskazał na podstawy prawne odmowy udostępnienia żądanej informacji oraz uznał, że w sprawie zaistniały przesłanki wydania decyzji odmownej w oparciu o tajemnicę przedsiębiorcy. Sąd Wojewódzki uznał, że udostępnienie żądanej informacji wiązałoby się z ujawnieniem danych istotnych dla spółki, wywołując tym samym negatywny wpływ na pozycję rynkową spółki, w tym na stosunek wobec konkurencji a nawet współpracujących z podmiotem podwykonawców. Podmioty trzecie mogłyby z łatwością uzyskać informacje o szeroko rozumianym standingu finansowym spółki, a także o zakresie realizowanych przez spółkę zobowiązań umownych. W ocenie Sądu I instancji są to dane posiadające wartość ekonomiczną dla każdego podmiotu gospodarczego działającego w ramach wolnorynkowej konkurencji.

Zdaniem Sądu kasacyjnego stanowisko Sądu I instancji wyrażone w zaskarżonym orzeczeniu pozwala na poddanie go kontroli instancyjnej. Wbrew argumentacji skargi kasacyjnej o naruszeniu art. 141 § 4 p.p.s.a. nie

świadczy sam zakres procentowy dokumentu, który nie podlega ujawnieniu, a wyłącznie spełnienie w odniesieniu do tego zakresu wskazanej w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. przesłanki odmowy udostępnienia informacji publicznej. Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, że Sąd I instancji uznał, iż w odniesieniu do całości fragmentów wyroku arbitrażowego wskazanych w pkt 1 decyzji organ wyjaśnił w sposób przekonujący i wyczerpujący, że spełniona została przesłanka formalna, do jakiej odnosi się tajemnica przedsiębiorcy. Tym samym Sąd Wojewódzki odniósł się do istotnej w sprawie kwestii, a kwestionowanie przyjętego przez sąd stanowiska nie może nastąpić w ramach samoistnego zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym podziela stanowisko, wedle którego zarzutem naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. nie można kwestionować oceny prawnej wojewódzkiego sądu administracyjnego (wyrok NSA z 21 stycznia 2025 r., III OSK 5161/21). Ponadto, w świetle uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 lutego 2010 r. sygn. akt II FPS 8/09, przepis art. 141 § 4 p.p.s.a. może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.), jeżeli uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego nie zawiera stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia, która to sytuacja w niniejszej sprawie nie miała miejsca.

Przechodząc do zarzutów naruszenia prawa materialnego, należy podkreślić że nie wszystkie zarzuty spełniają wymogi konstrukcyjne skargi kasacyjnej. Do autora skargi kasacyjnej należy wskazanie konkretnych przepisów prawa materialnego lub przepisów postępowania, które w jego ocenie naruszył Sąd I instancji i precyzyjne wyjaśnienie, na czym polegało ich niewłaściwe zastosowanie lub błędna interpretacja, w odniesieniu do prawa materialnego, bądź wykazanie istotnego wpływu naruszenia prawa procesowego na rozstrzygnięcie sprawy przez Sąd I instancji. Podkreślić należy, że zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w uchwale pełnego składu NSA z 26 października 2009 r., I OPS 10/09, „Przytoczenie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wskazanie przepisów, które - zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną - zostały naruszone przez wojewódzki sąd administracyjny, nakłada na Naczelny Sąd Administracyjny (...) obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych”. Naczelny Sąd Administracyjny tylko wtedy może uczynić zadość temu obowiązkowi, gdy wnoszący skargę kasacyjną poprawnie określi, jakie przepisy jego zdaniem naruszył wojewódzki sąd administracyjny i na czym owo naruszenie polegało.

Skarga kasacyjna w niniejszej sprawie została sporządzona niestarannie, gdyż - co trafnie podniesiono w odpowiedzi na skargę kasacyjną - skarżący nie wyjaśnił, na czym polegał błąd wykładni dokonanej przez Sąd I instancji ani jaka powinna być prawidłowa wykładnia normy prawnej. Jak wynika z orzecznictwa błędna wykładnia, o której jest mowa w pkt 1 art. 174 p.p.s.a., to wadliwe zrekonstruowanie normy prawnej z konkretnego przepisu (przepisów) prawa, wyrażające się w mylnym zrozumieniu jego (ich) treści (w tym, poprzez wadliwą klaryfikację znaczeń), a przez to w wadliwym ustaleniu jego (ich) sensu normatywnego przez sąd administracyjny I instancji, co - aby zarzut naruszenia prawa przez jego błędną wykładnię mógł być rozpatrzony - wymaga wykazania na czym dokładnie polegała błędna wykładnia przepisu prawa, którego zarzut kasacyjny dotyczy oraz jaka powinna być jego wykładnia prawidłowa, i co jednocześnie oznacza potrzebę podjęcia merytorycznej polemiki ze stanowiskiem wyrażonym w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku odnośnie do tego rodzaju kwestii spornej - a więc innymi słowy wymaga przeciwstawienia stanowisku nieprawidłowemu stanowiska, które zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną jest prawidłowe (wyrok NSA z 15 stycznia 2025 r., I GSK 250/21 i orzecznictwo tam powołane).

