

Łódź, dnia 06 marca 2012 r.

ef

S. K.O. 729/2012

D E C Y Z J A

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 27 lutego i 06 marca 2012 r. odwołania Pana

, adres do doręczeń: 95-060 Brzeziny, ul. od decyzji wydanej przez Starostę Brzezińskiego, Nr DR.1431.1.2012, z dnia 18 stycznia 2012 r., w sprawie odmowy udostępnienia Panu

, informacji publicznej dotyczącej kosztów i ilości wykonanych robót przy zimowym utrzymaniu dróg powiatowych na zadanie 3 – gmina i miasto Brzeziny w sezonie zimowym 2009/2010 i 2010/2011, a w szczególności raportów GPS, codziennych informacji z wykonanych prac, faktur wraz z miesięcznymi zestawieniami, protokołów odbioru robót, wysokości na;liczonych kar wynikających z umowy, firm zastępczych oraz dokumentów na podstawie których firmy te zostały wyłonione do świadczenia usług w formie kserokopii,

- działając w składzie orzekającym :

1. Zygmunt Markiewicz - przewodniczący składu
2. Izabela Śliskowska - członek składu
3. Anna Rogużńska – Wiatrowska - członek składu

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. z 2000 r. Dz. U. Nr 98, poz. 1071 z późniejszymi zmianami), art. 1 ust. 1 i 2, art. 2 ust. 1 i 2, art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 5 ust. 1, 2 i 3, art. 6 ust. 1 i 2, art. 14 ust. 1 i 2, art. 16 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późniejszymi zmianami), art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn. z 2001 r. Dz. U. Nr 79, poz. 856 z późniejszymi zmianami)

o r z e k a

utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję organu I instancji

U z a s a d n i e :

Zaskarżoną decyzją Starosta Brzeziński odmówił Panu _____, adres do doręczeń: 95-060 Brzeziny, ul. _____, udostępnienia informacji publicznej dotyczącej kosztów i ilości wykonanych robót przy zimowym utrzymaniu dróg powiatowych na zadanie 3 – gmina i miasto Brzeziny w sezonie zimowym 2009/2010 i 2010/2011, a w szczególności raportów GPS, codziennych informacji z wykonanych prac, faktur wraz z miesięcznymi zestawieniami, protokołów odbioru robót, wysokości naliczonych kar wynikających z umowy, firm zastępczych oraz dokumentów na podstawie których firmy te zostały wyłonione do świadczenia usług w formie kserokopii.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Starosta Brzeziński stwierdził, iż Wnioskodawca Pan _____ złożył w dniu 28 grudnia 2011 r. wniosek o udostępnienie informacji publicznych dotyczących kosztów i ilości wykonanych robót przy zimowym utrzymaniu dróg powiatowych na zadanie 3 – gmina i miasto Brzeziny w sezonie zimowym 2009/2010 i 2010/2011, a w szczególności raportów GPS, codziennych informacji z wykonanych prac, faktur wraz z miesięcznymi zestawieniami, protokołów odbioru robót, wysokości naliczonych kar wynikających z umowy, firm zastępczych oraz dokumentów na podstawie których firmy te zostały wyłonione do świadczenia usług. Informacje te – zgodnie z żądaniem Wnioskodawcy miały zostać udzielone, w formie kserokopii.

W myśl art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Starosta Brzeziński, pismem z dnia 3 stycznia 2012 r. wystąpił do przedsiębiorców, których dotyczyły dane zawarte we wniosku o złożenie oświadczeń w sprawie rezygnacji z przysługującego im prawa ograniczenia dostępu do informacji publicznej.

Przedsiębiorcy w terminie wskazanym w w/w piśmie nie wyrazili zgody na udostępnienie osobom trzecim informacji dotyczących ich działalności jako przedsiębiorców w przedmiotowej sprawie. W związku z tym Starosta Brzeziński pismem z dnia 10 stycznia 2012 r. znak: DR. 1431.1.2011.2012 poinformował wnioskodawcę, iż żądane informacje nie mogą być udostępnione w zakresie wskazanym we wniosku, ze względu na prawa przedsiębiorców, których te dane dotyczą i którzy nie zrezygnowali z przysługującego im prawa do ochrony.

