



Sygn. akt II PO 1/15

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 8 grudnia 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Beata Gudowska (przewodniczący)  
SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)  
SSN Krzysztof Staryk

Protokolant Ewa Wolna

w sprawie z powództwa Związku Niezależnych Przewoźników Kolejowych z siedzibą w Warszawie  
przeciwko Polskim Kolejom Państwowym Spółce Akcyjnej z siedzibą w Warszawie  
z udziałem interwenientów ubocznych: PKP CARGO Spółki Akcyjnej w Warszawie  
oraz PKP Polskie Linie Kolejowe Spółki Akcyjnej w Warszawie  
o udostępnienie informacji publicznej,  
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 8 grudnia 2015 r.,  
skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego w W.  
z dnia 19 sierpnia 2014 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok w punkcie 1 w części oddalającej  
apelację Polskich Kolei Państwowych S.A. z siedzibą w  
Warszawie oraz w punkcie 2 w zakresie dotyczącym tego  
podmiotu i sprawę przekazuje Sądowi Okręgowemu do  
ponownego rozpoznania oraz orzeczenia o kosztach  
postępowania kasacyjnego.**

## UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy wyrokiem z 17 lipca 2013 r. nakazał stronie pozwanej Polskim Kolejom Państwowym S.A. w Warszawie udostępnienie na piśmie powodowi Związkowi Niezależnych Przewoźników Kolejowych z siedzibą w Warszawie, w terminie 1 miesiąca od uprawomocnienia się wyroku, następujących informacji publicznych: a) pełnej listy elementów infrastruktury kolejowej objętej umową dzierżawy z 28 września 2001 r., zawartej pomiędzy pozwaną a PKP Cargo S.A. na 1 listopada 2010 r.; b) pełnej listy elementów infrastruktury kolejowej objętej umową dzierżawy z 28 września 2001 r., zawartej pomiędzy pozwaną a PKP Cargo S.A. na 1 marca 2011 r.; c) pełnej listy elementów infrastruktury kolejowej, objętej umowami zawartymi pomiędzy pozwaną a PKP Cargo Service Spółka z o.o. na 1 marca 2011 r.; d) pełnej listy elementów infrastruktury kolejowej, objętej umowami zawartymi pomiędzy pozwaną a PKP Cargosped Spółka z o.o. na 1 marca 2011 r.; e) pełnej listy elementów infrastruktury kolejowej objętej umowami zawartymi pomiędzy pozwaną a T. Spółka z o.o., na 1 marca 2011 r.; f) udostępnienie informacji czy pozwana w okresie od 1 września 2010 r. do 1 kwietnia 2011 r. przekazała do PKP Cargo S.A. lub spółek od niej zależnych elementy infrastruktury kolejowej w drodze innej czynności prawnej niż zawarcie umowy dzierżawy nr D 36-KN-3/01 z 28 września 2001 r.; g) pełnej listy elementów infrastruktury kolejowej przekazanych przez pozwaną do PKP Cargo S.A. lub spółek od niej zależnych w drodze innej czynności prawnej niż zawarcie umowy dzierżawy z 28 września 2001 r.; h) udostępnienie informacji jakie terminale załadunkowe obejmuje umowa dzierżawy z 28 września 2001 r. i gdzie są one zlokalizowane, wg. stanu na 12 września 2011 r. i przekazanie powodowi pełnej ich listy; e) przekazanie powodowi kserokopii umowy dzierżawy z 28 września 2001 r. wraz z załącznikami do niej nr 1, 2 i 4, umowy dzierżawy środków trwałych stacji rozrządowych i manewrowych z 28 września 2001 r., zawartej pomiędzy pozwaną a PKP Polskimi Liniami Kolejowymi S.A. z siedzibą w Warszawie wraz z załącznikami do niej nr 1, 2 i 3 oraz umowy oddania do odpłatnego korzystania linii kolejowych oraz innych nieruchomości niezbędnych do zarządzania liniami kolejowymi z 27 września 2001 r., zawartej pomiędzy pozwaną a PKP Polskimi Liniami Kolejowymi S.A. z siedzibą

w Warszawie wraz z załącznikami do niej nr 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 i 10, za zwrotem przez powoda na rzecz pozwanej poniesionych przez pozwaną kosztów wykonania kserokopii wskazanych umów. W pozostałym zakresie Sąd powództwo oddalił. Ustalił w szczególności, że na podstawie uchwały zarządu pozwanej spółki tajemnicą przedsiębiorstwa PKP S.A. objęte są informacje i dokumenty wymienione w ramowym wykazie rodzajów informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Obejmuje między innymi informacje dotyczące umów z kontrahentami, porozumienia oraz ważne z punktu widzenia pozwanej umowy i kontrakty, których stroną jest pozwana a także zbiorcze zestawienia klientów. W PKP S.A. każda umowa najmu i dzierżawy była objęta tajemnicą. Umowy były udostępniane podmiotom trzecim w ograniczonym zakresie. Postanowienia umowy dzierżawy nr D 36-KN-3/01 z 28 września 2001 r. objęte były tajemnicą w PKP Cargo S.A. W 2011 r., na skutek wskazań NIK, Urzędu Transportu Kolejowego i Biura Kontroli Wewnętrznej PKP Cargo, umowie nadana została klauzula tajemnicy przedsiębiorcy. Informacje dotyczące położenia elementów infrastruktury kolejowej i podmiotu w dyspozycji którego się znajdują, członkowie Związku Niezależnych Przewoźników Kolejowych (powoda) uzyskują we własnym zakresie, w tym poprzez wyjazdy na poszczególne stacje oraz terminale i rozmowy z kontrolerami ruchu. Sąd Rejonowy stwierdził, że okoliczności faktyczne sprawy nie były w znacznej części sporne, zatem dokonując ustaleń mógł kierować się zasadami z art. 229 i 230 k.p.c. Różnica stanowisk dotyczyła interpretacji faktów i ocen prawnych. Sąd Rejonowy rozstrzygnął, że roszczenie powoda zasługiwało na uwzględnienie co do zasady. Podstawę prawną stanowią uregulowania ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.; dalej także jako ustawa z 2001 r.). Pozwana odmówiła powodowi dostępu do informacji ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy i dlatego sprawę rozpoznał Sąd powszechny na mocy poprzedniej regulacji art. 22 ustawy z 2001 r. Na gruncie tej ustawy bez znaczenia jest uzasadnienie żądania dostępu do informacji publicznej, a zatem również to, czy powód prowadzi działalność konkurencyjną względem pozwanego i chce wykorzystać uzyskane informacje w jej ramach. Nie podlega to badaniu przy rozpatrywaniu żądania (art. 2 ust. 1 ustawy). Pozwana jest jednoosobową spółką akcyjną Skarbu Państwa powstałą na podstawie ustawy o komercjalizacji,

restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe (Dz.U. z 2000 r. Nr 82, poz. 948 ze zm.). Pozwana jest podmiotem wymienionym w art. 4 ustawy z 2001 r. Do państwowych osób prawnych zalicza się jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Pozwana jest zatem obowiązana do udostępnienia informacji publicznej (art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z 2001 r.). Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną (art. 1 ustawy z 2001 r.). Wyliczenie z art. 6 ustawy z 2001 r. choć jest jedynie przykładowe, to wskazuje kategorie, których charakter jako informacji publicznej nie budzi wątpliwości. Żądanie powoda w zakresie udostępnienia listy elementów infrastruktury kolejowej dotyczy informacji publicznej. Zmierza do wyszczególnienia składników majątku będących w dyspozycji pozwanej. Powód dochodzi udostępnienia informacji o określonych składnikach majątkowych (tj. infrastrukturze kolejowej), objętych konkretnymi stosunkami prawnymi (tj. oznaczonymi w pozwie umowami) i według stanu w sprecyzowanych datach. Jest to zatem informacja publiczna o majątku, którym dysponuje podmiot, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z 2001 r. i zarazem o majątku publicznym, tj. majątku państwowej osoby prawnej. Zakres żądanych informacji dotyczy wprost kategorii sprecyzowanych w art. 6 ustawy – odpowiednio w ust. 1 pkt 2f i ust. 1 pkt 5a, a zatem tych, których charakter jako informacji publicznej nie budzi wątpliwości. Żądaniem objęte zostały kluczowe składniki majątkowe pozwanej, służące do realizacji powierzonych jej zadań, tj. elementy infrastruktury kolejowej, którym to pojęciem objęte są - stosownie do definicji legalnej z art. 4 pkt 1 ustawy z 28 marca o transporcie kolejowym - linie kolejowe oraz inne budowle, budynki i urządzenia wraz z zajętymi pod nie gruntami, usytuowane na obszarze kolejowym, przeznaczone do zarządzania, obsługi przewozu osób i rzeczy, a także utrzymania niezbędnego w tym celu majątku zarządcy infrastruktury. Pozwana uznała powództwo w części dotyczącej punktów ładunkowych. Żądanie także w pozostałym zakresie zasługuje na uwzględnienie wobec spełnienia przesłanek podmiotowo-przedmiotowych. Sąd Rejonowy uznał, że także treść aktów dyspozycji wskazanym mieniem w postaci umów oznaczonych w pozwie i innych czynności prawnych, zaliczyć należy do wskazanych kategorii informacji, podlegających udostępnieniu na podstawie ustawy z 2001 r. Oddanie analizowanych składników majątkowych do odpłatnego

korzystania innym podmiotom, jest podstawowym sposobem gospodarowania posiadanym majątkiem, co w stosunku do pozwanego przewidziane zostało w art. 39 ust. 1 ustawy z 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe. Przedmiotem umów objętych żądaniem były podstawowe składniki majątkowe, służące do realizacji powierzonych pozwanej zadań, a nadto dotyczyły znacznej części tego majątku o bardzo istotnej wartości rynkowej. Szczegółowe warunki jakie przyjęto we wskazanych czynnościach prawnych pozwalają na ich ocenę z punktu widzenia celowości i gospodarności, w tym poprzez wykorzystanie uprawnienia do dostępu do informacji publicznej. W ustawie nie ma podstaw do reglamentowania tych informacji – w odniesieniu do tych, które wprost wskazano w art. 6 ust. 1 pkt 2f i ust. 1 pkt 5a – przez odwołanie się do kryterium sposobu wykorzystania przez podmiot, któremu mienie jest przekazywane do odpłatnego korzystania. Mienie państwowe traktowane jako własność publiczna, musi być zarządzane zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki i transparentność, która w zakresie wykonywania tych działań jest szczególnie wymagana. Słuszne jest więc by obywatelom przysługiwało w stosunku do gospodarowania majątkiem publicznym, a więc również majątkiem jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, prawo kontroli, którą sprawować mogą w ramach dostępu do informacji publicznej. Prawa do informacji nie wyłącza tajemnica przedsiębiorcy – pozwanej. Nie jest wystarczające to, że sama kwalifikuje daną informację, jako objętą tajemnicą (art. 5 ust. 2 ustawy z 2001 r. w związku z art. 11 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji). Informacja staje się tajemnicą, kiedy przedsiębiorca przejawia wolę zachowania jej jako niepoznawalnej dla osób trzecich. Pozwana nie wykazała by informacje, o których udostępnienie wystąpił powód, miały być poufne z uwagi na to, że przedsiębiorca podjął działania w celu zachowania ich poufności. Z materiału wynika jedynie, że pozwana traktowała jako objęte tajemnicą wszystkie umowy najmu i dzierżawy, przy czym zastosowane środki podjęte w celu zachowania ich w tajemnicy mogą być zakwalifikowane jako te o charakterze prawnym (ograniczony dostęp pracowników i osób trzecich, klauzule), brak jest natomiast tych o podstawowym znaczeniu, tj. fizycznej ochrony. Nie sposób ustalić, czy środki te w odniesieniu do analizowanych umów, stosowane były w sposób permanentny od

