

Radosław Botev
Radaktor naczelny „Echo Mszczonowa”
ul. Szkolna 49
96-323 Lutkówka
- w imieniu własnym

Lutkówka, dnia 6 maja 2019 r.

Do:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

Za pośrednictwem:

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

Przedmiot sprawy: dostęp do informacji publicznej

SKARGA NA DECYZJĘ

Składam skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2019 r., znak: KOA/1346/Pi/19, utrzymującą w mocy decyzję Starosty Powiatu Żyrardowskiego z dnia 8 marca 2019 r., znak: OR.1431.7.2019, o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

Wnoszę o:

- uchylenie decyzji organu I i II instancji w całości i zwrócenie sprawy do ponownego rozpoznania przez Starostę Powiatu Żyrardowskiego
- zasądzenie od organu – Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie – zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarżącego.

Uzasadnienie

Zaskarżoną decyzją Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie utrzymało w mocy decyzję Starosty Powiatu Żyrardowskiego o odmowie udostępnienia informacji publicznej w zakresie wskazania obszaru oddziaływania inwestycji oraz udostępnienia skanu projektu zagospodarowania z treści projektów budowlanych, wskazanych we wniosku o udostępnienie informacji.

Organy I i II instancji zajęły stanowisko, iż przedmiotowe informacje nie mogą być udostępnione, gdyż projekt budowlany stanowi tajemnicę przedsiębiorcy. Organy wskazały, że inwestor podjął środki ochrony projektu budowlanego poprzez złożenie wobec Starosty Powiatu Żyrardowskiego

oświadczenia o niewyrażeniu zgody na udostępnienie projektu budowlanego, ponieważ projekt budowlany 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 ww. przedsiębiorcy konsekwencjami w konkurencyjnym obrocie gospodarczym. Wyjaśniono dodatkowo, że projekt budowlany zawiera rozkład pomieszczeń oraz rozwiązania konstrukcyjne i informacje na temat wyposażenia, których ujawnienie naruszałoby także prawo do prywatności inwestora, będącego osobą fizyczną.

W niniejszej sprawie bezsporne jest zastrzeżenie przez inwestora dostępu do całości projektu budowlanego, jak też i fakt, że projekt budowlany zawiera szereg informacji, wskazanych w decyzjach I i II instancji, które nie mogą zostać ujawnione ze względu na ograniczenie dostępu do informacji publicznej wskazane w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie ulega także wątpliwości, że informacje, których domagał się skarżący, są integralną częścią projektu budowlanego.

Z powyższego nie wynika jednak, że przesłanki odmowy dostępu do informacji publicznej spełnione są także w odniesieniu do tych konkretnych informacji, których udostępnienia domagał się skarżący. Wniosek skarżącego nie odnosi się do bowiem 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. Wobec tak sformułowanego wniosku nie można abstrahować od faktu, że projekt budowlany obok danych technicznych czy też innych danych o wartości gospodarczej, 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.”

Skarżący wskazuje w tym miejscu, że ww. informacje, których obecność w projekcie budowlanym skłoniła organy I i II stopnia 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. **Organy I i II instancji potraktowały projekt budowlany całościowo, w oderwaniu od żądania skarżącego, a w konsekwencji nie zbadały, 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 decyzji I i II instancji i zwrócenia sprawy do ponownego rozpoznania przez Starostę Powiatu Żyrardowskiego. Podkreślenia wymaga bowiem, że to skarżący, składając wniosek o udostępnienie informacji, określił swoje żądanie, a tym samym wskazał ramy badania dopuszczalności udostępnienia informacji publicznej.

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. W szczególności nie sposób informacji tej uznać – wbrew uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organu II instancji – za mieszczącą się ustawowym pojęciu „informacji technicznych, technologicznych, organizacyjnych przedsiębiorstwa lub innych informacji posiadających wartość gospodarczą”. Tym samym za chybiony należy uznać pogląd organu I i II instancji, 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.

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 u.d.p. przewidziano jedynie jako wyjątek od tej ogólnej zasady.

Co się zaś tyczy projektu zagospodarowania terenu, to zupełnie umknęło organom I i II instancji, 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