Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 08/02/2026 04:40:05

ARTYKUŁY

Studenckie Zeszyty Naukowe 2019, Vol. XXII, nr 41
DOI: 10.17951/szn.2019.22.41.9-27

Maksym Bonarek
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
maksym.bonarek@gmail.com

# Istota partnerstwa publiczno-prywatnego w kontekście dostępu do informacji publicznej a ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa jako instrument zabezpieczający interes prywatny

## *The essence of public-private partnership in the context of access to public information and protection of trade secret as an instrument securing private partners' interest*

STRESZCZENIE

Oparcie realizacji zadań publicznych na współpracy aparatu administracji z przedsiębiorcami prywatnymi w ramach kontraktów partnerskich, wpływa na standardy zarządzania kapitałem publicznym. Współzależność stron kontraktu wynikająca ze składników przedmiotowo istotnych porozumienia ma kluczowe znaczenie nie tylko dla określonego w umowie celu *per se*, ale także dla ochrony interesu stron zobowiązania. Nierzadko przecież, interes przedsiębiorcy związany ze składnikami wchodzącymi w zakres realizacji zadania publicznego, wykracza poza klasyczne ujęcie jawności finansów publicznych. Niezbędne staje się zatem usystematyzowanie instrumentów prawnych koniecznych do zachowania poufności określonych informacji, zarówno tych będących częścią oferty, jak również uwzględnionych w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym, określanych zbiorczym pojęciem tajemnicą przedsiębiorstwa.

**Słowa kluczowe:** partnerstwo publiczno-prywatne, współpraca międzysektorowa, tajemnica przedsiębiorstwa, kontrakty partnerskie, dostęp do informacji publicznej, jawność finansów publicznych.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 08/02/2026 04:40:05



## WSTĘP

Funkcjonalne ujęcie istoty partnerstwa publiczno-prywatnego, jako katalogu rozwiązań interdyscyplinarnych determinujących efektywne sposoby gospodarowania środkami publicznymi, byłoby pozbawione związku logicznego bez dokonania analizy korelatywnych właściwości administracji publicznej wobec sektora biznesowego. Współistnienie koncepcji optymalnego zarządzania kapitałem oraz całokształtu norm prawnych implikujących warunki współpracy, wyznaczają standardy przedsięwzięć realizowanych w ramach kontraktów partnerskich. Rzeczowe współistnienie, precyzujące techniki administrowania aktywami – chociaż utożsamiane przede wszystkim z działalnością podmiotów prywatnych – nie traktuje *de facto* wyłącznie o specyfice sektora prywatnego, lecz stanowi także kompleks instrumentów właściwych działalności aparatu państwowego[1]. Oparcie realizacji zadań publicznych na rzeczywistej współpracy aparatu administracji z przedsiębiorcami, prowadzi w rezultacie do wykształcenia modelu gospodarczej celowości nawiązanego porozumienia, którego przeznaczenie zakłada skuteczność i wysoką jakość usług publicznych. Osiągnięcie zakładanych rezultatów nie byłoby jednak możliwe bez zastosowania odpowiedniej konstrukcji normatywnej, która poza regulowaniem stosunków prawnych sprzyjałaby sprawnej realizacji zadań publicznych. Współzależność podmiotów wyrażająca się w kooperacji międzysektorowej zdaje się mieć także – poza jej zasadniczym celem – kluczowe znaczenie dla ochrony interesu stron kontraktu. Choć w odniesieniu do stosunków kreowanych z udziałem podmiotów publicznych trudno mówić jednoznacznie o indywidualnym interesie, nie budzi wątpliwości kwestia więzi gospodarczej normatywizującej współczesne idee partnerstwa[2].

Odpowiednie zrozumienie ewolucji w zakresie filozofii zarządzania publicznego wymaga odniesienia do procesów historycznych. Krajowe przemiany społeczno-gospodarcze lat 90. ubiegłego wieku, jak również wpływ czynników o charakterze

[1] Powiązanie działalności państwa w zakresie świadczenia usług publicznych ze strategiami zarządzania kapitałem oraz specyfiką wolnego rynku ukazuje analogię względem sektora prywatnego. Państwo bowiem, poza reglamentacją działalności uczestników obrotu gospodarczego, samodzielnie uczestniczy w procesach rynkowych świadcząc usługi publiczne np. oświata, transport miejski, służba zdrowia. Wówczas kluczowa jest nie tylko realizacja zadań *per se*, ale przede wszystkim odpowiednie gospodarowanie środkami z wykorzystaniem metod ograniczających ryzyka.

[2] Z natury stosunku partnerstwa publiczno-prywatnego wynika bowiem, iż jest ono narzędziem sprzyjającym realizacji interesu beneficjenta tj. społeczeństwa, odpowiadając jednocześnie generalnej koncepcji działalności administracji publicznej i jej roli opiekuńczej względem suwerena. Stąd też trudno w pierwszej kolejności konkretyzować interes stron, który jest przecież niejako podporządkowany idei dobra ogółu. Pomimo jednak przeznaczenia kontraktów partnerskich *pro publico bono*, należy pamiętać, iż uczestniczące w nich podmioty prywatne, poza realizacją powierzonych zadań publicznych, urzeczywistniają własne cele zarobkowe podejmując w tym zamiarze działania prowadzące m.in. do ochrony indywidualnego interesu przedsiębiorcy.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 08/02/2026 04:40:05



ponadnarodowym takie jak procesy globalizacyjne oraz intensywna integracja ze strukturami unijnymi, doprowadziły do wykształcenia mechanizmu przełamującego monopol państwa w dziedzinie usług publicznych. Implementacja koncepcji partnerstwa międzysektorowego umożliwiła przeprowadzenie transformacji polegającej na przekazaniu podmiotom prywatnym funkcji o charakterze publicznym. Klasyczna koncepcja administracji występującej w roli reglamentacyjno-świadczącej, zaczęła w konsekwencji ustępować systemowi skupionemu wokół czynności zarządzająco-kontrolnych, odchodząc stopniowo od samodzielności wykonywania zadań publicznych[3]. Liberalizacja rynków dotychczas zastrzeżonych dla działalności aparatu państwowego przekształciła tym samym układ sił podmiotów uczestniczących w realizacji tych zadań. Stworzenie warunków konkurencji zapewniło impulsy dynamizujące procesy rynkowe, odnosząc bezpośredni skutek w poprawie jakości zarządzania kapitałem publicznym poprzez wykorzystanie potencjału podmiotów prywatnych[4]. Swoista kumulacja doświadczeń oraz ich odpowiednie wykorzystanie sprzyjają bowiem właściwemu podziałowi zadań, odpowiedzialności za projekt oraz jego terminowe wykonanie. Rozmieszczenie ryzyka proporcjonalnie do unormowań wynikających z kontraktu, pozwala natomiast dyscyplinować strony umożliwiając jednocześnie osiągnięcie najkorzystniejszego, pod względem ekonomicznym, sposobu dostarczania usług publicznych. Ilekroć jednak mowa o prywatyzacji zadań, ryzyku i odpowiedzialności, nie sposób nie odnieść wrażenia, że interes przedsiębiorcy związany z ochroną informacji i eliminowaniem zagrożenia ujawnienia określonych danych może wykraczać poza klasyczne ujęcie jawności finansów publicznych. Dbałość o ochronę interesu publicznego w drodze przyznania priorytetu zasadzie jawności, nie zawsze będzie zatem bezwzględnie skuteczne – ustawodawca przewidział okoliczności przemawiające za jej ograniczeniem na rzecz przedsiębiorców.