chwili ich zawarcia (tj. od 2001 r.). Z materiału nie wynika czy żądana informacja posiada nadal wartość gospodarczą, wobec faktu, że analizowane umowy już nie obowiązują i zostały zastąpione innymi. Pozwana nie wykazała aby żądane przez powoda informacje były skutecznie objęte tajemnicą przedsiębiorcy. Żądanie nie dotyczy też informacji o charakterze przetworzonym, gdyż chodzi o udostępnienie treści umów, ale także pozostałych informacji wskazanych w pozwie. Przedstawienie listy elementów infrastruktury kolejowej oraz punktów załadunkowych objętych umowami nie wymaga złożonych działań myślowych. Chodzi o wyodrębnienie z umów informacji w nich zapisanych. Pozwana nie dysponuje aktualnie gotowym zestawieniem w żądanej formie. Będzie wymagany nakład pracy i poszukiwanie w zbiorach, jednak nie będzie się to wiązało z koniecznością poniesienia kosztów osobowych lub finansowych trudnych do pogodzenia z bieżącymi działaniami zobowiązanego do udzielania informacji. Powód wykazał szczególny interes publiczny w uzyskaniu informacji. Uzyskanie przez powoda informacji o warunkach na jakich udostępniony został majątek publiczny o bardzo znacznej wartości oraz o składnikach tego majątku będących w dyspozycji pozwanej, służy niewątpliwie zapewnieniu przejrzystości i umożliwia społeczną kontrolę podjętych działań. Nie można również pomijać – akcentowanej przez powoda – potrzeby zapewnienia konkurencji na rynku usług świadczonych przez pozwaną czy przez podmioty, którym majątek został udostępniony. Bezspornie powód (członkowie w nim zrzeszeni) prowadzą działalność konkurencyjną. Nie stanowi to jednak podstawy do nieuwzględnienia żądania, a przeciwnie z reguły to właśnie podmioty bezpośrednio zainteresowane danym, szczególnym segmentem rynku są zainteresowane w jego właściwym funkcjonowaniu i sprawowaniu kontroli w tym zakresie. Uzyskanie informacji przez powoda może przyczynić się do rozwoju konkurencji na danym rynku usług. Będzie to korzystne dla odbiorców usług. Koszt wydania kopii (kserokopii) kilku tysięcy stron umów obciąża powoda (art. 15 ust. 1 ustawy). Żądanie nie zasługiwało na uwzględnienie w zakresie załączników nr 3 do umowy D-36 oraz nr 8 do umowy D-50. W tym zakresie nie zostało zakwestionowane twierdzenie pozwanej, że informacje w nich zawarte objęte są innymi tajemnicami chronionymi ustawą a

nadto mienie nie stanowi majątku publicznego (a dotyczy praw podmiotów trzecich).

W apelacji pozwana zarzuciła naruszenie prawa materialnego, gdyż żądane informacje nie dotyczą spraw publicznych i nie podlegają udostępnieniu na podstawie ustawy z 2001 r. a ponadto pozwana nie jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej, ponieważ nie jest organem władzy publicznej ani podmiotem wykonującym zadania publiczne. Zarzuciła naruszenia art. 233 § 1 k.p.c.: 1) przez przyjęcie, że informacje nie stanowią tajemnicy przedsiębiorstwa i pozwana nie wykazała, aby podjęła działania w celu zachowania w poufności informacji, podczas gdy z uchwały nr 226 Zarządu PKP z 8 kwietnia 2008 r. oraz zeznań wynika, że informacje, o które wystąpił powód są objęte tajemnicą przedsiębiorstwa, które podjęło działania zmierzające do zachowania ich w poufności, a także należycie chroni te informacje, jako objęte tajemnicą przedsiębiorstwa; 2) przez przyjęcie, że informacje nie mają charakteru informacji przetworzonych oraz że powód wykazał istnienie szczególnego interesu publicznego w uzyskaniu żądanych informacji, podczas gdy z materiału wynika, że żądane informacje stanowią informację przetworzoną a powód ma wyłącznie interes własny w uzyskaniu tych informacji; 3) przez przyjęcie, że informacje żądane przez powoda dotyczą składników majątku publicznego, tj. elementów infrastruktury kolejowej służących PKP do realizacji powierzonych jej zadań, podczas gdy dotyczą tej części mienia, której nie jest przypisana żadna funkcja publiczna; 4) przez przyjęcie, że PKP udzieliła powodowi informacji dotyczącej elementów infrastruktury kolejowej wniesionych aportem do PKP Cargo S.A. w okresie od 1 września 2010 r. do 1 kwietnia 2011 r., podczas gdy z materiału dowodowego, tj. pisma PKP z 5 sierpnia 2011 r. ewidentnie wynika, że PKP udzieliły ZNPK wyłącznie informacji o wniesionych w okresie od 1 września 2010 r. do 1 kwietnia 2011 r. siedmiu nieruchomościach stanowiących zaplecze taborowe.