Wnioskodawca pismem z dnia 12 stycznia 2012 r. wniósł ponownie o wydanie informacji w formie i zakresie zawartym we wniosku z dnia 28 grudnia 2011 r.

W związku z powyższym – zdaniem organu I instancji – w myśl art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, odmowa jej udostępnienia jest uzasadniona.

Pismem z dnia 3 lutego 2012 r. Pan _____ adres do doręczeń: 95-060 Brzeziny, _____ złożył do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi odwołanie od decyzji Starosty Brzezińskiego, zarzucając jej naruszenie przepisów postępowania, poprzez niedokładne wyjaśnienie istniejącego stanu faktycznego Spronie, oraz błędnie pierwotnie udzieloną odmowę. Jednocześnie wniósł o :

- 1) uchylenie decyzji w całości,
- 2) przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Zdaniem odwołującego się zaskarżona decyzja jest wadliwa i z tego względu powinna być uchylona. Organ administracji publicznej błędnie ustalił stan faktyczny, gdyż sprawa dotyczy wydatkowania środków publicznych, a nie tajemnicy przedsiębiorców oraz prowadzonej przez nich działalności. Wybór wykonawcy nastąpił w trybie przetargu nieograniczonego, wobec powyższego żaden z wykonawców, w chwili składania ofert nie zastrzegł informacji i nie skorzystał z przysługującego prawa w oparciu o art. 8 pkt 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Jawność zawieranych umów przez organ wynika również z art. 139 pkt 3 w/w ustawy.

Starostwo Powiatowe w Brzezinach jest jednostką sektora finansów publicznych w oparciu o art. 9 pkt 2 do której to jednostki mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, z późniejszymi zmianami. W myśl art. 33 ust. 1 gospodarka środkami publicznymi jest jawna, Podawanie do publicznej wiadomości zakresu zadań, wysokości środków publicznych oraz zasad odpłatności za świadczone usługi określa art. 34 ust. 1 pkt 5 ac w/w ustawy i nie może być przesłanką do odmowy ujawnienia sposobu wydatkowania środków publicznych przez organ do tego ustawowo zobowiązany. Wnioskodawca w okresie wcześniejszym występował o dostęp do informacji publicznej do organu wydającego skarżoną decyzję w ramach tego samego zamówienia publicznego i tego samego wykonawcy. Informacja taka została przez organ uwzględniona. Wydając kwestionowaną decyzję okoliczności przedstawionych powyżej organ w ogóle nie uwzględnił.

W dniu 21 lutego 2012 r. do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi wpłynęło pismo Starosty Brzezińskiego z dnia 16 lutego 2012 r. nr OK. 1510.1.2012 w którym organ ten na podstawie art. 234 pkt 1 k.p.a. przesyła w załączeniu skargę jaką tej sprawie złożył Pana _____ w dniu 13 stycznia 2012 r., celem włączenia jej do prowadzonego postępowania odwoławczego. Sprawa skargi była przedmiotem debaty na pierwszej, po dacie

jej złożenia, sesji Rady Powiatu w Brzezinach, w dniu 15 lutego 2012 r. ale ze względu na prowadzone postępowanie odwoławcze uchwała w przedmiocie rozpatrzenia skargi nie została podjęta.

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi rozpatrując sprawę
zważyło co następuje:**

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi biorąc pod uwagę wniosek Starosty Brzezińskiego z dnia 16 lutego 2012 r. Nr OK. 1510.1.2012 włączyło skargę do prowadzonego postępowania odwoławczego.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) – Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w niniejszej ustawie.

Każdemu – według art. 2 ust. 1 ustawy – przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej „prawem do informacji publicznej”.

Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego (ust. 2 art. 2).

Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do :

- 1) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego,
- 2) wglądu do dokumentów urzędowych,
- 3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych (art. 3 ust. 1 i 2).

Art. 4 ustawy wymienia władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne obowiązane do udostępnienia informacji publicznej, o ile (jak to określa ust. 3 art. 4) będą w posiadaniu takich informacji.