## UMOWY W ZAKRESIE PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO – ZARYS OGÓLNY

[3] Poradnik *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Urząd zamówień publicznych, Warszawa 2010.

[4] Konkurencja, będąc wprawdzie zjawiskiem właściwym mechanizmom występującym w warunkach wolnego rynku, nie charakteryzuje jedynie transakcji realizowanych w sektorze prywatnym. Oparcie działań administracji, w zakresie świadczenia usług publicznych, na udziale czynnika zewnętrznego tj. przedsiębiorców, zapewnia osiągnięcie najlepszej wartości pieniądza przy zastosowaniu dyscypliny zarządzania i kompetencji sektora prywatnego. Zob. Wytyczne dotyczące udanego Partnerstwa Publiczno-Prywatnego opublikowane przez Komisję Europejską, Dyrektoriat Generalny ds. Polityki Regionalnej, styczeń 2003 r. Źródło: https://www.ppp.gov.pl/Poradnik_inwestora/AktyPrawne/Documents/Wytyczne_Komisji_PPP_190111.pdf

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 08/02/2026 04:40:05



Z uwagi na doniosłość materii stosunków zobowiązaniowych w perspektywie realizacji zadań publicznych, niezwykle ważne staje się unormowanie *essentialia negotii* umów jako składników precyzujących uprawnienia i obowiązki partnerów przedsięwzięcia. Współpraca kontrahentów w ramach kontraktów partnerskich, wywołuje bowiem – poza zasadniczymi konsekwencjami ekonomicznymi – określone skutki także w sferze cywilnoprawnej. Mowa o konstrukcji stosunków, których istotą jest zabezpieczenie interesów stron, gwarancja odpowiedzialności i kontroli nad projektem, które zbiorczo konkretyzują standardy świadczonych usług, ich jakość, warunki płatności, podział ryzyk czy wreszcie szczegółowe postanowienia określające system kar i bonifikat w zakresie terminowości, wymogów bezpieczeństwa, kontroli kosztów oraz zasad gospodarowania majątkiem publicznym[5].

Podstawą normatywną partnerstwa regulującą części składowe porozumienia jest ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym[6]. Normuje ona zarówno zakres przedmiotowy umowy, a więc definicję przedsięwzięcia i jego przykładowe formy, jak i wspomniane już *essentialia negotii*, na podstawie których kształtowane będą postanowienia umowne. Adekwatnie do brzmienia art. 7 uPPP, poprzez umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny tj. przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny, zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem (umowa odpłatna) oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się (zobowiązanie wzajemne) do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. Złożona struktura definicji nieco komplikuje zrozumienie, toteż sensowny będzie jej rozbiór logiczny (składniowy) na samodzielne jednostki redakcyjne:

1) realizacja przedsięwzięcia przez partnera prywatnego za wynagrodzeniem,
2) poniesienie w całości albo w części wydatków przez partnera prywatnego lub poniesienie ich przez osobę trzecią,
3) wzajemne zobowiązanie podmiotu publicznego do współdziałania, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego.

Ad. 1) Definicję przedsięwzięcia precyzuje art. 2 pkt 4 uPPP, zgodnie z którym przedsięwzięciem może być:

a) budowa lub remont obiektu budowlanego,
b) świadczenie usług,
c) wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenie podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub
d) inne świadczenie

[5] Zob. Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2013.

[6] Dz. U. 2009 nr 19 poz. 100 z późn. zm., dalej jako: uPPP.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 08/02/2026 04:40:05



- połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia lub z nim związany.

Wobec powyższego, można zaobserwować pewną zależność wynikającą wprost z zamiaru prawodawcy, który *de facto* dość lakonicznie przedstawia zakres przedmiotowy partnerstwa. Konkretyzacja przejawów działalności partnera prywatnego w postaci katalogu świadczeń stanowi jedynie przykładowe wyliczenie, co zdaje się potwierdzać wykorzystanie przez ustawodawcę końcowego sformułowania „inne świadczenie", które – będąc pojęciem niedookreślonym – rozszerza jego zakres. Najpewniej, przyjęcie takiej konstrukcji nie było przypadkowe, zaś miało zapewnić możliwie najszersze ujęcie współpracy. Pomimo zastosowania otartego katalogu świadczeń, nie każde przedsięwzięcie będzie stanowić przejaw partnerstwa w zakresie realizacji zdań publicznych, a tylko takie związane z zarządzaniem określonym składnikiem majątkowym w sposób bezpośredni (do realizacji celu głównego) lub pośredni (poprzez związek funkcjonalny z celem głównym). Chodzi więc o składnik, który albo *sensu stricto* oddziałuje na osiągnięcie rezultatu końcowego (np. nieruchomości i obiekty budowlane, których przeznaczenie ściśle wiąże się z danym świadczeniem) albo składnik w znaczeniu *sensu largo*, którego rola sprowadza się do funkcji akcesoryjnej, sprzyjającej świadczeniu głównemu (np. zagospodarowanie sąsiedniej infrastruktury poprzez wybudowanie obiektów generujących przychody dla partnera prywatnego, pozwalające na refinansowanie nakładów poniesionych w związku ze świadczeniem podstawowym). Z zawarciem umowy wiąże się także zobowiązanie podmiotu publicznego do zapłaty wynagrodzenia partnerowi prywatnemu, które w różnych konfiguracjach może przybrać formę pożytków z przedmiotu partnerstwa lub (alternatywną) zapłatę określonej sumy pieniężnej (płaconej jednorazowo lub ratami)[7].

