



**SAMORZĄDOWE KOLEGIUM  
ODWOŁAWCZE  
w BYDGOSZCZY**

Bydgoszcz, dnia 10 grudnia 2012 r.

SKO-43/173/2012

**DECYZJA**

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy w składzie:

**Przewodniczący** - ...  
**Członkowie** - ...  
- ...

po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 10 grudnia 2012 r. odwołania Pana ... od decyzji nr 1/2012 o odmowie udostępnienia informacji publicznej – raportu „Plan Optymalizacji Efektywności Wielospecjalistycznego Szpitala Miejskiego w Bydgoszczy”;

na podstawie art. 1 ust. 1, art. 2, art. 17 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 ze zm.) oraz art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.) w związku z art. 1, art. 5 ust. 2 oraz art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.)

**orzeka**

*- uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.*

**UZASADNIENIE**

Pan ... wystąpił w dniu 6 września 2012 r. do Prezydenta Miasta Bydgoszczy z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w zakresie raportu ... dotyczącego Szpitala Miejskiego w Bydgoszczy.

Zaskarżoną decyzją Prezydent Miasta Bydgoszczy odmówił udostępnienia informacji publicznej w zakresie objętym treścią wniosku z uwagi na fakt, że wnioskowane informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorcy – .... W uzasadnieniu skarżonej decyzji Prezydent Miasta Bydgoszczy wyjaśnił, że „Plan Optymalizacji Efektywności Wielospecjalistycznego Szpitala Miejskiego w Bydgoszczy” został opracowany na podstawie umowy, którą Miasto Bydgoszcz zawarło w dniu 3 lutego 2012 r. z .... Sporządzony przez wykonawcę raport jest utworem, co do którego wykonawca częściowo przeniósł na Miasto Bydgoszcz autorskie prawa majątkowe. W umowie zastrzeżono jednak, że prawa te nie przechodzą w zakresie „metodologii, szablonów, technik, know-how, materiałów roboczych i informacji poufnych, stanowiących tzw. *dotychczasową wiedzę wykonawcy*”. Organ wskazał, iż postanowienia te należy odczytać na tle

klauzuli poufności zawartej w wykonanym raporcie, zgodnie z którą dokument ten jest adresowany wyłącznie do Miasta Bydgoszczy i nie może być rozpowszechniany ani udostępniany osobom trzecim, za wyjątkiem przypadków określonych w umowie lub za uprzednią zgodą .... Tym samym wykonawca „Planu Optymalizacji...” zastrzegł tajemnicę przedsiębiorstwa, wyrażając wolę uczynienia niedostępnymi dla osób trzecich informacji związanych z metodyką swojej pracy, a przede wszystkim zaproponowanych metod optymalizacji efektywności Wielospecjalistycznego Szpitala Miejskiego w Bydgoszczy, jako informacji posiadających wartość gospodarczą w rozumieniu art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) w związku z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.). Wobec tego w ocenie Prezydenta Miasta Bydgoszczy ze względu na tajemnice przedsiębiorcy (art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej) i w związku z treścią umowy zawartej przez Miasto Bydgoszcz z wykonawcą „Planu Optymalizacji...”, udostępnienie informacji żądanych przez Pana ... nie może dojść do skutku.

W odwołaniu od decyzji organu I instancji Pan .... zarzucił Prezydentowi Miasta Bydgoszczy naruszenie następujących przepisów:

- 1) art. 61 ust. 1 i 2 w związku z art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez naruszenie istoty prawa do informacji w zakresie wyłączenia jawności w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej i art. 11 ust. 1 i 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji poprzez błędną wykładnię prowadzącą do pełnego ograniczenia w dostępie do informacji publicznej;
- 2) art. 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.), dalej K.p.a. poprzez takie postępowanie, iż trudno rozstrzygnąć, jakie jest stanowisko organu i w jakim zakresie zachodzi ograniczenie w dostępie do informacji;
- 3) art. 107 § 1 i 3 K.p.a. poprzez brak wskazania podstawy prawnej rozstrzygnięcia, która korespondowałaby z uzasadnieniem prawnym, tj. przepisów wyłączających jawność – w treści rozstrzygnięcia wskazano art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W związku z tym Pan ... wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji, przeprowadzenie dowodu z dokumentu - „Planu Optymalizacji...”, na okoliczność treści tego dokumentu oraz związanej z tym tajemnicy przedsiębiorcy oraz przeprowadzenie rozprawy w związku z koniecznością ustalenia jakie rzeczywiście treści „Planu Optymalizacji...” podlegają ochronie i z jakich przyczyn.