Zarówno w literaturze jak i orzecznictwie sądów administracyjnych stwierdza się , iż „prawo obywatela do informacji publicznej określone zostało w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP jako prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne. Według konstytucyjnej definicji tego prawa, obejmuje ono także prawo do uzyskania informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz osób i jednostek organizacyjnych, ale tylko w takim zakresie, w jakim wykonują one zadania

władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Tak więc już Konstytucja RP określa komu przysługuje prawo do uzyskania informacji publicznej oraz czyja działalność jest przedmiotem informacji publicznej. Należy w związku z tym wyraźnie podkreślić, że w ujęciu konstytucyjnym prawo do uzyskania informacji zostało wyraźnie związane z działalnością organów władzy publicznej oraz działalnością innych podmiotów, jeżeli wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Konstytucyjne prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej, o działalności osób pełniących funkcje publiczne oraz o działalności innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1195), zostało nazwane prawem do dostępu do informacji publicznej (prawem do informacji publicznej). Przedmiotem tego prawa jest każda informacja o sprawach publicznych (art. 1 ust. 1 ustawy), jednakże w powiązaniu z działalnością ściśle określonych podmiotów, które określa art. 4. Przepis art. 4 ustawy powinien być interpretowany w kontekście art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, który wskazuje jakich podmiotów działalność stanowi przedmiot informacji. Z porównania tych przepisów wynika ponad wszelką wątpliwość, że przedmiotem informacji jest działalność organów władzy publicznej, a tym samym zobowiązanymi do udzielania informacji publicznej są organy władzy publicznej oraz osoby i jednostki organizacyjne wykonujące zadania władzy publicznej. Przykładowe wyliczenie podmiotów zobowiązanych w art. 4 ust. 1 w punktach od 1 do 5, poprzedzone jest określeniem, że są to „ władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne”. Oznacza to, że w każdym przypadku dokonywania oceny, czy określony podmiot jest zobowiązany do udostępniania informacji publicznej, konieczne jest ustalenie czy podmiot ten mieści się w tym ogólnym określeniu „ władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne (Uchwała składu 7 Sędziów NSA , z dnia 11 kwietnia 2005 r. , sygnatura akt: I OPS 1/05).

Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych (art. 5 ust. 1).

Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego mu prawa (art. 5 ust. 2).

Nie można, z zastrzeżeniem ust. 1 i 2, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w

szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne (art. 5 ust. 3).

Udostępnieniu, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2, 3, 4 i 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podlega informacja publiczna, w szczególności:

- a) o zasadach funkcjonowania podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy, w tym, między innymi o trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych, prowadzonych przez nich rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych;
- b) danych publicznych, w tym: treści dokumentów urzędowych, w szczególności treści aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć;
- c) dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających;
- d) majątku publicznym, w tym: majątku jednostek samorządu terytorialnego.

Ust. 2 art. 6 zawiera definicję dokumentu urzędowego jest nim treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy.

Mając na uwadze treść art. 1 i art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej, uprawnione jest stwierdzenie, że informacją publiczną jest treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informacje publiczna stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź w jakikolwiek sposób go dotyczących. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i te, których używa się przy realizacji prawem przewidzianych zasad.

Według art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. z 2001 r. Dz. U. Nr 142, poz. 1592 z późniejszymi zmianami) powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie, m.in.: transportu zbiorowego i dróg publicznych.

Kwestie dotyczące kosztów i ilości wykonanych robót przy zimowym utrzymaniu dróg powiatowych na zadanie nr 3 gminy i miasta Brzeziny w okresie zimy 2009/2010 i 2010/2011; raporty GPS, codzienne informacje z wykonanych prac, faktury wraz z miesięcznymi zestawieniami, protokoły odbioru robót, wysokość naliczanych kar wynikających z umowy, wykaz firm zastępczych oraz dokumenty na podstawie których firmy te zostały wyłonione do świadczenia usług, stanowią informację publiczną. Dotyczą bowiem działań podejmowanych przez organy jednostki samorządu terytorialnego w celu realizacji jednego z zadań powiatu.