Ad. 2) Innym elementem przedmiotowo istotnym porozumienia jest zobowiązanie partnera prywatnego do poniesienia całości lub części wydatków na realizację przedsięwzięcia. Nie jest to jednak obowiązek jednoznaczny z koniecznością ponoszenia wydatków ze środków własnych, jako że ustawodawca dopuszcza możliwość finansowania środkami pochodzącymi również od osób trzecich np. funduszy inwestycyjnych. Wprawdzie, kształt odpowiedzialności określonego podmiotu za pokrycie wydatków będzie zależny od przyjętego źródła finansowania, niemniej nie będzie to stanowiło odrębnej podstawy do przeniesienia odpowiedzialności kontraktowej za realizację przedsięwzięcia na osobę trzecią. Pomimo bowiem wykorzystania środków pieniężnych osób trzecich, ich odpowiedzialność będzie ograniczona wyłącznie za zapewnienie finansowania i tylko wobec partnera prywatnego. Oznacza to zatem, iż w dalszym ciągu podmiot prywatny będzie od-

[7] Zob. Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego…, *op. cit.*

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 08/02/2026 04:40:05



powiadał wobec podmiotu publicznego za pokrycie wydatków w zakresie jakim został obciążony obowiązkiem czynienia[8].

Celem zapewnienia przejrzystości analizowanej definicji, należy także rozstrzygnąć kwestię rodzajowego zróżnicowania nakładów wchodzących w zakres pojęcia „wydatków" obciążających podmiot prywatny. Klasyfikacja wydatków w oparciu o ich rodzaj uzależniona będzie z reguły od etapu realizacji przedsięwzięcia tj. okresu przygotowań do świadczenia usług albo fazy ich właściwego świadczenia, a więc po wykonaniu prac przygotowawczych. Poprzez wydatki z pierwszej grupy należy rozumieć tzw. nakłady inwestycyjne poczynione w okresie do zakończenia inwestycji, z którą będzie się wiązało świadczenie usług w przyszłości. Wydatki odnoszące się do świadczenia usług *per se* obejmują natomiast tzw. nakłady eksploatacyjne związane z utrzymaniem i zarządzaniem przedmiotem inwestycji, np. prace remontowe, konserwacje, modernizacja obiektu, wydatki na wynagrodzenia, opłaty z tytułu dostawy energii elektrycznej, wody, gazu itp.[9].

Ad. 3) Ostatnim elementem przedmiotowo istotnym umów jest obowiązek współdziałania stron kontraktu w celu realizacji przedsięwzięcia, który jednocześnie odróżnia partnerstwo od klasycznego zamówienia w warunkach przetargu publicznego. Mimo zlokalizowania komentowanej przesłanki na końcu definicji ustawowej, rzeczowe współdziałanie określane jest mianem jednego z najważniejszych elementów kwalifikujących współpracę w ramach partnerstwa: „(…) Użycie w tym przepisie [w art. 7 uPPP] sformułowania, że podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego, oznacza, że ten element jest warunkiem niezbędnym, aby daną umowę zakwalifikować jako umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym [w przeciwnym razie, nie będzie można mówić o partnerstwie]"[10]. Kryterium współdziałania zmaterializuje się każdorazowo przy współpracy zmierzającej do zrealizowania uprzednio uzgodnionych celów, co koresponduje z zasadą wyrażoną w art. 354 § 2 KC[11], zgodnie z którą wierzyciel zobowiązany jest współdziałać z dłużnikiem w wykonywaniu zobowiązania (cywilnoprawna metoda regulacji stosunków).

---

[8] Zasadniczo, partner prywatny będzie odpowiedzialny wyłącznie za zakres wynikający z treści postanowień umownych, które dotyczą jego bezpośrednio, tak więc nie będzie on obciążony zadaniami i ryzykiem przedsięwzięcia przejętymi przez podmiot publiczny lub tych dotyczących podmiotów trzecich. Podmiot prywatny ponosi wówczas odpowiedzialność za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania.

[9] Zob. Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego…, *op. cit.*

[10] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2013 r. sygn. I SA/Op 445/12, Legalis.

[11] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. 1964 nr 16 poz., 93 z późn. zm.) dalej jako: KC.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 08/02/2026 04:40:05



Postaci wkładu własnego reguluje natomiast art. 2 ust. 5 uPPP, który określa, iż będzie nim świadczenie podmiotu publicznego lub podmiotu prywatnego polegające w szczególności na poniesieniu części wydatków na realizację przedsięwzięcia, w tym sfinansowanie dopłat do usług świadczonych przez partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia lub wniesieniu składnika majątkowego. Odmiennie zaś od ogólnego kryterium współdziałania stron kontaktu, wniesienie przez podmiot publiczny wkładu finansowego nie jest składnikiem koniecznym umowy. Wykorzystany przez prawodawcę zwrot „w szczególności" wskazuje bowiem wyłącznie na ewentualny przejaw współpracy w takiej postaci i równie dobrze mógłby zostać zrealizowany w inny uzgodniony sposób. Wyliczenie z użyciem takiego pojęcia nie ma więc charakteru enumeratywnego, a wyraża jedynie intencję ustawodawcy do przykładowego zawężenia wspólnego działania partnerów[12].

## DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ – ZASADA JAWNOŚCI FINANSÓW PUBLICZNCYH

Pomimo zarysowania problematyki pracy, precyzyjne ujęcie relacji charakteryzujących partnerstwo międzysektorowe wymaga także dokonania klasyfikacji norm w ramach obowiązującego systemu prawnego. Konkretyzacja przepisów nie byłaby jednak dostatecznie klarowna bez przeprowadzenia wstępnej analizy na gruncie ustawy zasadniczej jako fundamentu demokratycznego państwa prawa. Oparcie systemu normatywnego na konstytucyjnej transparentności działań podejmowanych przez administrację publiczną stanowi narzędzie kontroli nad rzetelnością i celowością dokonywanych wydatków. Przyznanie obywatelom prawa do pozyskiwania i wtórnego wykorzystywania informacji o działalności administracji publicznej bez wątpienia realizuje koncepcję partycypacji społeczeństwa przy sprawowaniu władzy, zaś nałożenie na organ obowiązku współdziałania w tym zakresie poprzez udzielanie stosownych informacji dopełnia postulat jawności życia publicznego. Niemniej ważnym aktem regulującym jawność gospodarowania kapitałem publicznym jest ustawa o finansach publicznych[13]. Przepis artykułu 33 ust. 2 tejże ustawy normuje ogólną dyrektywę, wedle której gospodarka środkami publicznymi jest jawna. Językowa wykładnia pojęcia nie rozstrzyga jednak dostatecznie precyzyjnie zakresu znaczeniowego terminu, przez co konieczne jest uzupełnienie wywodu o dorobek doktryny. W literaturze przedmiotu jawność finansów publicznych definiowana jest najczęściej w dwojaki sposób, zależny od rozpatrywanego kryterium. Formalne ujęcie zasady oznacza możliwość zapoznania się z mecha-

[12] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2006 r. sygn. I FSK 170/06, Legalis.