W niniejszej sprawie zarzutu błędnej wykładni przez Sąd I instancji przepisów art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w zw. z art. 11 ust. 2 u.z.n.k. skarżący upatruje w przyjęciu, że części uzasadnienia wyroku sądu polubownego wydanego w sprawie przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (dotycząca wykładni przepisów mających zastosowanie w sprawie), obejmujące odpowiednio 87%, 81% i 61% uzasadnienia prawnego, nie podlegają udostępnieniu w trybie dostępu do informacji publicznej z uwagi na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy. Skarżący nie przedstawił prawidłowej wykładni omawianych przepisów, w uzasadnieniu skargi kasacyjnej wywodząc że „tajemnica przedsiębiorcy nie może uzasadniać odmowy udostępnienia wyroku arbitrażowego w zakresie uzasadnienia prawnego w takim stopniu, że w rzeczywistości nie można się z nim zapoznać”. Taka konstrukcja zarzutu świadczy o kwestionowaniu przez stronę nie wykładni (rozumienia) przepisu przez sąd, a kwestionowaniu ustalonego stanu faktycznego. O błędnej wykładni art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w zw. z art. 11 ust. 2 u.z.n.k. nie może świadczyć sam zakres procentowy (procent) dokumentu, co do którego organ odmówił udostępnienia informacji publicznej, gdyż oczywiste jest, że w określonym stanie faktycznym przesłanka odmowy udostępnienia informacji publicznej może odnosić się także do rozważań prawnych orzeczenia,

zawierających wszakże elementy stanu faktycznego lub odwołujących się do ustaleń mających znaczenie gospodarcze dla stron postępowania arbitrażowego.

Jednocześnie zgodnie z ugruntowanymi poglądami prezentowanymi w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego niedopuszczalne jest zastępowanie zarzutu naruszenia przepisów postępowania, zarzutem naruszenia prawa materialnego i za jego pomocą kwestionowanie ustaleń faktycznych. Próba zwalczenia ustaleń faktycznych poczynionych przez sąd pierwszej instancji nie może nastąpić przez zarzut naruszenia prawa materialnego (zob. wyrok NSA z 29 stycznia 2013 r., I OSK 2747/12, LEX nr 1269660; wyrok NSA z 6 marca 2013 r., II GSK 2327/11, LEX nr 1340137). Ocena zarzutu naruszenia prawa materialnego może być dokonana wyłącznie na podstawie konkretnego stanu faktycznego, nie zaś na podstawie stanu faktycznego, który skarżący uznaje za prawidłowy (zob. wyrok NSA z 6 marca 2013 r., II GSK 2328/11, LEX nr 1340138; wyrok NSA z 14 lutego 2013 r., II GSK 2173/11, LEX nr 1358369). Jeżeli strona skarżąca kasacyjnie uważa, że ustalenia faktyczne są błędne, to zarzut naruszenia prawa materialnego przez błędne zastosowanie (czy niezastosowanie) jest co najmniej przedwczesny, zaś zarzut naruszenia prawa przez błędną jego wykładnię - niezasadny. Zarzut naruszenia prawa materialnego nie może opierać się na wadliwym (kwestionowanym przez stronę) ustaleniu faktu (tak m.in. NSA w wyroku z 23 stycznia 2025 r., III OSK 6441/21).

Niezależnie od powyższego, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego prawidłowo Sąd I instancji przyjął, że informacje zawarte w akapitach 508, 511-523, 526, 528-537, 769-792, 797-798, 801, 804-880 żadanego dokumentu nie podlegają udostępnieniu z uwagi na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy. Ujawnienie fragmentów uzasadnienia wyroku sądu arbitrażowego, objętego wnioskiem z 17 marca 2019 r. mogłoby wpłynąć negatywnie na pozycję rynkową spółki względem jej konkurentów. Pomimo iż fragmenty te dotyczą uzasadnienia prawnego wyroku sądu arbitrażowego, to ich ujawnienie bez szkody dla tajemnicy przedsiębiorcy nie jest możliwe. Fragmenty uzasadnienia prawnego wyroku odnoszą się do określonego stanu faktycznego i mogą stanowić tajemnicę przedsiębiorcy, o ile ich udostępnienie bez szkody dla stron postępowania arbitrażowego nie jest możliwe. Przykładowo, w pkt 508 żadanego wyroku sąd arbitrażowy odwołuje się do stanowiska strony i istotnych okoliczności faktycznych. Również pkt 511-523 odnoszą się do informacji (stanu faktycznego) mogących mieć

znaczenie gospodarcze dla konkurencji względem strony postępowania arbitrażowego. Pkt 526 i 528-537 nie zawiera argumentacji prawnej, a ocenę stanu faktycznego w świetle zgromadzonych dowodów i poczynionych ustaleń prawnych. Również pkt 769-792, 797-798 801, 804-880 zawierają przedstawienie stanu faktycznego (w szczególności dane finansowe, techniczne, posiadające wartość gospodarczą) i jego ocenę przez trybunał arbitrażowy.