W uzasadnieniu strona powołując się na zasadę jawności działania władzy publicznej, która jest jedną z naczelnych zasad demokratycznego państwa prawnego zwróciła uwagę, że „Plan Optymalizacji...” zamówił organ władzy publicznej i jednocześnie wykorzystał do swojej działalności – wykonywania zadań publicznych. Przywołując orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego odwołujący się zwrócił uwagę na to, że Konstytucja RP gwarantuje maksymalną jawność, natomiast ograniczenia, o których mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji powinny być stosowane wyjątkowo, zatem jakiegokolwiek ograniczenie w zakresie dostępu do informacji publicznej ze względu na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy podlegać musi szczególnemu zważeniu. Ponadto w ocenie Pana ... ze względu na przywołaną przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy klauzulę poufności, przy podpisywaniu z ... umowy na opracowanie „Planu Optymalizacji...” doszło do naruszenia powszechnie obowiązujących przepisów. Organ ograniczając dostęp do dokumentu powinien dokonać analizy i udostępnić każdy element „Planu Optymalizacji...”, który nie zawiera danych stanowiących tajemnicę przedsiębiorcy. W celu wydania rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy w ocenie strony zasadnym byłoby przeprowadzenie dowodu z dokumentu - „Planu Optymalizacji...”.

Ustosunkowując się natomiast do podnoszonych w uzasadnieniu skarżonej decyzji przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy kwestii dotyczących praw autorskich, strona przywołała wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, z którego wynika, iż opinie, ekspertyzy sporządzone np. na zlecenie Kancelarii Prezydenta RP są materiałami urzędowymi w rozumieniu art. 4 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W piśmie przewodnim przekazującym do tut. Kolegium złożone odwołanie, Prezydent Miasta Bydgoszczy stwierdził, iż argumenty podnoszone przez Pana ... nie znajdują poparcia w przepisach dotyczących dostępu do informacji publicznej, w związku z czym odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy rozpatrując odwołanie zważyło, co następuje.

Na wstępie wskazać należy, że prawo do informacji zagwarantowane jest w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis art. 61 ust. 1 Konstytucji stanowi, że jest to 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. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (ust. 2).

Zasady udzielania informacji publicznej reguluje ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2001 r. Nr 112 poz. 1198 ze zm.), która w art. 1 wprowadza ogólną zasadę uznającą każdą informację o sprawach publicznych za informację publiczną podlegającą udostępnieniu w trybie przewidzianym ustawą. Natomiast art. 6 ustawy egzemplifikuje kategorie informacji publicznej podlegającej udostępnieniu, nie tworząc zamkniętego katalogu, a tym samym definicji tego pojęcia. Przepis art. 6 ust. 1 ustawy wymienia rodzaje spraw, jakich mogą dotyczyć informacje o charakterze informacji publicznych, czyniąc to w sposób otwarty, czemu służy zwrot "w szczególności". W judykaturze i doktrynie utrwalili się poglądy, że informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do władz publicznych, a także odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań w zakresie władzy publicznej. Informacją publiczną w świetle przepisów art. 1 i art. 6 ustawy jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 ustawy (por. wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., sygn. akt II SA 1956/02, z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA 4059/02). Ponadto dla traktowania danej informacji jako informacji publicznej decydujące jest nie samo jej wytworzenie lecz fakt, że została pozyskana i przetworzona w celu realizacji zadań publicznych. Wskazać należy, że przez pojęcie "odmowy udostępnienia informacji publicznej", o czym stanowi art. 16 powołanej ustawy należy rozumieć sytuację, w której organ posiada informację o charakterze publicznym, ale jej nie udostępnia, ponieważ prawo do informacji jest na przykład ograniczone ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy (art. 5 ust. 2 tej ustawy).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy podziela stanowisko organu I instancji, iż wnioski Pana ... dotyczą informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, zatem do załatwienia tego wniosku należy stosować przepisy tejże ustawy.

