

Radosław Botev
Redaktor naczelny „Echa Mszczonowa”
ul. Szkolna 49
96-323 Lutkówka

Lutkówka, dnia..... marca 2019 r.

Do:

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie
ul. Kielecka 44
02-530 Warszawa

Za pośrednictwem:

Starosta Powiatu Żyrardowskiego
ul. Limanowskiego 45
96-300 Żyrardów

ODWOŁANIE OD DEZYCYI

Niniejszym składam odwołanie od decyzji Starosty Powiatu Żyrardowskiego nr OR.1431.7.2019 z dnia 8 marca 2019 r. w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej, wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i zwrócenie sprawy do ponownego rozpoznania przez organ I instancji.

Uzasadnienie

Zaskarżoną decyzją Starosta Powiatu Żyrardowskiego odmówił skarżącemu udostępnienia informacji publicznej w zakresie skanu projektu zagospodarowania terenu, sporządzonego na mapie do celów projektowych, stanowiącego część zatwierdzonego projektu budowlanego, skanu projektu zagospodarowania terenu do zatwierdzonego projektu zamiennego oraz podania wskazanego w projekcie budowlanym obszaru oddziaływania inwestycji pn. „budowa budynku magazynowego z częścią socjalno-biurową wraz z wewnętrzną instalacją gazową” inwestora F.H.U. TOMPOL Tomasz Frączkiewicz, dla której wydano decyzję o pozwoleniu na budowę nr RB.6740.3.29.2018 i zmieniającą ją decyzję nr RB.6740.3.94.2018.

W uzasadnieniu decyzji organ powołał się na przesłankę odmowy z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. 2018 poz. 1330 z późn. zm.) – dalej: „udip.” – wskazując, iż w ocenie organu żądane informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorcy.

Na wstępie – wobec zasygnalizowanych w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji wątpliwości co do statusu wnioskowanych informacji jako informacji publicznej – należy wskazać, iż wbrew wywodom organu orzecznictwo uznające, że zatwierdzony w pozwoleniu na budowę projekt budowlany stanowi informację publiczną, jest ugruntowane (wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., I OSK 1856/15 i przywołane tamże: wyrok NSA z dnia 5 listopada 2015 r., I OSK 2143/14; wyrok NSA z dnia 21

listopada 2013 r., I OSK 1566/13; wyrok NSA z dnia 5 września 2013 r., I OSK 865/13; wyrok NSA z dnia 6 marca 2013 r., I OSK 3073/12). Sam organ zresztą wydając zaskarżoną decyzję – pomimo powoływania się w jej uzasadnieniu na odosobnione poglądy przeciwne – zdaje się stanowisko takie podzielać. Jeśliby bowiem intencją organu było odmówienie wnioskowanym informacjom przymiotu informacji publicznej, organ nie powinien był wydawać decyzji administracyjnej na podstawie art. 16 ust. 1 udip., a jedynie w sposób odformalizowany poinformować wnioskodawcę, że jego wniosek nie znajduje podstaw w przepisach prawa (por. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 12.11.2010 r., II SA/Wa 926/10).

Tymczasem organ – słusznie uznając zatwierdzony projekt budowlany za informację publiczną – wskazał jednocześnie na istniejące w ocenie organu ograniczenia jego udostępniania wynikające z art. 5 ust. 2 udip.