Należy podkreślić, że prawo do informacji publicznej ma charakter niewątpliwie szeroki, co wiąże się z jego konstytucyjnym umocowaniem jako prawa politycznego, zapewniającego ważny instrument kontroli społecznej. Niemniej, wbrew argumentacji skargi kasacyjnej, tajemnica przedsiębiorcy może w określonych sytuacjach uzasadniać odmowę udostępnienia wyroku arbitrażowego w zakresie uzasadnienia prawnego w takim stopniu, że nie można się z nim zapoznać. Ustawa o dostępie do informacji publicznej przyjmuje w art. 5 regułę ważenia dóbr, wedle której nie każda informacja o sprawie publicznej podlega udostępnieniu. Jak wskazuje się w doktrynie, „Obywatelskie prawo do informacji nie ma charakteru bezwzględnego i organ powinien respektować konieczność ważenia zasady (dostępu do informacji publicznej) oraz innych wartości (np. wskazanych w art. 1 i 5 u.o.i.n.) jako dopuszczalnych przesłanek ograniczenia dostępności informacji publicznej” (A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, E. Jarzęcka-Siwik (w:) B. Fischer, K. Izdebski, M. Jabłoński, M. Wilbrandt-Gotowicz, K. Wygoda, J. Wyporska-Frankiewicz, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, E. Jarzęcka-Siwik, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2023, art. 5, pkt 1. Ustawodawca przewidział sytuację, w której żądana informacja zawiera dane osobowe osoby fizycznej, dane objęte tajemnicą przedsiębiorcy lub dane podlegające ochronie na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Wówczas prymat należy dać ochronie ww. dóbr i wartości prawnie chronionych. Sytuacja taka miała miejsce w niniejszej sprawie, co przesądza o bezzasadności zarzutu naruszenia art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w zw. z art. 11 ust. 2 u.z.n.k. również przez niewłaściwe zastosowanie.

Tożsame argumenty świadczą o bezzasadności zarzutów naruszenia art. 61 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2, art. 8 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji w zw. z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. i art. 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych w zw. z art. 91 ust. 1 i ust. 2

Konstytucji, w zw. z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Również w odniesieniu do tych przepisów skarżący nie przedstawił błędu wykładni dokonanej przez Sąd I instancji ani prawidłowej wykładni normy prawnej. Przy czym w ocenie NSA zaskarżony wyrok nie prowadzi do niekonstytucyjnego ograniczenia korzystania z prawa do informacji publicznej, gdyż przesłanka wskazana w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. dotyczy wyłącznie sytuacji, w których udostępnienie żądanej informacji nie jest możliwe bez ujawnienia informacji objętych tajemnicą przedsiębiorcy.

Sąd I instancji nie naruszył również art. 11 ust. 2 u.z.n.k., przez brak zastosowania tego przepisu. Sąd w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku odwołał się do pojęcia tajemnicy przedsiębiorstwa na gruncie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, przy czym odwołanie to miało charakter pomocniczy dla wykładni pojęcia tajemnicy przedsiębiorcy, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Skarżący kasacyjnie nie wykazał, aby z art. 11 ust. 2 u.z.n.k. wynikała odrębna definicja tajemnicy przedsiębiorstwa, aniżeli z art. 11 ust. 4 powołanej ustawy. W istocie oba przepisy odwołują się do tożsamego pojęcia, a odwołanie się przez Sąd I instancji do konkretnej, pojedynczej jednostki redakcyjnej art. 11 u.z.n.k., nie świadczy w żaden sposób o naruszeniu prawa materialnego.

Podsumowując, Sąd I instancji prawidłowo uznał, że w odniesieniu do zaskarżonej decyzji zaistniała przesłanka odmowy udostępnienia informacji publicznej, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Skoro więc podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty okazały się nieskuteczne, Naczelny Sąd Administracyjny nie miał podstaw do jej uwzględnienia, co z kolei skutkowało oddaleniem skargi kasacyjnej w oparciu o art. 184 p.p.s.a.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 204 pkt 1 p.p.s.a.

Naczelny Sąd Administracyjny nie uwzględnił wniosku dowodowego sformułowanego w skardze kasacyjnej. Zgodnie z art. 106 § 3 p.p.s.a., Sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Tymczasem uprawnienie skarżącego do samodzielnego wniesienia skargi kasacyjnej jest okolicznością niewymagającą dowodu i znaną Sądowi z urzędu.