Ustosunkowując się do przyczyn odmowy udostępnienia przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy Panu ... kserokopii „Planu Optymalizacji...”, wskazać należy, że organ I instancji podniósł, iż informacja publiczna, o którą zwróciła się strona, stanowi tajemnicę przedsiębiorcy (art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej). Ograniczenie w udostępnianiu takiej informacji nie obowiązuje, gdy przedsiębiorca rezygnuje z przysługującego mu prawa.

Jak słusznie zwróciła uwagę odwołująca się strona, przepis art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, stanowiący przesłankę odmowy udostępnienia informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy nie został przywołany w podstawie prawnej skarżonej decyzji, co stanowi uchybienie przepisowi art. 107 § 1 K.p.a. Uchybienie to nie stanowi jednak o tym, iż skarżona decyzja została wydana bez podstawy prawnej, jak również nie mogłoby ono stanowić samodzielnej przesłanki uchylenia tejże decyzji, bowiem uchybienie to jest naruszeniem prawa procesowego, które nie miało jednak wpływu na treść rozstrzygnięcia.

Definicja legalna tajemnicy przedsiębiorstwa została zawarta w art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, zgodnie z którym przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności.

Na tajemnicę przedsiębiorstwa składają się takie informacje należące do tegoż podmiotu, których przekazanie, ujawnienie lub wykorzystanie albo nabycie od osoby nieuprawnionej zagraża lub narusza interes przedsiębiorcy. Warunkiem respektowania tej tajemnicy jest uprzednie złożenie w odniesieniu do konkretnych informacji zastrzeżenia, że nie mogą być one ogólnie udostępnione.

Przepis art. 35 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) wprowadza zasadę domniemania niezastrzeżenia klauzuli dotyczącej wyłączenia jawności w umowach zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych lub inne podmioty o ile wynikające z umowy zobowiązanie jest realizowane lub przeznaczone do realizacji ze środków publicznych.

Oznacza to, iż zastrzeżenie tajemnicy stanowi wyjątek od zasady jawności i z tego względu jednostka sektora publicznego (czyli również jednostka samorządu terytorialnego) nie może polegać wyłącznie na oświadczeniu przedsiębiorcy co do jej istnienia, ale powinna samodzielnie dokonać oceny złożonego przez przedsiębiorcę zastrzeżenia pod kątem istnienia tajemnicy przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Złożone zastrzeżenie może stać się skuteczne dopiero w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany do ujawnienia informacji, po przeprowadzeniu stosownego badania, pozytywnie przesądzi, że zastrzeżone informacje mają charakter tajemnicy przedsiębiorstwa, w rozumieniu art. 11 ust. 4 powołanej ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Jeżeli w wyniku weryfikacji okaże się, że zastrzeżona informacja nie stanowi tajemnicy przedsiębiorstwa, to zadeklarowane zastrzeżenie staje się bezskuteczne.

W rozpoznawanej sprawie Prezydent Miasta Bydgoszczy pismem z dnia 27 września 2012 r., znak: ZOM.1431.130.2012 wystąpił do wykonawcy „Planu Optymalizacji...” z pytaniem, czy wyraża on zgodę na upublicznienie tego dokumentu w pełnym zakresie. W odpowiedzi ... takiej zgody nie wyraziła. Prezydent Miasta Bydgoszczy dysponujący żądaną przez Pana ... informacją publiczną, przyjmując zastrzeżenie przedsiębiorcy ... nie dokonał jego zasadności, mimo, iż to na przedsiębiorcy ciąży obowiązek wykazania, że zastrzeżone przez niego informacje są tego rodzaju, że wpisują się w definicję tajemnicy przedsiębiorstwa. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że odmowę wyrażenia takiej zgody wykonawca „Planu Optymalizacji...” motywował tym, że mogłoby to narazić na szkodę poprzez ujawnienie niektórych wrażliwych informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorcy – Wielkospecjalistycznego Szpitala Miejskiego w Bydgoszczy, podczas gdy w uzasadnieniu skarżonej decyzji Prezydent Miasta Bydgoszczy powołuje się na ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa wykonawcy „Planu Optymalizacji...” – .... Ponadto zapytanie Prezydenta Miasta Bydgoszczy w piśmie z dnia 27 września 2012 r. dotyczyło treści całego dokumentu i na tak zadane pytanie została udzielona odpowiedź negatywna. Tymczasem, jak słusznie zwróciła uwagę odwołująca się strona, nie może być tak, aby organ uznał dokument w całości za

niepodlegający udostępnieniu, bez żadnych ustaleń poczynionych czy zawiera on tajemnicę przedsiębiorcy, a jeżeli tak to w jakim zakresie.