[13] Ustawa o z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. 2009 nr 157, poz. 1240.), dalej jako: FinPublU.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 08/02/2026 04:40:05



nizmami gospodarowania środkami publicznymi oraz dotyczącymi ich danymi, przejrzystość natomiast łączona jest z zasadą jawności w znaczeniu materialnym[14]. Jawność i przejrzystość, pomimo pozornej tożsamości, charakteryzują odmienne sytuacje. Pierwsze określenie oznacza swobodny dostęp obywatela do informacji o działalności finansowej państwa, a więc *expressis verbis* wyraża przysługujące mu uprawnienie, zaś przejrzystość określa zrozumiały dla niego sposób prezentacji takich danych wyznaczając ogólną dyrektywę prostoty udostępnianych treści.

Omówiwszy rolę zasady jawności w świetle standardów funkcjonowania władzy publicznej, należałoby także zwrócić uwagę na to, jakie właściwie informacje materializują obowiązek ich ujawnienia. Przyjmuje się, że za takowe należy uznać każdą wiadomość wytworzoną przez władzę, a także inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym np. w ramach kontraktu partnerskiego[15]. Będą to zarówno treści dokumentów wytworzonych bezpośrednio przez organ, jak i te, które służą do realizacji zadań publicznych, nawet gdy nie pochodzą bezpośrednio od niego[16]. Wszak, nie każde takie działanie będzie stanowiło informację publiczną, ale wyłącznie zawierające pierwiastek „sprawy publicznej", odnosząc się w swej istocie do funkcjonowania aparatu administracji i jej znaczenia w kontekście realizacji zdań publicznych[17]. Co istotne – w perspektywie korzystania z rzeczowego uprawnienia – dostęp do informacji może przyjmować różne formy, umożliwiając zainteresowanemu dostęp do określonych danych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, jak również wgląd do dokumentów w formie tradycyjnej oraz sporządzanie notatek. Wątpliwie jest natomiast żądanie przez wnioskodawcę sporządzenia odpisu konkretnych dokumentów. Wykładnia obowiązujących przepisów prowadzi do wniosku, iż na adresacie nie ciąży obowiązek sporządzenia odpisu żądanego dokumentu; takie żądanie musi bowiem mieścić się w ogólnych sposobach i formach udostępniania informacji publicznej, które w zupełności wyczerpuje samo przesłanie kserokopii dokumentu zawierającego informację publiczną[18]. Uściślając natomiast znaczenie pojęcia „dostępu" do informacji o sprawach publicznych, trzeba nadmienić, iż nie obejmuje on swym zakresem oryginalnych nośników informacji tj. form służących utrwaleniu konkretnych danych np. egzemplarzy dokumentów,

[14] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych*. Komentarz. Wyd. 3, Warszawa 2019, Legalis.

[15] M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 28 i n.

[16] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 2012 r., sygn.. I OSK 155/12, Legalis.

[17] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn.. II SAB/Go 10/17, Legalis.

[18] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 2012 r., sygn. I OSK 974/12, Legalis.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 08/02/2026 04:40:05



a oznacza wyłącznie możliwość dysponowania czy zapoznania się z ich treścią, nie zaś prawo do posiadania samego nośnika[19].

Jakkolwiek zamiarem ustawodawcy było nadanie rygoru odpowiedzialności za zarządzanie kapitałem publicznym oraz zapewnienie instrumentów prawnych pozwalających na jego skuteczne egzekwowanie, współpraca na podstawie kontraktów partnerskich wyłącza bezwarunkowy dostęp do rodzajowych informacji. Przyjęcie takiej konstrukcji znajduje uzasadnienie w okolicznościach o wyjątkowej doniosłości dla realizującego zadania publiczne, wzmacniając pozycję podmiotów prywatnych występujących *notabene* w charakterze wykonawców projektów. Stąd też, nie w każdym przypadku można mówić o obowiązku udzielenia stosownych informacji lub zapewnienia do nich dostępu w pełnym zakresie. Władze publiczne lub podmioty wykonujące zadania mogą odmówić udostępnienia konkretnych danych tylko w przypadkach przewidzianych prawem[20]. Przepis artykułu 61 ust. 3 Konstytucji RP wiąże ograniczenia z zachodzeniem ewentualnych kolizji z innymi normami chroniącymi dobra określonych podmiotów. Ustrojodawca skonkretyzował te przypadki wskazując na potrzebę ochrony wolności i praw osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwa.

Podejmując próbę uchwycenia właściwości prawa dostępu do informacji publicznej w kontekście partnerstwa publiczno-prywatnego, nie sposób pozostawić bez komentarza kwestii klasycznego podziału na *ius publicum* i *ius privatum*. To fundamentalne rozróżnienie – leżące u podstaw dogmatyki prawa – chociaż jest w swej istocie dość oczywistą materią, w dużym stopniu wpływa na wynik wykładni systemowej analizowanych przepisów, zwłaszcza w warunkach ich wzajemnego krzyżowania. O ile bowiem czynności dokonywane w ramach sektora prywatnego pozwalają bez najmniejszych wątpliwości na identyfikację określonych działań jako „spraw prywatnych (niepublicznych)", tak zakres znaczeniowy pojęcia „sprawy publicznej" wymaga nieco większej uwagi na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej[21]. Poza zrozumiałym wyłączeniem z tego katalogu indywidulanych i konkretnych spraw osób lub podmiotów niebędących władzą publiczną lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne, wyłączeniu podlegają również informacje o charakterze prywatnym, a przede wszystkim cywilnym[22]. Naturalnie, pomimo zastosowania generalnego wyłączenia spraw o takim charakterze, umowy cywilnoprawne zawierane przez organy władzy publicznej oraz osoby pełniące

[19] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2003 r., sygn. II SAB 372/03, Legalis.

[20] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz. Wyd. 2, Warszawa 2012, Legalis.

[21] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2001 nr 112, poz. 1198, z późn. zm.), dalej jako: DostInfU.

[22] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 939/02, Legalis.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 08/02/2026 04:40:05



takie funkcje w związku z realizacją zadań publicznych, będą objęte dostępem do informacji na gruncie przedmiotowej ustawy[23]. Nieprzemyślanym i gospodarczo niepraktycznym rozwiązaniem byłaby przecież absolutyzacja katalogu wyłączeń potencjalnie prowadząca do wykształcenia strefy oderwanej od koncepcji jawności zarządzania kapitałem publicznym. Uniemożliwienie ujawnienia konkretnych danych musi zatem odbywać się na zasadach ściśle określonych przepisami. Ustawa DostInfU dopełnia w tym zakresie przepisy konstytucyjne statuując przypadki przemawiające za ograniczeniem prawa do informacji publicznej. Największe znaczenie na gruncie niniejszego opracowania ma przepis art. 5 ust. 2 ustawy. Jego treść bowiem odnosi się wprost do tajemnicy przedsiębiorcy, stanowiąc swego rodzaju konkretyzację ochrony wolności podmiotów gospodarczych. Ograniczenie dostępu ze względu na rzeczową tajemnicę przybiera postać normy dyspozytywnej, co sprowadza się do możliwości zrezygnowania z uprawnienia przysługującego podmiotom prywatnym. Niemniej, w praktyce obrotu gospodarczego takie sytuacje zachodzą dość rzadko, zwłaszcza jeśli zachodzą przesłanki przemawiające za ochroną interesu przedsiębiorców.