Apelację wniósł także interwenient uboczny PKP Cargo S.A. zarzucając naruszenie prawa materialnego i procesowego.

Sąd Okręgowy wyrokiem z 19 sierpnia 2014 r. oddalił obie apelacje. Zarzuty uznał za niezasadne. Przyjął, że Sąd Rejonowy dokonał prawidłowych ustaleń. Zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. jest chybiony. Skarżący nie wykazał

przekroczenia kryteriów oceny sędziowskiej. Rozstrzygnięcie jest prawidłowe i nie narusza art. 1 ust. 1 ustawy z 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Informacja publiczna to informacja wytwarzana przez władze publiczne i inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym, czyli właśnie wykonują w zakresie tego gospodarowania zadania publiczne. Pozwana gospodaruje mieniem, które w poprzednim systemie ustrojowym było mieniem państwowym, czyli publicznym. Spółka nadal wykonuje zadania publiczne, np. wynajmując dworzec. Ustawa o dostępie do informacji publicznej jest rozwinięciem zasady konstytucyjnej, gwarantującej obywatelom uprawnienia kontrolne (art. 61 ust. 1). Majątek pozwanej stanowił wcześniej własność państwową. Pozwana częściowo uznała powództwo co do podania informacji w zakresie punktów przeładunkowych. Niezrozumiałe jest dla Sądu dlaczego część informacji dotyczących infrastruktury została podana do wiadomości publicznej, a część miałaby być objęta tajemnicą. Cały majątek spółki ma takie samo pochodzenie i służy takim samym celom, w tym zadaniom publicznym, a zatem to wręcz obowiązkiem PKP jest informowanie obywateli, którzy złożyli się na mienie spółki, co dzieje się z poszczególnymi składnikami, jak są wykorzystywane i kto ma do nich dostęp, czy przynoszą dochód czy stratę. Nie został naruszony art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z 2001 r. w związku z art. 61 ust. 1 Konstytucji. Pozwana wykonuje zadania publiczne. Potwierdziły to zeznania strony pozwanej, jak i decyzja Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, który wskazuje choćby na takie zadania jak administrowanie dworcami czy zarząd infrastrukturą kolejową, stwierdzając równocześnie nieprawidłowości polegające na łączeniu dwóch funkcji – zarządcy infrastruktury i wykonywaniu przewozów, czyli wykorzystywaniu infrastruktury. Przy takim połączeniu nie jest w interesie PKP czy spółek jej podległych otwarcie rynku kolejowego i pełna konkurencja. Zadania publiczne pozwanej wynikają z ustawy o transporcie kolejowym – w dyspozycji PKP są linie kolejowe o znaczeniu państwowym, obronnym czy wyłącznie obronnym (art. 4 pkt 2 a, 2 b i 2 c ustawy o transporcie kolejowym). Kolej realizuje cele nie tylko gospodarcze, społeczne (dowóz ludzi do pracy czy na wypoczynek), ekologiczne czy obronne. Dysponent infrastruktury musi zadbać o realizację tych celów, zapewnić plany transportowe i dbać o interoperacyjność (art. 4 pkt 4 a i pkt 29 ustawy o transporcie kolejowym). W



interesie wszystkich obywateli jest rozwój kolei, a zatem i prawidłowe wykonywanie zadań przez dysponenta majątku oraz doprowadzenie do sytuacji wolnorynkowej i konkurencyjności na rynku przewozów kolejowych. Powód działa również w interesie obywateli. Linie kolejowe, bocznice, dworce i inne nieruchomości to majątek publiczny. Ujawnieniu polega nie tylko pierwsze przekazanie majątku – komercjalizacja na rzecz PKP, ale i to, co spółka z majątkiem robi dalej, jak nim gospodaruje, czy generuje dochody, komu przekazuje do dyspozycji infrastrukturę, jak dba o mienie. Kolej jest sprawą ważną dla ogółu, a przez to zainteresowanie jej sprawami jest duże i zwiększa się. Informacje nie stanowiły od początku tajemnicy przedsiębiorstwa. Spółka od początku nie uznała za ważne ochrony danych dotyczących infrastruktury, a klauzule pojawiły w okresie, gdy powód zaczął się starać o ujawnienie danych. Informacje nie stanowiły tajemnicy przedsiębiorstwa. Wiele podmiotów – NIK, Sejm, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego – dysponuje danymi i upublicznia wiedzę odnośnie niektórych z umów zawieranych przez PKP, a zatem uchwała o objęciu wszystkich umów dotyczących mienia PKP tajemnicą jest ewidentnie niezgodna z ustawą o dostępie do informacji publicznej. Uchwała ta jest ponadto aktem wewnętrznym spółki. Niezrozumiałe jest też to, że z jednej strony pozwana chroni wszystkie umowy, a z drugiej strony podmioty zewnętrzne, spoza grupy PKP, mają możliwość dowiadywania się na poszczególnych stacjach czy dworcach o kwestie związane z dostępem do infrastruktury. Objęcie tajemnicą przedsiębiorstwa informacji, które uzyskać można np. od naczelnika stacji jest więc nieskuteczne. Podanie żądanych danych wymaga tylko skserowania umów i załączników. Z uwagi na ilość tekstu będzie to czasochłonne, jednak poza czynnością skopiowania zbędny jest jakikolwiek inny nakład pracy. Nie ma potrzeby jakiegokolwiek innego zachowania, jak tylko odnalezienie umów i ich skopiowanie.

