

Piotrków Trybunalski, 13 czerwca 2016 r.

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim w składzie orzekającym:

Przewodnicząca - Agnieszka Meckier (spr.)
Członkowie - Dagmara Olsak
- Andrzej Piasta

po rozpatrzeniu odwołania Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie od decyzji Wójta Gminy Budziszewice znak RG.1431.6.2016 z dnia 2 maja 2016 r., odmawiającej udostępnienia informacji publicznej, działając na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23), dalej Kpa, orzeka:

uchyla zaskarżoną decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozparzenia organowi pierwszej instancji.

UZASADNIENIE

W związku z żądaniem udostępnienia informacji publicznej w postaci udostępnienia treści i postaci umowy/umów (wraz z załącznikami) o zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w 2015 r., zawartym w podaniu ww. Stowarzyszenia wniesionym do Urzędu Gminy w Budziszewicach w dniu 18 stycznia 2016 r., ponowionym pismami wniesionymi w dniach 6 i 18 kwietnia 2016 r., organ gminy ww. decyzją z dnia 2 maja 2016 r. odmówił udostępnienia informacji publicznej w żądanym zakresie.

W uzasadnieniu decyzji wskazał, że w dniu 2 lutego 2016 r. w formie e-maila została przesłana odpowiedź na złożony wniosek, w której poinformowano zainteresowane Stowarzyszenie, że w 2015 r. gmina Budziszewice posiadała umowę z Hotelem dla Zwierząt i Ptactwa Domowego Pana Longina Siemińskiego. Zgodnie z umową podmiot ten zajmował się wyłapywaniem bezdomnych zwierząt oraz ich hotelowaniem. Opiekę zapewniono 10 psom (kotów nie umieszczono w ww. placówce). Koszt realizacji zadania przewidzianego ustawą to ok. 30.000 zł. Z kolei w dniu 18.04.2016 r. wysłano do Stowarzyszenia pocztą elektroniczną oraz pocztą tradycyjną pismo, w którym opisano treść umowy zawartej z Panem Longinem Siemińskim. Wskazano obowiązki zleceniobiorcy oraz koszty wynikające z umowy. Zwrócono również uwagę, iż w umowie znalazł się zapis o zobowiązaniu się stron do zachowania poufności, w związku z czym nie przesłano postaci umowy do wglądu. Podkreślono, iż sama treść umowy została przedstawiona w ww. piśmie.

Następnie w dniu 25 kwietnia 2016 r. wystosowano telefonicznie zapytanie do Pana Longina Siemińskiego, o wypowiedzeniu się w kwestii udzielenia informacji publicznej odnośnie przekazania postaci umowy do wglądu dla Stowarzyszenia Obrona Zwierząt, a w dniu 28 kwietnia 2016 r. organ otrzymał pismo, w którym Pan Longin Siemiński poinformował, że nie wyraża zgody na udostępnienie zawartej umowy podmiotowi żądającemu dostępu w ramach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm), dalej u.d.i.p. – w związku z „przeniesieniem na naszą firmę autorsko - prawnej ochrony dla umów oraz nagminnym wykorzystywaniem przez podmioty trzecie, umów skonstruowanych na zlecenie naszej firmy we własnej działalności”, jak również „z uwagi na zawarcie w w/w umowie informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu Ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji”.

Jak wyjaśnił organ, przesłanką odmowy udzielenia informacji publicznej objętej wnioskiem jest to, iż stanowi ona tajemnicę przedsiębiorcy, która podlega ograniczeniu, o którym mowa w art. 5 ust.1 u.d.i.p. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej NSA) z dnia 5 listopada 2015 r. (I OSK 2108/14) tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się jako nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne wartości posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. W powyższym przypadku mówić należy o tajemnicy przedsiębiorcy. Pojęcie to zgodnie z doktryną pokrywa się z pojęciem tajemnicy przedsiębiorstwa. Zgodnie z ww. wyrokiem: „Tajemnicę przedsiębiorcy stanowią więc informacje znane jedynie określonej grupie osób związanych 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). Informacja staje się „tajemnicą”, kiedy przedsiębiorca przejawia wolę zachowania jej jako niepoznawalnej dla osób trzecich. Nie traci natomiast swojego charakteru przez to, że wie o niej pewne ograniczone grono osób