## ZASTRZEŻENIE TAJEMNICY PRZEDSIĘBIORSTWA

Specyfika gospodarowania kapitałem publicznym przez jednostki sektora finansów publicznych oraz wynikający z tego postulat jawności procedur wyboru partnera prywatnego wprowadzają szczególne standardy w zakresie umów zawieranych w przedmiocie partnerstwa publiczno-prywatnego. Pomimo przeważającej części rozważań niniejszego opracowania nad problematyką o charakterze publicznoprawnym, licznie wykorzystywane sformułowania takie jak „interes przedsiębiorcy" czy „interes prywatny", stanowiły wtrącenia sygnalizujące praktyczne rozbieżności interesów stron kontraktu. Reguły jawności właściwe dla ochrony porządku publicznego mogą bowiem kolidować z dobrem przedsiębiorców uczestniczących w otwartych procedurach przetargowych. Ustawodawca słusznie przewidział konkretne instrumenty prawne zmierzające do zachowania poufności określonych informacji, zarówno tych dołączonych do oferty, jak również uwzględnionych w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym, nazywanych zbiorczym pojęciem tajemnicą przedsiębiorstwa.

Wysoki indeks konkurencyjności gospodarki przejawiający się wzmożoną aktywnością uczestników obrotu oraz interakcjami zachodzącymi w wyniku stosowanych technik gry rynkowej, narzuca konieczność wdrażania rozwiązań dyna-

[23] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej.* Komentarz. Wyd. 3, Warszawa 2018, zob. także Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2016 r., sygn. I OSK 634/16, Legalis.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 08/02/2026 04:40:05



mizujących przejawy wewnętrznych i zewnętrznych zachowań konkurencyjnych[24]. Zapewnienie odpowiedniej struktury systemu przedsiębiorcy nie pozostaje bez znaczenia dla prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. Omawiana zależność staje się szczególnie widoczna na płaszczyźnie planowanych i dokonywanych inwestycji jako efektów sprzężenia zwrotnego względem zapotrzebowania rynkowego czy ogólnej wizji rozwoju gospodarczego. Większa elastyczność systemu wiąże się bowiem z większym zakresem tolerancji na zmieniające się warunki. Niezbędne staje się, wobec tego, monitorowanie rynku, gromadzenie informacji branżowych oraz dokonywanie inwestycji celem wyróżnienia świadczonych usług i zwiększenia przewagi nad pozostałymi podmiotami. Wszystko to bez wątpienia sprzyja realizacji celu zarobkowego, aczkolwiek generuje także ryzyka związane z niepożądanym ujawnieniem takich informacji, które mając charakter dóbr niematerialnych, nierzadko determinują osiągane wyniki finansowe.

Zagadnienie tajemnicy przedsiębiorstwa oraz warunków jej ochrony reguluje art. 11 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji[25]. Samo odwołanie się do ogólnego znaczenia językowego „tajemnicy" nie będzie wystarczające do zapewnienia skutecznej ochrony interesu przedsiębiorcy. Absurdalnym byłoby przecież tylko swobodne zakwalifikowanie określonych danych do katalogu informacji objętych tajemnicą w celu zapewnienia ich poufności. Pojęcie tajemnicy przedsiębiorstwa powinno być postrzegane w sferze obiektywnych faktów, nie uzależniając konkretnych działań od potencjalnego zainteresowania tajemnicą przez osoby trzecie. Takie rozwiązanie uchybiałoby zasadniczemu celowi zastrzeżenia, sprzyjając praktykom nadużyć. Toteż, przez tajemnicę przedsiębiorstwa należy rozumieć informacje o charakterze technicznym, technologicznym lub organizacyjnym oraz inne posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się danym 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[26]. Wykładnia pojęcia pozwala zatem zauważyć, iż warunkiem koniecznym do uznania

[24] W przyjętym kontekście, wewnętrzne mechanizmy konkurencji należy rozumieć jako metody stosowane wyłącznie w ramach własnego przedsiębiorstwa, umożliwiające optymalizację np. technik zarządzania czy sposobów produkcji. Będą to więc rozwiązania pośrednio wpływające na zjawisko konkurencji zewnętrznej, wykraczającej poza indywidulane środowisko przedsiębiorcy oraz cechującej zachowania pomiędzy uczestnikami obrotu. Zastosowanie mechanizmów zewnętrznych umożliwi zatem urzeczywistnienie przewagi wypracowanej już na etapie przygotowania do dostarczania towarów lub usług.

[25] Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. 2003 Nr 153, poz. 1503), dalej: ZNKU.

[26] Art. 11 ust. 2 ZNKU.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 08/02/2026 04:40:05



określonych informacji za tajemnicę przedsiębiorstwa będzie kumulatywne (łączne) spełnienie kilku przesłanek:

a) charakteru poufności,
b) wartości gospodarczej informacji niejawnych,
c) podjęcia odpowiednich działań w celu zachowania poufności.

Pomimo zastosowania pozornie konkretnego wyliczenia rodzajów informacji korzystających z ochrony, użyte zwroty należy interpretować szeroko, uwzględniając ich indywidualny charakter[27]. Trudności w tym zakresie może jednak stwarzać odróżnienie właściwości technicznych i technologicznych jako możliwie zacierającego się podziału. W orzecznictwie przyjmuje się, że „informacja techniczna obejmuje całokształt wiadomości dotyczących urządzeń eksploatowanych przez przedsiębiorcę, związanych z cyklem produkcyjnym, natomiast informacja ma charakter technologiczny, kiedy dotyczy sposobów wytwarzania formuł chemicznych, wzorów i metod działania"[28]. Zdaje się więc, że nie będzie błędem określenie informacji technologicznych mianem podkategorii, podtypu informacji technicznych, obejmujących w zasadzie każdą formę oddziaływania na materię, zarówno tę ożywioną, jak i nieożywioną[29]. Za informacje organizacyjne z kolei, uznaje się całokształt doświadczeń i wiadomości niezwiązanych bezpośrednio z cyklem produkcyjnym[30]. Do katalogu informacji objętych tajemnicą zalicza się także *know-how* oznaczające m.in.: wiedzę techniczną i doświadczenie z danej dziedziny czy znajomość określonych procesów produkcji. Niemniej jednak, *know-how* nie stanowi kategorii samodzielnej, która uzasadniałaby dokonanie zastrzeżenia wyłącznie na jej podstawie. Pojęcie określa bowiem zarówno chronione informacje poufne, jak i wiadomości powszechnie znane (tzw. jawne *know-how*). Wprawdzie, zakresy znaczeniowe pojęć zachodzą na siebie, ale nie są w pełni tożsame. Jakkolwiek poufne terminy *know-how* oraz tajemnica przedsiębiorstwa mogą być stosowane zamiennie, tak ogólne sformułowanie akcentuje przede wszystkim techniczny aspekt danych, nie zaś ich „zdolność zastrzeżeniową"[31].