W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie:

1. art. 378 § 1 k.p.c. w związku z art. 328 § 2 k.p.c. oraz art. 391 § 1 k.p.c. polegające na niezrozumieniu wszystkich zarzutów podniesionych przez PKP w apelacji, tj. zarzutów dotyczących błędnego ustalenia, że składniki majątkowe, o których mowa w umowach objętych żądaniem pozwu, stanowią elementy infrastruktury kolejowej, podczas gdy żądane przez powoda informacje dotyczą tej części mienia, której nie jest przypisana żadna funkcja publiczna, a więc nie mogą

zostać zakwalifikowane jako informacja publiczna; uchybienie wskazanym przepisom prawa procesowego miało istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż w jego następstwie Sąd drugiej instancji nie wydał rozstrzygnięcia co do całej apelacji w zakresie przysługującej mu kognicji;

2. art. 1 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej w związku z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 pkt 2f i 5a ustawy przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że informacje żądane przez powoda stanowią informację publiczną – podczas, gdy prawidłowa wykładnia i zastosowanie tych przepisów prowadzi do wniosku, że żądane informacje nie dotyczą spraw publicznych i nie podlegają udostępnieniu na podstawie ustawy;

3. art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy w związku z art. 61 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4 pkt 2a, 2b i 2c ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym w związku z art. 4 pkt 4a i art. 29 tej ustawy przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że PKP wykonuje zadania publiczne w postaci zarządzania infrastrukturą kolejową i dysponowania liniami kolejowymi, podczas gdy prawidłowa wykładnia tych przepisów prowadzi do wniosku, że PKP nie wykonuje tego rodzaju zadań, a zatem nie jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej;

4. art. 5 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że informacje żądane przez powoda nie stanowią tajemnicy przedsiębiorstwa PKP, podczas gdy prawidłowa wykładnia tych przepisów prowadzi do wniosku, że informacje, o których udostępnienie wystąpił powód są objęte tajemnicą przedsiębiorstwa PKP, a PKP należycie chroni przedmiotowe informacje przed ujawnieniem ich osobom nieuprawnionym.

Powód wniósł o oddalenie skargi i zasądzenie kosztów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty skargi uzasadniają uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. W sprawie występuje kilka istotnych kwestii, choć skarga podlega rozpoznaniu tylko w granicach jej zarzutów (art. 398<sup>13</sup> § 1 k.p.c.). W pierwszej kolejności decydują zarzuty materialne, gdyż to w prawie

materialnym leży klucz do rozstrzygnięcia sporu i oceny zarzutów procesowych oraz co najmniej dostatecznego wyjaśnienia spornych okoliczności, warunkującego zastosowanie prawa materialnego (art. 217 § 3 k.p.c. w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji).

1. Dotychczasowe rozstrzygnięcie można ująć w stwierdzeniu, że pozwana dysponuje i rozporządza mieniem publicznym (państwowym), zatem jest zobowiązana do udzielania informacji publicznej. Czyli przeważała teza, że informacja publiczna idzie za majątkiem publicznym. Doszło do znacznego uproszczenia, gdyż chodzi o prawne rozumienie prawa do informacji publicznej. To, że adresat żądania (informacji) może być kwalifikowany jako podmiot z art. 4 ust. 1 pkt 4 (według powoda właściwie z art. 4 ust. 1 pkt 5) ustawy z 2001 r. a także podmiot z art. 6 ust. 1 pkt 2f i ust. 1 pkt 5a tej ustawy – jak przyjęły Sądy – nie wystarcza do stwierdzenia, że już tylko dlatego zobowiązany jest do udzielenia informacji publicznej. Argumentując na tym poziomie pozwana na rozprawie kasacyjnej wskazała na wyrok NSA z 24 czerwca 2015 r., I OSK 1486/14 i twierdzenie, że ma majątek odrębny od Skarbu Państwa i już to uzasadnia oddalenie powództwa. Nie zwalnia (nie wyłącza) to definitywnie pozwanej, gdyż katalog podmiotów nie jest regulacją zamkniętą (art. 6 ustawy z 2001 r. podmioty wymienia „w szczególności”). Zobowiązany może być podmiot niewymieniony w tym katalogu, który wykonując zadanie publiczne dysponuje informacją publiczną.