zobowiązanych do dyskrecji (np. pracownicy przedsiębiorstwa). Utrzymanie danych informacji jako tajemnicy wymaga więc podjęcia przez przedsiębiorcę działań zmierzających do wyeliminowania możliwości dotarcia do nich przez osoby trzecie w normalnym toku zdarzeń, bez konieczności podejmowania szczególnych starań”. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej WSA) w Warszawie z dnia 16 czerwca 2015 r. (II SAB/Wa 594/15) mówi się, iż „na tajemnicę przedsiębiorstwa składają się zatem takie informacje należące do tego 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 udostępnione”. Ww. argumenty, jak również zapisy umowy, przemawiają za odmową udzielenia informacji objętych ww. wnioskiem Stowarzyszenia Obrona Zwierząt.

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt złożyło odwołanie od ww. decyzji Wójta Gminy Budziszewice, wnosząc o jej uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Decyzji tej zarzuca naruszenie przepisów:

- art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i art. 1 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 2, art. 6 ust. 1 pkt 4a), art. 10 ust. 1 i art. 13 ust. 1 u.d.i.p., poprzez nieudostępnienie informacji publicznej zgodnie z pkt. 5 wniosku,
- art. 33 ust. 1 w związku z art. 35 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, poprzez przyjęcie, że można zastrzec wyłączenie jawności umowy zawieranej przez jednostkę sektora finansów publicznych, realizowanej lub przeznaczonej do realizacji ze środków publicznych, bez podjęcia przez przedsiębiorcę niezbędnych działań w celu zachowania w tajemnicy informacji technicznych, technologicznych, organizacyjnych przedsiębiorstwa lub innych posiadających wartość gospodarczą lub bez wykazania przez jednostkę sektora finansów publicznych, że nieudostępniona informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa z uwagi na to, że wymaga tego istotny interes publiczny lub ważny interes państwa.

W ocenie Stowarzyszenia, sposób, w jaki organ dokonał interpretacji art. 5 ust. 2 u.d.i.p., jest nietrafny i spowodował bezpodstawne ograniczenie wnioskodawcy w jego prawie do informacji publicznej. Stowarzyszenie podniosło, że od kilku lat uczestniczy w projekcie, polegającym na badaniu problemu bezdomności zwierząt w jego wymiarze publicznym. W ramach tego projektu prowadzony jest monitoring działalności schronisk dla bezdomnych zwierząt, hucli oraz polityki gmin i urzędów.

Zdaniem Stowarzyszenia, stanowisko organu gminy jest nieprawidłowe. Art. 1 ust. 1 u.d.i.p. stanowi, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Innymi słowy, informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych rozumianych jako działalność organów władzy publicznej oraz samorządów, osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym, komunalnym lub Skarbu Państwa. Na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 4a) u.d.i.p. udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądowo-administracyjnym, jawność ma pierwszeństwo przed tajnością - por. wyrok NSA z dnia 21.07.2011 r., sygn. akt I OSK 678/11, w uzasadnieniu którego Sąd, interpretując prawo do informacji, stanął na stanowisku, że jeżeli stanowi ono prawo konstytucyjne, to ustawy określające tryb dostępu do informacji powinny być interpretowane w taki sposób, aby zagwarantować obywatelom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki powinny być rozumiane wąsko. Oznacza to, stosowanie w odniesieniu do tych ustaw takich zasad wykładni, które sprzyjają poszerzaniu, a nie zawężaniu obowiązku informacyjnego (tak również: wyrok NSA z dnia 01.10.2010 r., sygn. akt I OSK 1149/10, Lex Polonica nr 2514371 oraz wyrok NSA z dnia 05.12.2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1600/02). Analogiczne stanowisko wynika również z wcześniejszych wyroków NSA, dotyczących zasad prawa do informacji publicznej, m. in.: wyrok z dnia 07.03.2003 r., sygn. akt II SA 3572/02, w którym Sąd wyraził pogląd, że prawo do informacji jest zasadą, a wyjątki od niego powinny być interpretowane ściśle. Na uwagę zasługuje również teza wyroku WSA w Warszawie z dnia 12.10.2010 r., sygn. akt II SA/Wa 933/10, zgodnie z którą z treści art. 1 u.d.i.p., jak i art. 61 Konstytucji wynika, że ustawodawca chciał, aby dostęp do informacji był jak najszerszy, dlatego też uwzględniając konstrukcję art. 1 ustawy należy uznać, że zasadą powinno być udostępnianie informacji publicznej (...). Podmiot, do którego wpłynął wniosek o udzielenie informacji publicznej powinien przede wszystkim dążyć do tego, aby udzielić informacji. Podobnie wypowiedział się tenże Sąd w wyroku z dnia 22.08.2006 r., sygn. akt II SAB/Wa 193/05, stwierdzając, że przy badaniu przepisu art. 61 Konstytucji prawo dostępu do informacji publicznej, a w szczególności informacji o funkcjonowaniu organów władzy publicznej, stanowi bardzo istotny element realizacji zasady