Kwalifikacja określonych danych do katalogu informacji objętych ochroną poufności, wymaga nadto substratu wartości gospodarczej. Przeto, ustawowej ochronie podlega indywidualny interes przedsiębiorcy, rozumiany przede wszystkim w kategoriach konsekwencji ekonomicznych, a zatem *per se* wyrażający pewną wartość dodatnią. Chodzi zatem o informacje, które samodzielnie lub w określonym

[27] J. Szwaja (red.), Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz. Wyd. 5, Warszawa 2019, Legalis.

[28] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2012 r., sygn. II SA/Wa 128/12, Legalis.

[29] J. Szwaja (red.), Ustawa o zwalczaniu… *op. cit.*

[30] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 18 stycznia 2013 r., sygn. II SA/Wa 1328/12, Legalis.

[31] Por. J. Szwaja (red.), Ustawa o zwalczaniu… *op. cit.*

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 08/02/2026 04:40:05



zbiorze mogą świadczyć o prowadzonej polityce finansowej, dotyczą wierzytelności lub odnoszą się do inwestycji czy oszczędności[32]. Ustawa nie stawia wymogu jednakowej miary wartości np. poprzez oznaczenie niezbędnego minimum. Konsekwencją tego może być także informacja, która w ogóle ma zastosowania np. negatywne *know-how* jako wiedza o negatywnych rezultatach przeprowadzanych badań lub procesów, które pomimo braku gospodarczej użyteczności, pozwalają zaoszczędzić czas i środki niezbędne do opracowania opłacalnego rozwiązania.

Warto także poświęcić uwagę kwestii sposobu ujęcia danych, a więc formom ich zestawienia na potrzeby zastrzeżenia poufności. Szczególną doniosłość w tym zakresie będzie miała sytuacja przyznania ochrony samodzielnym danym, które będąc wprawdzie powszechnie znanymi osobom o określonej specjalizacji, stworzą (poprzez ich zebranie) zbiór o nowej, dotychczas niewystępującej wartości gospodarczej[33]. Nietrudno zatem zauważyć, iż intencją ustawodawcy było zapewnienie odpowiedniej ochrony informacjom jako całości, zbiorowi poszczególnych elementów, które właśnie przez swoje zbiorcze ujęcie nie będą powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się konkretnym rodzajem informacji albo nie będą dla takich osób łatwo dostępne. W przeciwnym razie, powszechność takich danych, a więc także możliwość zapoznania się z nimi w zwykłej i dozwolonej drodze wykluczałaby objęcie ich tajemnicą jako całkowicie bezpodstawnego zastrzeżenia[34].

Ostatni element ustawowej definicji odnosi się wprost do aspektu wolicjonalnego przedsiębiorcy, aspektu przejawiającego się podjęciem stosownych działań w celu zabezpieczenia poufnych informacji. Nie wystarczy zatem samo uznanie określonych danych za te, wyrażone w treści normy prawnej czy powołanie się na ich niejawność. Dokonanie skutecznego zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa będzie uzależnione od kumulatywnego, a więc wieloetapowego spełnienia przesłanek wynikających z art. 11 ust. 2 ZNKU[35]. Toteż, decydującym czynnikiem w tym zamiarze będzie wymóg zastosowania przez przedsiębiorcę odpowiednich rozwiązań organizacyjnych i technicznych. Gdyby zastanowić się nad celowością takiej konstrukcji, można dostrzec, że prawodawca uzależnił skuteczność zastrzeżenia tajemnicy zarówno od czynników „biernych" tj. nie wymagających właściwie szczególnego zaangażowania przedsiębiorcy np. rodzaju informacji, jak i od tych o charakterze „czynnym", bezpośrednio odnoszących się do jego aktywności w sferze zabezpieczenia stanu niejawności. Nie mogą być to jednak dowolne działania, a wyłącznie takie, które ze swojego przeznaczenia mają zapew-

[32] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2017 r., sygn. II SA/Wa 118/17, Legalis.

[33] J. Szwaja (red.), Ustawa o zwalczaniu… *op. cit.*

[34] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 września 2001 r., sygn. I CKN 1159/00, Legalis.

[35] Wieloetapowość w przyjętym kontekście należy rozumieć przez następujące po sobie oceny kwalifikacji określonych informacji w świetle obligatoryjnych elementów definicji ustawowej, z których każdy pełni rolę warunku *sine qua non*.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 08/02/2026 04:40:05



nić ochronę informacji poufnych przed dostępem osób nieuprawnionych np. dozór fizyczny, kontrola dostępu do pomieszczeń, monitoring, oświadczenia o poufności czy wewnętrze procedury[36]. Wobec tego, konieczność zastosowania określonych rozwiązań należy każdorazowo analizować np. w oparciu o specyfikę danych, dostęp osób nieupoważnionych czy wielkość przedsiębiorstwa. Zdaje się także, że w ostatnim przypadku, ocena spełnienia wymogu zabezpieczenia poufności będzie uzależniona od rzeczywistych i indywidualnych możliwości danego przedsiębiorcy w tym zakresie. Rozwiązania zastosowane w małym przedsiębiorstwie, przy stosunkowo niewielkich potrzebach, mogą nie spełniać swojej funkcji u dużego podmiotu, którego złożona struktura i działalność w większej skali będzie wymagać bardziej zaawansowanych narzędzi, proporcjonalnych do występującego ryzyka.

Wykładnia obowiązującej konstrukcji prawnej prowadzi w rezultacie do wniosku, iż pomimo stworzenia jednolitego systemu ochrony informacji niejawnych, rozumianego jako katalog przesłanek warunkujących skuteczne zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa, dokonywanie oceny ich spełnienia wymaga szczególnej wnikliwości w oparciu o konkretny stan faktyczny. Przeprowadzenie badania *ad casum,* a zatem na podstawie indywidualnych okoliczności sprawy, takich jak wartość informacji, przedmiot prowadzonej działalności (którego nie sposób lekceważyć, nawet w przypadku popularności wśród przedsiębiorców), stopień innowacyjności czy poufność danych, jest w gruncie rzeczy rozwiązaniem najbardziej racjonalnym, którego adaptacja do specyfiki wolnego rynku zapewnia efektywne stosowanie prawa. Niecelowe byłoby przecież sztywne stosowanie przepisów w tym zakresie, polegające wyłącznie na ustaleniu charakteru danej informacji. Znaczenie tajemnicy przedsiębiorstwa w procesie udostępniania informacji publicznej przejawia się bowiem w konieczności wyważenia proporcji, aby ograniczenie możliwości jej zastrzeżenia nie naruszało konstytucyjnej hierarchii dóbr i wolności obywatelskich[37].