2. Kolejny poziom (warunek *sine qua non*) spełnia się wtedy, gdy żądana informacja wynika z wykonywania zadania publicznego – art. 4 ust. 1. To jest kryterium pierwotne i w tym zakresie zarzuty skarżącego są zasadne, jednak o tyle, że w sprawie brakuje dalszej analizy i materiału. Punktem wyjścia jest art. 61 ust. 1 ustawy zasadniczej. Zgodnie z nim obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Nie można przyjąć, że ustawa zwykła pozwala na dowolne rozszerzenie zakresu obowiązku określonego w Konstytucji. Wszak to co jest uprawnieniem jednego podmiotu jest

jednocześnie obowiązkiem drugiego podmiotu, przy czym zasadniczo nie chodzi o relację właściwą do zobowiązania cywilnego. Znaczenie ma prawo polityczne a nie ekonomiczne (art. 61 znajduje się w rozdziale II Konstytucji – wolności i prawa polityczne). Ustawa zwykła nie powinna rozszerzać zakresu obowiązku, a na pewno nie może pomijać tego, że jest to własna i określona przedmiotowo materia ustawy zasadniczej. Od razu profiluje to przedmiot sprawy o udostępnienie informacji publicznej. Ubiegający się o taką informację powinien być precyzyjny w żądaniu (treści żądanej informacji publicznej). Natomiast adresat żądania może ograniczać swój obowiązek udostępnienia informacji tylko do tej, która łączy się z wykonywaniem zadań publicznych wynikających z wykonywania władzy publicznej, a więc nie każdej działalności publicznej. W tej sprawie poprzestano natomiast na stwierdzeniu, że już tylko kwestia podmiotowa (art. 6 ust. 1 pkt 2f i ust. 1 pkt 5a) uzasadnia uwzględnienie powództwa. Przyjmując taki punkt wyjścia można zrozumieć treść orzeczenia (skarżonego rozstrzygnięcia), które obejmuje szeroki przedmiot informacji i samo zobowiązanie może być niemałe (według Sądu Rejonowego „kilka tysięcy stron” a według Sądu Okręgowego „*Nie ma potrzeby jakiegokolwiek innego zachowania, jak tylko odnalezienie umów i ich skopiowanie*”). Obowiązek udostępnienia informacji powinien być konkretny i precyzyjny, bo wykonawca (adresat żądania) powinien mieć jasność co do treści obowiązku, choćby dlatego że mogą wystąpić wątpliwości na etapie jego wykonania (egzekucji). Argumentacja ta wykracza jednak ponad potrzebę, gdyż brak takich zarzutów. Natomiast wyrok nie mógł zostać utrzymany albowiem został oparty na niewłaściwej wykładni i stosowaniu prawa. Ujmując syntetycznie, to podmiot, który można kwalifikować jako podmiot z art. 6 ustawy z 2001 r., nie powinien być zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, gdy żądanie nie dotyczy informacji publicznej.

3. Ważne jest odkodowanie pojęcia „zadania publicznego” z art. 4 ust. 1 ustawy i stwierdzenie, że zadanie publiczne powinno być ujmowane (rozumiane) jako zadanie jednostki organizacyjnej w zakresie, w jakim wykonuje zadania władzy publicznej i gospodaruje majątkiem Skarbu Państwa (art. 61 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji). Obowiązek udostępniania informacji publicznej w trybie ustawy z 6 września 2001 r. przez pozwaną nie wynika z samego posiadania i dysponowania

majątkiem (publicznym) lecz z wykonywania zadań publicznych (zadań władzy publicznej). Dopiero ta cezura gwarantuje właściwe oddzielenie tego co jest materia obowiązkową objętą ustawą o dostępie do informacji publicznej. Nie wystarcza więc sam podział na sferę publiczną (w tym państwową) i niepubliczną, gdyż decyduje to, czy podmiot wykonuje zadania publiczne (zadania władzy publicznej). W przeciwnym razie obowiązek udzielania informacji niezasadnie będzie wykraczał poza granice uprawnionego dostępu do informacji publicznej. Wówczas należałoby uwzględnić kolejne (podobne) żądania tylko dlatego, że obejmują infrastrukturę podmiotu publicznego. Reasumując tą część, to nie decyduje rodzaj przedsiębiorstwa (państwowe czy handlowa spółka kapitałowa) lecz wykonywanie zadania publicznego oraz wynikający z tego obowiązek, który może być kwalifikowany jako informacja publiczna. Zadania publiczne powinny wynikać z wyraźnych unormowań ustawowych. Chodzi wszak o zadania wykonywane środkami władczymi. Zobowiązany jest podmiot wykonujący zadania władzy publicznej i gospodarujący majątkiem Skarbu Państwa (por. uchwałę NSA z 11 kwietnia 2005 r., I OPS 1/05 z glosą P. Sarneckiego, Przegląd Sejmowy 6/2005; także w rozważanym zakresie wyroki WSA w W-wie z 2 lipca 2015 r., II SA/Wa 366/15 i z 16 czerwca 2015 r., II SA/Wa 194/15). Nie chodzi więc o wszelką działalność publiczną czy użyteczności publicznej. Tym samym nie obowiązuje schemat, że przedsiębiorstwo państwowe zawsze będzie udostępniać taką informację, natomiast nie będzie jej udostępniać przedsiębiorstwo prywatne, choć wykonuje zadania publiczne (władzy publicznej).

4. Wątpliwe jest czy można obejmować informacją publiczną wszystko co łączy się z samym posiadaniem, dysponowaniem, gospodarowaniem i rozporządzaniem mieniem, nawet gdy może być kwalifikowane jako publiczne (państwowe). W tej sprawie punktem ciężkości żądania jest zgłoszona potrzeba informacji o mieniu (infrastrukturze). Informacja publiczna nie jest mieniem (rzeczą ani zobowiązaniem cywilnym). Informacja publiczna nie jest własnością podmiotu i w tym wyraża się jej cecha szczególna. Należy się tą informacją podzielić a właściwie udostępnić. Informacji publicznej nie przekazuje się w wykonaniu zobowiązania cywilnego lecz udostępnia jako obowiązek publiczny (administracyjny). Powstaje pytanie czy informacja o rzeczy (infrastrukturze) jest

informacją publiczną. Rzecz może być nośnikiem albo dowodem takiej informacji, natomiast jako taka jest tylko rzeczą i oceny tej nie zmienia to w czym jest posiadaniu (własności). Te podstawowe kryteria odnoszone do rzeczy jako przedmiotu fizycznego i prawa posiadania (własności) nie składają się jeszcze na informację publiczną. Informacja publiczna nie powinna być redukowana do mienia, które z natury nie pozostaje bez właściciela. Potwierdza to jedynie powyższą też, że wskazanie na podmiot z art. 6 ustawy nie przesądza o obowiązku udostępnienia informacji publicznej.