demokratycznego państwa prawnego, dlatego nie jest dopuszczalne traktowanie wyjątków od wspomnianego prawa w sposób dorozumiany lub rozszerzający.

Stowarzyszenie podniosło, że w świetle tych orzeczeń, prawo do informacji publicznej w wyjątkowych przypadkach może podlegać ograniczeniu. I tak, 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. Jednakże oceniając przypadek objęty niniejszym odwołaniem, należy rozważyć, czy przywoływane przez organ Gminy Budziszewice prawo do ochrony tajemnicy przedsiębiorcy nie narusza prawa do informacji. W wyroku z dnia 04.09.2013 r., sygn. akt II SA/Gd 321/13, WSA w Gdańsku wskazał m. in.: Podkreślić należy, że tajemnica przedsiębiorcy, będąca wyjątkiem od zasady jawności umów zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych, 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. Podkreślenia zatem wymaga, iż warunkiem koniecznym do uznania istnienia tajemnicy przedsiębiorcy jest wskazanie konkretnych, posiadających wartość gospodarczą, należących do niego informacji, które mają korzystać z poufności (...). Z samej treści art. 5 ust. 2 ustawy wynika, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w ściśle określonym zakresie, ze względu na prywatność osoby lub tajemnicę przedsiębiorcy. Przepis ten nie mówi o całkowitym wyłączeniu prawa do informacji publicznej, ale o jego ograniczeniu w takim zakresie, w jakim wymaga tego ochrona prywatności osoby fizycznej lub tajemnicy przedsiębiorcy. Nie ma prawnych przeszkód, ażeby wnioszek o udostępnienie informacji publicznej mógł zostać równocześnie rozpatrzony poprzez częściowe udostępnienie danych oraz w pozostałej części załatwiony odmownie z powołaniem się na ograniczenia wskazane w art. 5 ust. 2 ustawy. Wydanie decyzji odmownej z powołaniem się na tajemnicę przedsiębiorcy wymaga przy tym wyczerpującego uzasadnienia wystąpienia przesłanek z art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Wskazać należy, iż przepisy ustawy o finansach publicznych przesądzają o jawności gospodarki finansowej w sferze publicznej i jawności umów jako zasady - tak art. 33 ust. 1 w związku z art. 34 ust. 1 pkt 5 lit. a). Z kolei z art. 35 ustawy wynika domniemanie 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. Powyższe oznacza, że zastrzeżenie tajemnicy stanowi wyjątek od zasady jawności. W doktrynie przyjmuje się, że jawność finansów publicznych oznacza swobodny dostęp obywatela do informacji o działalności państwa w wymiarze finansowym (W. Misiąg, A. Niedzielski, *Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce w świetle standardów Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Raport Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową 2001, Nr 29, s. 5; zob. C. Kosikowski, Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 155), a także szerzej jako sytuację, w której informacje dotyczące funkcjonowania całego sektora finansów publicznych są publicznie dostępne i podlegają publicznej ocenie (...). Rozumienie więc, jawność w kontekście budżetu rozszerzono na cały sektor finansów publicznych w odniesieniu do gospodarowania środkami publicznymi. Co więcej, postulatywna zasada jawności uzyskała status normatywnej, a więc prawnie wiążącej (Ustawa o finansach publicznych. Komentarz red. prof. dr hab. Paweł Smoleń, 2012 r., Wydawnictwo: C.H. Beck, Wydanie: 1 poprawione - komentarz do art. 33). Jawność w sferze finansów publicznych ma szczególny charakter, na co zwraca uwagę m. in. C. Kosikowski, „Prawne aspekty zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych” (referat): Środki publiczne w większości pochodzą od obywateli. Państwo powinno więc ujawnić, jaki jest udział obywateli w tworzeniu dochodów publicznych, a także i to, na finansowanie jakich wydatków dochody te są wystarczające. Dla obywateli, a zwłaszcza dla ich postawy w zakresie ponoszenia ciężarów publicznych, nie jest obojętnym to, w jaki sposób jest rozłożony ciężar danin publicznych oraz w jaki sposób państwo gospodaruje wpływami z tego tytułu. Obywatele chcą także wiedzieć, ile kosztuje ich utrzymanie państwa i jego aparatu oraz to, w jaki sposób są dzielone wydatki publiczne dotyczące także celów (konsumpcja zbiorowa i indywidualna). Społeczeństwo pragnie również wiedzieć, czy aparat władzy publicznej potrafi planować, organizować, zarządzać i kontrolować gospodarowanie środkami publicznymi. Jawność i przejrzystość finansów publicznych staje się zatem narzędziem oceny systemu sprawowania władzy publicznej. Ocena ta jest zaś potrzebna,*