## WYŁĄCZENIA JAWNOŚCI W KLAUZULACH UMOWNYCH

Zastosowanie cywilnoprawnej metody regulacji stosunków zobowiązaniowych zawieranych w ramach współpracy międzysektorowej stanowi wyraźną odrębność od istoty partnerstwa w ogólności jako bytu uzasadnionego przede wszystkim potrzebami natury publicznej, a więc mającemu służyć optymalizacji zadań realizowanych przez państwo, jedynie z uzupełniającym wykorzystaniem doświadczenia i potencjału przedsiębiorców prywatnych. Rzecz dotyczy bowiem – z jednej strony – gospodarowania środkami publicznymi, z którymi wiąże się

[36] Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 16 lutego 2018 r., KIO 197/18, Legalis.

[37] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2018 r., sygn. I OSK 852/16, Legalis.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 08/02/2026 04:40:05



szereg reguł o charakterze publicznoprawnym (zob. rozdział *Dostęp do informacji publicznej – zasada jawności finansów publicznych*), z drugiej zaś zauważalny jest reżim przepisów prawa prywatnego, które stanowiąc wyłącznie narzędzie regulacji, podlegają ograniczeniom z uwagi na specyfikę i cel współpracy. Odrębność, o której mowa, różnicuje wzajemny stosunek norm prawa wyrażając zakaz modyfikowania katalogu uprawnień i obowiązków wynikających z prawa publicznego przez umowy cywilnoprawne tj. kontrakty partnerskie[38].

Stworzenie sieci powiązań ustawowych w zakresie wyłączenia jawności finansów publicznych wprowadza domniemanie braku zastrzeżenia przedmiotowej klauzuli, co wynika wprost z art. 35 FinPublU. Komentowany artykuł rozstrzyga kwestię klauzul umownych poprzez sformułowanie nakazu, aby wszelkie postanowienia umów wprowadzających takie wyłączenie były traktowane jako niezastrzeżone, z wyjątkiem, gdy tajemnica przedsiębiorstwa wpisywałaby się w zakres objęty rygorem poufności określnym w przepisach ZNKU. Tajemnica przedsiębiorstwa stanowi przeto okoliczność o charakterze jedynie wyjątkowym, toteż wątpliwa byłaby zasadność generalizacji przepisów pod kątem wyłączenia jawności. Jednostka sektora publicznego nie może, wobec tego, polegać wyłącznie na oświadczeniu przedsiębiorcy, ale powinna samodzielnie dokonać oceny zastrzeżenia pod kątem istnienia tajemnicy przedsiębiorstwa (Zob. rozdział *Zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa)*, które może stać się skuteczne dopiero w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany do ujawnienia informacji, po przeprowadzeniu stosownego badania, pozytywnie przesądzi, że zastrzeżone informacje mają charakter spełniający przesłanki określone w odrębnych przepisach[39]. Chociaż przedmiotowa klauzula objęta jest domniemaniem niezastrzeżenia, nie będzie miała zastosowania w określonych sytuacjach[40]:

- wyłączenie jawności następuje ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa – nie każda bowiem tajemnica wyłącza jawność gospodarowania środkami publicznymi, a tylko ta objęta tajemnicą w rozumieniu przepisów ZNKU (niedopuszczalność wykładni rozszerzającej, co naruszałoby przewidziane w art. 61 Konstytucji RP oraz ustawie o dostępie do informacji publicznej prawo do informacji o działaniach władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, które to prawo obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności innych osób w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa[41]), lub

[38] P. Smoleń (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz. Warszawa 2014, Legalis.

[39] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 12 stycznia 2018 r., sygn. IV SA/Wa 1525/17, Legalis.

[40] A. Mikos-Sitek (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz. Wyd. 9, 2019, Legalis.

[41] Wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2016 r., sygn. II SA/WA 1001/16, Legalis.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 08/02/2026 04:40:05



- w przypadku gdy jednostka sektora finansów publicznych wykaże, że informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa z uwagi na to, że wymaga tego istotny interes publiczny lub ważny interes państwa. Wykorzystane pojęcia są wprawdzie terminami nieostrymi, które mogłyby prowadzić w rezultacie do nadużywania wykładni rozszerzającej, niemniej wymagane jest, aby jednostki sektora finansów publicznych każdorazowo konkretyzowały znaczenie terminów.

## ODMOWA UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ ZE WZGLĘDU NA TAJEMNICĘ PRZEDSIĘBIORSTWA

Poczynione wcześniej ustalenia w zakresie określenia rodzaju informacji publicznych objętych jawnością oraz scharakteryzowania grupy przesłanek warunkujących skuteczność zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, pozwalają zaobserwować dwa zasadnicze typy wymogów prawnych obciążających przedsiębiorcę prywatnego i podmiot publiczny. Poza omówionym już katalogiem przesłanek odnoszących się bezpośrednio do specyfiki konkretnych informacji, a więc rozumianych jako materialna podstawa zastrzeżenia, ustawodawca przewidział również proceduralne warunki przeprowadzanego badania.

Rozpoznający sprawę organ powinien mieć na uwadze, że generalną zasadą jest udostępnienie żądanych informacji publicznych, co wprowadza konieczność ścisłej i precyzyjnej interpretacji przepisów wprowadzających przedmiotowy wyjątek. Zastosowanie wykładni zawężającej zwrotu „tajemnicy przedsiębiorcy”[42] w stosunku do prawa dostępu do informacji publicznej, implikuje zatem potrzebę szczególnej ostrożności i rzetelnego działania organu rozstrzygającego daną sprawę oraz obliguje podmiot odmawiający udostępnienia informacji publicznej do szczegółowego przedstawienia motywów odmowy w uzasadnieniu decyzji administracyjnej. Nie każda przecież tajemnica przedsiębiorstwa samoczynnie wyłącza jawność gospodarowania środkami publicznymi. Wówczas koniecznie staje się indywidualne badanie m.in. czy udostępnienie określonej informacji w warunkach zawartego kontraktu jest związane ze zobowiązaniem realizowanym ze środków publicznych,