5. Sąd powszechny zasadniczą argumentację oparł na źródle majątku oraz na tym, że kolej pełni funkcje publiczne. Tak ogólny stopień rozważań można podzielić, jednak nie jest wystarczający w tym sporze, gdyż decyduje to czy żądana informacja jest informacją publiczną, czyli wynika z wykonywania zadania publicznego. Kolej miała i nadal ma zadania, które w części można kwalifikować jako publiczne. Nie wynika z tego *a priori*, że obowiązek aplikowany na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej może być dowolny. Przewóz osób i towarów zawsze był usługą, opartą na umowach (zobowiązaniach). W aspekcie dostępu do informacji publicznej nie decyduje własność Skarbu Państwa, a sama informacja publiczna jako odrębna kategoria prawna. W uzasadnieniu wyroku silnie akcentuje się pochodzenie majątku kolei, co nie jest przesłanką decydującą i wystarczającą. Ustawodawca zdecydował, że państwowa kolej została skomercjalizowana. Powstały spółki prawa handlowego, które mają określone (wydzielone) zadania. W sprawie wskazano na art. 39 ustawy o komercjalizacji pp PKP. Stanowi on między innymi, że PKP S.A. gospodaruje mieniem, w szczególności przez wnoszenie do spółek, sprzedaż, oddawanie do odpłatnego korzystania w drodze umów prawa cywilnego, a także przez zbywanie mienia zbędnego. Należałoby więc rozstrzygnąć, czy żądanie odwołuje się do początkowego etapu komercjalizacji czy też do dalszych działań w tym zakresie i czy w ogóle zadania te (pierwotne i dalsze) można ująć jako wykonywanie zadania publicznego. W wyroku orzeczono o umowach między podmiotami prawa prywatnego (spółki akcyjne i z o.o.). Żądania, które kolej wykonuje mogą być kontrolowane przez władzę publiczną tylko w takich ramach, jakie wyznacza prawo. PKP S.A. jest podmiotem odrębnym od Skarbu Państwa. Władze spółki mają swoją

samodzielność i stosują się do prawa handlowego. Z prawa handlowego nie wynika, że spółka wykonuje zadania władzy publicznej. W sprawie nie przedstawiono i nie wykazano, że w części objętej żądaniem władza publiczna wykonuje zadania z pomocą albo za pomocą pozwanej spółki. Nie jest wykluczone, że pozwana wykonuje takie zadania, jednak wówczas powinno to być wyraźnie ocenione i rozstrzygnięte.

6. Na brak właściwego uchwycenia treści prawa materialnego pozwana zwracała uwagę w piśmie z 15 lipca 2013 r. (załącznik do protokołu rozprawy z 5 lipca 2013 r.) i później w apelacji, czyli na nierozpoznanie istoty sprawy, gdy pomija się treść wykonywania zadania publicznego. Chodzi więc o sferę faktyczną i prawną. Obie przeniosły się do skargi kasacyjnej. Należało zbadać, czy punktem odniesienia czyli podstawą (bazą) do żądanej informacji może być posiadanie i dysponowanie mieniem, a jeżeli nawet, to skarżąca zasadnie zarzuca, iż nie ustalono czy żądana informacja dotyczy właściwego mienia, gdyż nie jest mu przypisana żadna funkcja publiczna. W tym znaczeniu zarzut naruszenia art. 378 § 1 k.p.c. jest zasadny. Naruszenie to ma wpływ na wynik sprawy (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 2 k.p.c.). W sprawie nie ma umów i dokumentów, które można by powiązać z wyrokiem i podjąć próbę oceny. Oznacza to, że Sąd wyrokował nie mając tych dokumentów.

7. Zasadny jest zarzut naruszenia przepisów ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym. Argumentacja Sądu (tożsama w tej części z uzasadnieniem w równoległej sprawie II PO 2/15 przeciwko PKP Cargo S.A.) jest wątpliwa nie tylko dlatego, że sytuacja PKP S.A. i PKP Cargo S.A. nie jest tożsama. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego prowadził postępowanie przeciwko PKP Cargo S.A. a nie przeciwko pozwanej. Z treści decyzji Prezesa UTK z 28 maja 2013 r. wyraźnie wynika, iż wszczęto z urzędu postępowanie administracyjne przeciwko PKP Cargo S.A. w sprawie zapewnienia przewoźnikom kolejowym niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury kolejowej. W sprawie ważniejsze jest stwierdzenie, że czym innym jest ustawa dotycząca rynku kolejowego (ustawa o transporcie kolejowym) i czym innym ustawa o dostępie do informacji publicznej. Z samego faktu posiadania określonej infrastruktury (przepisy ustawy o transporcie kolejowym wskazane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku) nie wynika obowiązek

udostępnienia informacji publicznej. Ponadto wobec braku ustaleń nie można rozstrzygnąć o zarzucie pozwanej, że nie zarządza infrastrukturą kolejową ani nie dysponuje liniami kolejowymi. Działalność taką ma prowadzić PKP PLK S.A. Z drugiej strony skoro określona infrastruktura jest przedmiotem umowy, to strona takiej umowy powinna mieć do niej określone prawo. Ujawnia się tu podstawowy mankament, gdyż Sąd nie ustalił jakie zadania wykonuje pozwana spółka, a w ogóle z czym łączy się żądanie (którego zakres nie jest mały).