Odmawiając udostępnienia żądanej informacji publicznej organ powołał się na dołączone do akt sprawy stanowisko inwestora, zawarte w piśmie z dnia 10 września 2018 r., iż dostęp do projektu budowlanego winien być ograniczony na mocy art. 5 ust. 2 udip., ponieważ projekt ten „zawiera informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorcy, takie jak rozkład pomieszczeń oraz informację dotyczącą rozwiązań konstrukcyjnych i wyposażenia. Wskazano w nim również pomieszczenia, w których prowadzona ma być obsługa klientów, ale i pomieszczenia, które [nie] są przeznaczone do ich użytku. (...) Projekt budowlany zawiera wszystkie elementy, które mogą nawet wskazywać na sytuację majątkową i możliwości finansowe inwestora, co niewątpliwie leży w sferze prywatności przedsiębiorcy. Ujawnione informacje mogłyby zostać wykorzystane przez konkurentów w sposób, który byłby zagrożeniem dla interesów inwestora jako przedsiębiorcy. Co więcej projekt budowlany obejmuje również zaprojektowane składy, magazyny i inne pomieszczenia nie przeznaczone dla klientów, a inwestor decyduje, kto ma dostęp do takich pomieszczeń. W takiej sytuacji zainteresowanie osób trzecich również koliduje z prywatnością inwestora. Ponadto inwestor nadmienił, że zakres danych mogących zostać uznanymi za poufne określa art. 11 ust. 4 ustawy dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 419 z późn. zm.). Inwestor podniósł, że projekt budowlany jest źródłem wiedzy na ww. temat.”

Podzielając stanowisko inwestora organ uznał, że inwestor wskazał wszystkie przesłanki uzasadniające uznanie projektu budowlanego za tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, tj. wskazał, że: projekt zawiera informacje mające wartość gospodarczą (m.in. rozkład pomieszczeń nieprzeznaczonych dla klientów, informacje dotyczące rozwiązań konstrukcyjnych i wyposażenia), informacje te są zastrzeżone, a inwestor podjął działania zmierzające do ich ochrony przez niewyrażenie zgody na ich udostępnienie. W konsekwencji

organ uznał, że doszło do ziszczenia się przesłanki odmowy udostępnienia informacji z art. 5 ust. 2 u.d.p., jaką jest tajemnica przedsiębiorcy.

W odniesieniu do powyższego należy przede wszystkim zauważyć, że organ – dokonując oceny, czy w danej sprawie należy zastosować procedurę odmowy udostępnienia informacji publicznej – powinien wnikliwie zbadać, czy ustawowe przesłanki odmowy spełnione są w odniesieniu do informacji, o udostępnienie których zwracał się skarżący. Bowiernie to skarżący, składając wniosek o udostępnienie informacji, określił swoje żądanie, a tym samym wskazał organowi ramy badania dopuszczalności udostępnienia informacji publicznej. Wniosek skarżącego nie odnosi się do projektu budowlanego jako całości, a tylko do konkretnych informacji zawartych w projekcie. Skarżący żądał udostępnienia jedynie informacji o zakresie oddziaływania inwestycji oraz skanów projektów zagospodarowania terenu. Zatem to w odniesieniu do tych informacji organ był obowiązany – w postępowaniu wszczętym na skutek wniosku skarżącego – badać ewentualne ziszczenie się przesłanki odmowy udzielenia informacji publicznej.

Nie ulega wątpliwości, że przedmiotowy projekt budowlany zawiera szereg informacji o wartości gospodarczej, a także i takich, których ujawnienie godziłoby w prawo prywatności inwestora będącego osobą fizyczną. Skarżący podziela pogląd organu, że dostęp do takich informacji – wobec niezgody inwestora na ich ujawnienie – podlega ograniczeniu na mocy art. 5 ust. 2 u.d.p. Nie można jednak w niniejszej sprawie – zwłaszcza wobec treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej – abstrahować od faktu, że projekt budowlany obok tego rodzaju danych zawiera także szereg innych informacji.

Obowiązkowe elementy projektu budowlanego wskazane są w art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2018 poz. 1202 z późn. zm.) (dalej: „Pr. bud.”). Zgodnie z przywołanym przepisem projekt budowlany powinien zawierać m.in.:

„1) projekt zagospodarowania działki lub terenu, sporządzony na aktualnej mapie, obejmujący: określenie granic działki lub terenu, usytuowanie, obrys i układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, sieci uzbrojenia terenu, sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków, układ komunikacyjny i układ zieleni, ze wskazaniem charakterystycznych elementów, wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich;

2) projekt architektoniczno-budowlany określający funkcję, formę i konstrukcję obiektu budowlanego, jego charakterystykę energetyczną i ekologiczną oraz proponowane niezbędne rozwiązania techniczne, a także materiałowe, ukazujące zasady nawiązania do otoczenia (...)