[42] Ustawodawca nie jest konsekwentny w jednolitym stosowaniu pojęć. Rozbieżności dotyczą pojęcia „tajemnicy przedsiębiorcy” stosowanym w DostInfU oraz terminu „tajemnicą przedsiębiorstwa” wywodzącym się z ZNKU. Orzecznictwo nie jest w tym zakresie jednomyślne, a same różnice dotyczą w głównej mierze językowej wykładni pojęć. Wydaje się jednak, że pojęcia dotyczą tożsamych składników tajemnicy i należy rozumieć je tak samo. Zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. II SA/Łd 125/18, Legalis: Informacja publiczna odnosząca się do danych będących w posiadaniu przedsiębiorcy podlega zatem udostępnieniu, gdy nie jest objęta ochroną wynikającą z art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 08/02/2026 04:40:05



ustalenia czy informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa wraz z testem interesu (prywatnego lub publicznego) przemawiającym za zastrzeżeniem, ale przeanalizowania również strony przedmiotowej nawiązanego partnerstwa. Wydanie bowiem decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej z powołaniem się na tajemnicę przedsiębiorcy, bez wyczerpującego uzasadnienia wystąpienia przesłanek z art. 11 ust. 4 ZNKU, świadczy o wydaniu jej z naruszeniem przepisów postępowania mającym istotny wpływ na wynik sprawy, a także naruszeniem przepisów prawa materialnego stanowiących podstawę wydania decyzji[43].

## PODSUMOWANIE

Kontrakty partnerskie stanowią niezwykle złożoną materię, przenikanie się norm prawa publicznego z cywilnoprawną konstrukcją stosunków zobowiązaniowych doskonale oddaje istotę współpracy międzysektorowej jako zjawiska o charakterze interdyscyplinarnym. Problematyka ta wywołuje jednak wątpliwości co do wzajemnej relacji w jakiej pozostają strony porozumienia. Niepewnym jest stwierdzenie, że partnerzy znajdują się na równej wobec siebie pozycji, wprawdzie taka koncepcja odpowiadałaby postulatom swobody umów i równości stron, jednak wyłącznie w ujęciu teoretycznym, przy zawężeniu rozważań tylko do jednej z płaszczyzn. Rzeczowa współpraca ma przecież zasadniczo służyć realizacji interesu publicznego, będąc jedynie akcesoryjną formą wykonywania zadań publicznych. Ustalenie właściwości stosunku łączącego partnerów, zwłaszcza w ujęciu katalogu uprawnień przysługujących podmiotom prywatnym w celu ochrony ich interesu, odgrywa zatem kluczową rolę w określeniu sytuacji prawnej przedsiębiorców. Zrozumiała jest bowiem troska partnerów w zakresie ochrony składników przedsiębiorstwa, a więc m.in. danych, które pomimo będąc związanymi z realizacją przedsięwzięcia publicznego, uzasadniają rygor zastrzeżenia informacji co do zasady jawnych. Pomimo wykorzystania cywilnoprawnego narzędzia regulacji stosunków, kontrakty podporządkowane są – nie tylko w sposób dorozumiany, ale wprost – kardynalnym zasadom gospodarowania kapitałem publicznym, wyznaczającym standardy polityki państwa. Potrzebne staję się więc równoważenie uprawnień poprzez zastosowanie narzędzi o tej samej randze. W ten sposób, ustawodawca zastępczo realizuje postulat równości stron, a co najmniej zapewnia instrumenty pozwalające na skuteczne egzekwowanie ochrony. Oczywiście, przedmiotowa ochrona – ze względu na swą specyfikę i cel zastosowania – stanowi szczególne narzędzie, o szczególnym znaczeniu dla dopuszczalności wyłączenia zasad wobec niej nadrzędnych tj. zasady jawności finansów publicznych czy dostępu do infor-

[43] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lutego 2017 r., sygn. I OSK 2314/15, Legalis.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 08/02/2026 04:40:05



macji publicznej. Zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa jest więc wyjątkowym rozwiązaniem, które przyznaje partnerom prywatnym niezwykle silny argument w skutecznym zabezpieczaniu interesu indywidualnego.

## BIBLIOGRAFIA

A. Mikos-Sitek (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz. Wyd. 9, 2019, Legalis.
B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz. Wyd. 2, Warszawa 2012, Legalis.
Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2013.
J. Szwaja (red.), Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz. Wyd. 5, Warszawa 2019, Legalis.
M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej.* Komentarz. Wyd. 3, Warszawa 2018.
M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 28 i n.
P. Smoleń (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz. Warszawa 2014, Legalis.
Poradnik *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Urząd zamówień publicznych, Warszawa 2010.
Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. 2003 Nr 153, poz. 1503).
Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 2009 nr 19 poz. 100 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. 1964 nr 16 poz., 93 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009 nr 157, poz. 1240).
Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2001 nr 112, poz. 1198, z późn. zm.).
W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych*. Komentarz. Wyd. 3, Warszawa 2019, Legalis.
Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 16 lutego 2018 r., KIO 197/18, Legalis.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lutego 2017 r., sygn. I OSK 2314/15, Legalis.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2018 r., sygn. I OSK 852/16, Legalis.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2003 r., sygn. II SAB 372/03, Legalis.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 2012 r., sygn. I OSK 155/12, Legalis.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2006 r. sygn. I FSK 170/06, Legalis.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 2012 r., sygn. I OSK 974/12, Legalis.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2016 r., sygn. I OSK 634/16, Legalis.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 939/02, Legalis.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 września 2001 r., sygn. I CKN 1159/00, Legalis.
Wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2016 r., sygn. II SA/WA 1001/16, Legalis.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. II SA/Łd 125/18, Legalis.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2013 r. sygn. I SA/Op 445/12, Legalis.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn. II SAB/Go 10/17, Legalis.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 08/02/2026 04:40:05



Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 12 stycznia 2018 r., sygn. IV SA/Wa 1525/17, Legalis.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2012 r., sygn. II SA/Wa 128/12, Legalis.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 18 stycznia 2013 r., sygn. II SA/Wa 1328/12, Legalis.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2017 r., sygn. II SA/Wa 118/17, Legalis.
Wytyczne dotyczące udanego Partnerstwa Publiczno-Prywatnego opublikowane przez Komisję Europejską, Dyrektoriat Generalny ds. Polityki Regionalnej, styczeń 2003 r. Źródło: https://www.ppp.gov.pl/Poradnik_inwestora/AktyPrawne/Documents/Wytyczne_Komisji_PPP_190111.pdf

## SUMMARY

The implementation of public tasks based on collaboration between public administrative bodies and private partners, affects the standards of public finance management. Such correlation resulting from essential components of the agreement is a key matter not only for the purpose signified in contract *per se*, but also to protect the parties' interest. As often occurs, entrepreneur's interests set within the purview of public tasks exceeds the general conception of transparency in public finance management. Therefore, it becomes necessary to sort out legal instruments allowing to keep certain information in secret, these included both in individual offers and in public-private contracts as well, which are collectively called a trade secret.

**Keywords:** public-private partnership, cross-sector collaboration, private partners' trade secret, partnership contracts, access to public information, transparency of public finance management.