Tut. Kolegium podkreśla, że tajemnica przedsiębiorstwa, będąca wyjątkiem od zasady udzielania informacji publicznej, nie może być interpretowana w sposób rozszerzający, gdyż naruszałoby to przewidziane w art. 61 Konstytucji RP oraz ustawie o dostępie do informacji publicznej prawo do informacji o działaniach władzy publicznej organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, które to prawo 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.

Należy podkreślić, że warunkiem koniecznym do uznania istnienia tajemnicy przedsiębiorcy jest wskazanie konkretnych, posiadających wartość gospodarczą należących do niego informacji, które mają korzystać z poufności. Na istnienie informacji spełniających warunki określone w powołanym przepisie nie wskazują przywołane przez organ I instancji postanowienia umowy zawartej z wykonawcą.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, iż zamówienie to realizowane było w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.). W § 8 ust. 4 pkt 6 wzoru umowy stanowiącego element dokumentacji przetargowej udostępnionego pod adresem [http://www.bip.um.bydgoszcz.pl/binary/siwz\\_zalaczniki\\_tcm30-113674.pdf](http://www.bip.um.bydgoszcz.pl/binary/siwz_zalaczniki_tcm30-113674.pdf) przewidziano, iż uprawnienie zamawiającego wobec przedmiotu umowy obejmują pola eksploatacji, m.in. w zakresie powielania i rozpowszechniania, w tym poprzez udostępnianie przez Internet. Natomiast w zakresie „metodologii, szablonów, technik, know-how, materiałów roboczych i informacji poufnych, stanowiących tzw. *dotychczasową wiedzę wykonawcy*” w § 8 ust. 6 Wzoru umowy zawarto jedynie postanowienia, iż nie nastąpi na Zamawiającego przeniesienie do nich autorskich praw majątkowych, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że Zamawiający uzyskuje licencję na jej wykorzystanie na wskazanych dla „Planu Optymalizacji...” polach eksploatacji. Przy rozpatrywaniu niniejszej sprawy nie można zatem pomijać faktu, iż Zamawiający – Miasto Bydgoszcz udzielając zamówienia publicznego na wykonanie „Planu Optymalizacji...” przewidywało rozpowszechnianie tego dokumentu poprzez Internet, czyli do szerokiego grona odbiorców.

W tym stanie rzeczy zasadny okazał się zarzut naruszenia przepisu art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej polegający na wadliwej interpretacji pojęcia tajemnicy przedsiębiorcy.

Ze względu na powyższe uchybienia, w ocenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy nieuzasadnionym był wniosek strony o przeprowadzenie rozprawy administracyjnej. Przedstawiony przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy materiał dowodowy był wystarczający do uznania, że skarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów prawa.

W związku z tym że skarżona decyzja nie odpowiada prawu, tut. Kolegium uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji na podstawie art. 138 § 2 K.p.a. celem rozpoznania przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy wniosku skarżącego i udzielenia żądanej informacji w takim zakresie, w jakim nie ogranicza jej przepis art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej

W toku ponownego rozpatrywania sprawy organ I instancji powinien dokonać ponownej wykładni przesłanki, o której mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, która może stanowić podstawę odmowy udostępnienia informacji publicznej i zbadać, czy znajduje ona zastosowanie w niniejszej sprawie, przy uwzględnieniu wskazówek tut. Kolegium.

W tym stanie rzeczy Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy orzekło jak w sentencji decyzji.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na decyzję strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszcy za pośrednictwem tut. Kolegium w terminie 30. dni od dnia jej doręczenia.

**Otrzymują:**

- 1) Pan ...
- 2) Prezydent Miasta Bydgoszcy  
+ akta sprawy
- 3) SKO w Bydgoszcy a/a

**Skład orzekający:**

**Przewodniczący** .....

**Członek** .....

**Członek** .....