8. Gdyby spełniały się przesłanki dostępu do informacji publicznej, to pozostaje zarzut ograniczenia dostępu ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy (art. 5 ust. 2). Zwrócić należy uwagę, że wyrok nakazuje wyjawić określoną treść umów cywilnoprawnych między podmiotami prawa handlowego (prócz PKP Cargo S.A. także inne spółki). W sprawie nie ma stanowiska tych spółek. Rodzi się pytanie czy można oddzielić potencjalną informację publiczną od chronionych interesów tych podmiotów. Tajemnica przedsiębiorstwa obowiązuje z mocy ustawy, czyli nawet wtedy, gdy podmiot nie manifestuje woli jej ochrony (art. 11 ust. 4 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji). Dostęp do informacji publicznej powinien być uzasadniony (art. 31 ust. 3 Konstytucji) i nie zawsze jest bezwarunkowy (choćby art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2001 r.). Dostęp do informacji publicznej nie musi być środkiem służącym wolnej konkurencji podmiotów gospodarczych. To jest materia przepisów regulujących taką konkurencję. W tej sprawie Sąd Rejonowy ustalił, że „powód (członkowie w nim zrzeszeni) prowadzą działalność konkurencyjną”. Pozwana wprowadziła pierwotnie ograniczenia do zaostrożenia warunków dostępu ze względu na informację przetworzoną, to jednocześnie obronę łączyła z tajemnicą wynikającą z uchwały zarządu nr 226 z 8 kwietnia 2008 r. Wątpliwe mogą być zatem ustalenia i ocena, że należy pominąć wolę podmiotu, gdyż ta pojawiła się dopiero po zgłoszeniu żądania. Ustalenia Sądu pierwszej instancji wskazują na objęcie umów tajemnicą. Natomiast Sąd drugiej instancji wprowadził do tej oceny pewne novum, tj. że skoro szereg podmiotów (NIK, UTK, Sejm) ma dostęp do informacji o infrastrukturze, to ochrona tajemnicy nie może być uwzględniona. Rzecz jednak w tym, że wszystkie te podmioty (organy) działają w granicach szczególnych regulacji (podstaw ustawowych) i realizują swoje indywidualne funkcje. Prezes UTK nie jest arbitrem w sporze czy



dana materia stanowi informację publiczną. Z jego decyzji z 23 maja 2011 r. wynika, że organ w postępowaniu ograniczył dostęp do dokumentów, uznając tajemnicę przedsiębiorstwa PKP Cargo S.A. Regulator w zakresie określonym kontroluje udostępnienie infrastruktury kolejowej. Również z art. 29 ustawy o transporcie kolejowym nie wynika, że udostępnianie infrastruktury kolejowej już tylko na podstawie tej regulacji stanowi w każdym przypadku informację o sprawach publicznych w rozumieniu ustawy z 2001 r. i należy udostępnić informację o przedmiocie umowy dzierżawy. Natomiast NIK ma swoją indywidualną podstawę kontroli i również ostatecznie nie rozstrzyga czy określona materia stanowi informację publiczną. Powszechny dostęp do decyzji i wyników kontroli nie osłabia prawa do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa.

9. Powyższa ocena pozwala stwierdzić, że zasadne są zarzuty procesowe skargi. Nie jest prawidłową sytuacją, gdy Sąd drugiej instancji nie rozpoznaje zarzutów apelacji (art. 378 § 1 k.p.c.). Naruszenie to ma znacznie, gdyż mogło mieć wpływ na wynik sprawy. O wyniku sprawy decyduje prawo materialne, gdyż to ono wyznacza jakie postępowanie dowodowe było konieczne dla co najmniej dostatecznego wyjaśnienia spornych okoliczności oraz czy przedmiotem dowodu były fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy.

Reasumując - nie przesądza i nie wystarcza określony status podmiotu, lecz to czy posiada informację, która może być kwalifikowana jako informacja publiczna, przy czym powinna wynikać z wykonywania zadania publicznego (zadania władzy publicznej). Wymaga to dalszej analizy, poprzedzonej odniesieniem się do zarzutów procesowych apelacji. Samo zainteresowanie mieniem (infrastrukturą) nie wystarcza, gdy nie ma podstaw do stwierdzenia informacji publicznej. Uprawniona jest więc teza, że obowiązek udostępniania informacji publicznej w trybie ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej przez PKP S.A. nie wynikałby z samego posiadania i dysponowania majątkiem Skarbu Państwa lecz z wykonywania zadań publicznych (zadań władzy publicznej) – art. 1 ust. 1 tej ustawy w związku z art. 61 ust. 1 ustawy zasadniczej. Gdyby w tym zakresie spełniały się przesłanki dostępu do informacji publicznej, to do rozstrzygnięcia konieczna jest jeszcze ponowna i samodzielna ocena racji łączonych z ochroną tajemnicy przedsiębiorcy.

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji (art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c. i art. 108 § 2 w związku z art. 398<sup>20</sup> k.p.c.).

kc