

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

Lutkówka, dnia 9 kwietnia 2020 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 20 marca 2020 r. (data doręczenia: 8 kwietnia 2020 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. 2019 poz. 1429) – dalej: „udip.” – wskazując, iż w ocenie organu żądane informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorcy.

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 jest źródłem szczegółowej wiedzy na temat kwestii handlowych, produkcyjnych, konstrukcyjnych i finansowych, a jego ujawnienie biorąc pod uwagę wartość gospodarczą informacji, wiązać się będzie z negatywnymi

dla Inwestora konsekwencjami w konkurencyjnym obrocie gospodarczym. Ponadto Inwestor wskazał, że projekt budowlany zawiera 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 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 2019 r., poz. 1010 z późn. zm.). Inwestor podniósł, że projekt budowlany jest źródłem wiedzy na ww. temat.

Opierając się na powyższym oświadczeniu Inwestora organ uznał, że żądane informacje spełniają wszystkie przesłanki uzasadniające uznanie projektu budowlanego za tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, tj. spełniają łącznie trzy warunki:

1. są to informacje o charakterze technicznym, technologicznym, organizacyjnym przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą,
2. są to informacje poufne, tzn. które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób,
3. uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności.

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. Bowiem 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. 2019 poz. 1186 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 i wyposażeniu budynku.

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. 2 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 wpisują 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 o charakterze technicznym, technologicznym, organizacyjnym przedsiębiorstwa, 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, ani też że posiada jakąkolwiek wartość gospodarczą. 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. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Nie jest bowiem spełniona pierwsza z ww. trzech przesłanek skazanych w tym przepisie. 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 uidp. 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 uidp. 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 informacje te 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 skutecznie 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 zgodne z art. 5 ust. 2 uidp. 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. 2020 poz. 276 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 poufny charakter lub prawo do prywatności.

Już tylko z ostrożności procesowej Skarżący podnosi w tym miejscu, że wprawdzie zgodnie z art. 1 ust. 2 udip. „przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi”, a w związku z tym „istnienie innych zasad czy trybu udostępnienia informacji publicznych wyłącza stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej” (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2017 r., I OSK 1608/17), dzieje się tak „jednakże tylko w zakresie regulowanym wyraźnie tymi szczególnymi ustawami” (tamże). Tym samym istnienie trybu udostępniania danych na podstawie przepisów P.g.k., w szczególności art. 24 ust. 3, nie stoi na przeszkodzie udostępnieniu żądanych informacji na podstawie udip. w sytuacji, gdy P.g.k. przewiduje inną formę i zakres udostępniania informacji niż wskazana we wniosku Skarżącego. Skarżący nie żądał w szczególności wydawania mu urzędowych wypisów i wrysów, zdatnych do wykorzystania w różnego rodzaju postępowaniach administracyjnych. Tylko takie żądanie pociągałoby za sobą konieczność złożenia odpowiedniego formularza i uiszczenia opłaty. Tym samym zakres żądania udostępnienia informacji, zawarty we wniosku Skarżącego nie pokrywa się z zakresem możliwym do uzyskania na podstawie przepisów P.g.k.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.

Radosław Botev