2a) informację o udziale lokali mieszkalnych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4a – w przypadku budynków mieszkalnych wielorodzinnych;

- 3) stosownie do potrzeb – w przypadku drogi krajowej lub wojewódzkiej, oświadczenie właściwego zarządcy drogi o możliwości połączenia działki z drogą, zgodnie z przepisami o drogach publicznych;
- 4) w zależności od potrzeb, wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych;
- 5) informację o obszarze oddziaływania obiektu.”

W uzasadnieniu odmowy udzielenia informacji publicznej w niniejszej sprawie organ podnosił – w ślad za stanowiskiem inwestora – że projekt budowlany zawiera m.in. rozkład pomieszczeń oraz informację dotyczącą rozwiązań konstrukcyjnych i wyposażenia, obejmuje pomieszczenia nieprzeznaczone dla klientów, jak również szczegółowe informacje o poszczególnych rozwiązaniach, materiałach i instalacjach, w jakie wyposażony jest budynek.

Skarżący wskazuje w tym miejscu, że ww. informacje, których obecność w projekcie budowlanym skłoniła organ do przyjęcia, że wnioskowana informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, są w istocie częścią projektu architektoniczno-budowlanego (art. 34 ust. 3 pkt. 2 Pr. bud.), o którego udostępnienie skarżący jednak nie wnosił. Organ potraktował projekt budowlany całościowo, w oderwaniu od żądania skarżącego, a w konsekwencji nie zbadał, w jaki sposób w tajemnicę przedsiębiorstwa lub w prawo do prywatności wpisywać by się miały informacje, których udostępnienia faktycznie domagał się skarżący, tj. informacja o obszarze oddziaływania inwestycji (art. 34 ust. 3 pkt. 5 Pr. bud.) oraz projekt zagospodarowania terenu (art. 34 ust. 3 pkt. 1 Pr. bud.).

Już samo powyższe zaniechanie stanowi w ocenie skarżącego wystarczającą przesłankę do uchylenia przedmiotowej decyzji i zwrócenia sprawy do ponownego rozpoznania.

Odnosząc się natomiast do *meritum* powyższej kwestii, skarżący wskazuje, że obszar oddziaływania inwestycji, zdefiniowany w art. 3 pkt. 20 Pr. bud. jako „teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowy, tego terenu”, nie jest informacją związaną z działalnością przedsiębiorstwa inwestora, a jedynie czysto formalną, wynikającą z przepisów prawa, konsekwencją zamierzenia budowlanego. Został wprowadzony przez ustawodawcę w celu umożliwienia określenia stron postępowania o wydanie pozwolenia na budowę (art. 28 ust.2 Pr. bud.). Na podstawie takiej informacji – rozumianej zgodnie z treścią wniosku o udostępnienie informacji publicznej jako „numery działek, na które inwestycja oddziałuje” – nie można też w sposób jednoznaczny odtworzyć żadnych faktycznych właściwości inwestycji. Obszar oddziaływania określony w projekcie budowlanym może bowiem wynikać z szeregu różnych okoliczności, wskazanych w przepisach odrębnych zarówno wprost (tak jak w szczególności w rozporządzeniu

Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. 2015 poz. 1422 z późn. zm.)), jak i w sposób niedookreślony, niemożliwy do odtworzenia bez znajomości szczegółowych parametrów inwestycji (tak jak na przykład w art. 140 KC). Podkreślenia wymaga, że skarżący nie żądał wskazania motywów takiego czy innego określenia obszaru oddziaływania. Nie sposób natomiast przyjąć, że samo wskazanie numerów działek, na które oddziałuje inwestycja, godzi w gospodarcze interesy inwestora. Informacja ta nie niesie bowiem żadnych dodatkowych danych, poza informacjami proceduralnymi, dotyczącymi samego postępowania administracyjnego w sprawie wydania pozwolenia na budowę. Tym samym za chybiony należy uznać pogląd organu, jakoby informacja ta spełniała ustawowe przesłanki uznania jej za tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Informacja taka nie może też naruszać prawa do prywatności, tym bardziej, że służy raczej zagwarantowaniu dostępu do akt postępowania szerszemu gronu osób – właścicielom lub użytkownikom nieruchomości w obszarze oddziaływania.