Odmawiając udostępnienia informacji publicznej w zakresie o którym mowa wyżej, organ I instancji uzasadnił to tym, że informacja publiczna, o którą zwrócił się Wnioskodawca stanowi tajemnicę przedsiębiorcy (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.). Biorąc to pod uwagę Starosta Brzeziński wystąpił do przedsiębiorców, których dotyczyły dane zawarte we wniosku z pismem o złożeniu oświadczeń w sprawie rezygnacji z przysługującego im prawa ograniczenia dostępu do informacji publicznej. Przedsiębiorcy nie wyrazili zgody na udostępnienie osobom trzecim informacji dotyczących ich działalności jako przedsiębiorców w przedmiotowej sprawie.

Pojęcie „tajemnicy przedsiębiorcy” nie zostało zdefiniowane w ustawie o dostępie do informacji publicznej, niemniej w polskim systemie prawa funkcjonuje określenie „tajemnica przedsiębiorstwa”, które może być co najmniej pomocniczo stosowane dla wykładni pojęcia „tajemnica przedsiębiorcy”. Zostało ono zdefiniowane w art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst. Jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) 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.

W piśmiennictwie istnieją rozbieżności co do relacji między określeniem „tajemnica przedsiębiorcy” a „tajemnica przedsiębiorstwa”, i tak, np: (A. Piskorz-Ryń, Dostęp do informacji publicznej- zasady konstrukcyjne ustawy, Kwartalnik Prawa Publicznego 2004/4 s. 183) wyraziła pogląd, iż w przypadku ustawy o dostępie do informacji publicznej tajemnica przedsiębiorcy jest stosowana i rozumiana bardzo szeroko, obejmując obszary wykraczające poza charakter techniczny, technologiczny, organizacyjny czy nawet informacje , co do których przedsiębiorca nie podjął niezbędnych działań w celu zachowania ich poufności, (...) **informacja o karach nałożonych na konkretnego przedsiębiorcę niewątpliwie należy do tego typu informacji, które mogą zostać wykorzystane do celów zagrażających interesom tego przedsiębiorcy, a tym samym do działania, które ma znamiona nieuczciwej konkurencji. Uzasadnia to uznanie tego typu informacji za tajemnicę przedsiębiorstwa.** Inni autorzy, traktują oba pojęcia w istocie jako synonimy (por. M. Jaśkowska ; Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa naczelnego Sądu Administracyjnego , Toruń 2002, s. 78) – (podaję za: decyzja SKO we Wrocławiu, z dnia 14 października 2010 r. , SKO 4541/10/10; OwSS 2011/1/26).

Organ administracji publicznej rozpatrując wniosek o udostępnienie informacji publicznej, w zakresie ograniczenia dostępu do informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy, winien wykazać w sposób bezsporny , że żądana informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorcy, po czym ustaliwszy to, zwrócić się, nim odmówi udostępnienia i nformacji publicznej, do

przedsiębiorcy, którego dobra mają być chronione, z zapytaniem, czy nie rezygnuje z przysługującego mu prawa. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 2 zd. 2 ograniczenie prawa do informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy nie dotyczy przypadku, gdy przedsiębiorca rezygnuje z przysługującego mu prawa.

W przedmiotowej sprawie organ I instancji, uznając iż żądana informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorcy, wystąpił do przedsiębiorców z zapytaniem, czy nie rezygnują z przysługującego im prawa. Po uzyskaniu pisemnej informacji, iż ze swego prawa nie rezygnują odmówił Wnioskodawcy udostępnienia żądanej informacji publicznej.

Biorąc zatem pod uwagę powyższe przepisy, poglądy zaprezentowane w piśmiennictwie oraz orzecznictwie sądów administracyjnych, należy uznać decyzję Starosty Brzezińskiego za zgodną z obowiązującym prawem.

Przedstawiając powyższe Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi orzekło jak w sentencji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Na decyzję tę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Łodzi za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi. Skargę można wnieść, w dwóch egzemplarzach, wyłącznie pod zarzutem naruszenia prawa lub interesu prawnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia decyzji stronie. Wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania decyzji.



Podpisy członków składu orzekającego :

- 1/ *[Signature]*
- 2/ *[Signature]*
- 3/ *[Signature]*

Otrzymują :

1/ Pan
Adres do doręczeń:
95-060 Brzeziny,

2/ Starostwo Powiatowe w Brzezinach
95-060 Brzeziny, ul. Sienkiewicza 16

3/ a.a.