W ocenie skarżącego, wnioskowanych informacji nie sposób w świetle powyższego uznać za skutecznie zastrzeżone nawet uwzględniając przyjmowany w orzecznictwie szerszy zakres pojęcia tajemnicy przedsiębiorcy w rozumieniu art. 5 ust. 2 uisp. w porównaniu z tajemnicą przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Zgodnie z tym poglądem tajemnicę przedsiębiorcy stanowią „informacje znane jedynie określonej grupie osób i związane z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością, wobec których podjął on wystarczające środki ochrony w celu zachowania ich poufności (nie jest wymagana przesłanka gospodarczej wartości informacji jak przy tajemnicy przedsiębiorstwa)” (zob. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., I OSK 192/13). Zastrzeżenie przez przedsiębiorcę poufności informacji nie może jednak całkowicie niweczyć konstytucyjnego prawa do dostępu do informacji publicznej. Inwestor nie może zatem poprzez przedłożenie organowi oświadczenia o stosowaniu art. 5 ust. 2 uisp. skutecznie zastrzec poufności dowolnej, wybranej przez siebie informacji związanej z toczącym się postępowaniem. Przyjęcie takiego stanowiska prowadziłoby bowiem do wniosku, że organ nie mógłby udzielać żadnych informacji, w tym informować nawet o samym fakcie wszczęcia postępowania i jego wynikach, gdyby inwestor zdecydował się informację tę zastrzec. To z kolei czyniłoby dostęp do informacji publicznej całkowitą fikcją. Przy ewentualnym stosowaniu wyżej wskazanej, szerokiej definicji tajemnicy przedsiębiorcy konieczne jest zatem określenie granic, w jakich przedsiębiorca może skutecznie podejmować wobec organu „wystarczające środki ochrony” w celu zachowania poufności informacji. Wydaje się, że zastrzeżenie takie może być skuteczne jedynie w sytuacji, gdy ochrona interesów przedsiębiorcy przeważa nad konstytucyjnym prawem dostępu do informacji publicznej. W takim wypadku jednak to na organie odmawiającym udostępnienia informacji spoczywa obowiązek

wykazania, że ujawnienie zgodnie z wnioskiem numerów działek, na które inwestycja oddziałuje, godziłoby w dobro inwestora przemawiające za ograniczeniem konstytucyjnych praw podmiotu żądającego informacji. Zasadą powinien być bowiem możliwie szeroki dostęp do informacji, zaś jej ograniczenie zgodnie z art. 5 ust. 2 u.d.p. przewidziano jedynie jako wyjątek od tej ogólnej zasady.

Co się zaś tyczy projektu zagospodarowania terenu, to zupełnie umknęło organowi, że informacje w nim zawarte są częścią jawnych ewidencji. Wchodzące w skład projektu zagospodarowania informacje m.in. o usytuowaniu budynków, ich przeznaczeniu, funkcjach użytkowych i ogólnych danych technicznych obiektów budowlanych stanowią – na mocy art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. 2017 poz. 2101 z późn. zm.) (dalej: „P.g.k.”) – część ewidencji gruntów i budynków, będącej z kolei zgodnie z art. 24 ust. 1 P.g.k. częścią operatu ewidencyjnego, który w istotnym dla niniejszej sprawy zakresie jest jawny (art. 24 ust. 4 P.g.k.). Szczegółowy zakres informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków określa rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (t.j. Dz.U. 2019 poz. 393). Podkreślenia wymaga, że rozporządzenie przewiduje umieszczanie w ewidencji także informacji o obiektach projektowanych.

Skoro zatem wnioskowane informacje znajdują się lub są przynajmniej przeznaczone do umieszczenia także w jawnej ewidencji gruntów i budynków, to nie można odmawiać ich udostępnienia, powołując się na ich zastrzeżony charakter lub prawo do prywatności.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.

Radosław Botev