ponieważ to społeczeństwo dokonuje bezpośredniego lub pośredniego wyboru władzy publicznej. Jawność i przejrzystość finansów publicznych ma także znaczenie wychowawcze. Władzy publicznej nakazuje postępowanie uczciwe i profesjonalne oraz zgodne z interesem społecznym. Natomiast społeczeństwu pozwala na zwiększenie zainteresowania życiem publicznym i uczestniczeniem w nim.

W ocenie skarżącego Stowarzyszenia, Wójt Gminy Budziszewice nie wykazał, aby umowa z dnia 01.01.2015 r. zawierała informacje prawnie chronione, powołując się jedynie na jej zapis o zobowiązaniu się stron umowy do poufności. Nie dokonał również samodzielnej oceny złożonego przez przedsiębiorcę zastrzeżenia pod kątem istnienia tajemnicy przedsiębiorstwa, poprzestając jedynie na oświadczeniu przedsiębiorcy, co do kwalifikacji danych objętych umową, jako stanowiących „tajemnicę przedsiębiorstwa” i nie podlegających upublicznieniu. Ponadto, organ I instancji nie wyjaśnił, czy przedmiotowa umowa zawarta została w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych, której art. 139 ust. 3 wskazuje, że umowy w sprawach zamówień publicznych są jawne i podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w u.d.i.p.

Stowarzyszenie zwraca również uwagę na niekonsekwencję skarżonego organu, który w ograniczonym zakresie przytacza wnioskodawcy treść żądanej umowy, a jednocześnie, naruszając art. 6 ust. 1 pkt 4a) u.d.i.p., odmawia udostępnienia jej postaci, ogólnie powołując się na tajemnicę przedsiębiorcy. Organ nie uzasadnił przy tym, w jaki sposób tajemnica ta uniemożliwia mu udostępnienie postaci przedmiotowej umowy. Podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej winien najpierw szczegółowo rozważyć, w jakim zakresie prawo do informacji publicznej może być ograniczone w związku z ochroną tajemnicy przedsiębiorcy. Jeśli podmiot zobowiązany, po gruntownej analizie, dojdzie jednak do przekonania, że w tym konkretnym przypadku prawo przedsiębiorcy do tajemnicy zasługuje na większą ochronę niż prawo obywatela do uzyskania informacji publicznej, wówczas stanowisko swoje winien rzetelnie i wyczerpująco uzasadnić. W niniejszej sprawie to jednak nie nastąpiło. Uzasadnienie decyzji organu (oprócz przytoczenia stanu faktycznego) jest enigmatyczne i ogranicza się jedynie do zacytowania 2 wyroków sądów administracyjnych.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze zważyło, co następuje:

Zasadę dostępu do informacji publicznej regulują przepisy art. 1 ust. 1 i 2 u.d.i.p. Wskazują one, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w tej ustawie, a przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Jest to zasada bardzo ogólnie sformułowana, ale wskazuje na zamiar ustawodawcy, że co do zasady każda informacja o sprawach publicznych jest jawna, z tym że odstępstwa od tej zasady wynikają z przepisów ustawowych, w tym ustaw innych niż u.d.i.p. Jedną z nich wskazuje bezpośrednio sama u.d.i.p. w art. 5 ust. 1: 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. Zgodnie zaś z ust. 2: Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

Zakres przedmiotowy prawa do informacji regulują przepisy art. 3 u.d.i.p. następująco:

1. 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.

2. Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych.

Rozstrzygnięcie spraw o udzielenie informacji publicznej odbywa się przede wszystkim w formie czynności materialno-technicznej udzielenia takiej informacji, albo w formie decyzji administracyjnej, w przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej lub umorzenia postępowania.

Z uwagi na to, że stosownie do zasady ogólnej wyrażonej w art. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w tej ustawie – odmowa udzielenia informacji, jako wyjątek od zasady, nie może polegać na ogólnym uznaniu danej informacji za niepodlegającą udostępnieniu, lecz wymaga wskazania konkretnie chronionego dobra, ze wskazaniem przepisu, który taką ochronę przewiduje (zob. wyrok NSA z dnia

30 października 2002 r. II SA 1956/02, LEX nr 78062). Przy czym dodać należy, że brak udostępnienia informacji publicznej i brak rozstrzygnięć procesowych w tym zakresie powoduje, że organ pozostaje w bezczynności. Środkiem przysługującym w tej sytuacji osobie domagającej się udostępnienia informacji publicznej jest skarga do sądu administracyjnego (zob. wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2012 r. II OSK 2149/12 (LEX nr 1285158)).

Nie należy zapominać, że reguły wykładni prawa dostępu do informacji publicznej zapisał ustawodawca w art. 61 Konstytucji, co podkreśla systematycznie orzecznictwo sądów administracyjnych wskazując, że omawiane uprawnienie stanowi prawo konstytucyjne, co powoduje konieczność ich interpretacji w sposób gwarantujący podmiotom uprawnionym szerokich uprawnień, a nawet ich poszerzanie w tym zakresie, a wszelkie wyjątki winny być rozumiane wąsko (wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2013 r. II SAB/Wa 466/12 – LEX nr 1292294). Powołany przepis Konstytucji stanowi, co następuje:

1. Obywatel ma 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.

2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegiałnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Obowiązek udzielania informacji publicznej przez organy samorządu terytorialnego nakłada także art. 11b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446). Z ust. 1 tego artykułu wynika, że działalność organów gminy jest jawna oraz że ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.

Powyższe unormowania odpowiadają zasadzie wymienionej na wstępie niniejszego uzasadnienia, że każda informacja o sprawach publicznych jest jawna, a odstępstwa od tej zasady wynikają z przepisów ustawowych.

Jak to przedstawiono wyżej, gmina Budziszewice zawarła w styczniu 2015 r. umowę z Panem Longinem Siemińskim, prowadzącym działalność gospodarczą pod ww. nazwą, zgodnie z którą podmiot ten zobowiązany był do wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz ich hotelowania. Wniosek Stowarzyszenia z dnia 13 stycznia 2016 r. o udostępnienie informacji publicznej dotyczy udostępnienia treści i postaci umowy/umów (wraz z załącznikami) o zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w 2015 r. Odmowna odpowiedź na powyższy wniosek została udzielona w formie zaskarżonej decyzji, której uzasadnienie przytoczono wyżej. Organ pierwszej instancji odmówił udzielenia informacji publicznej ze względu na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy (art. 5 ust.1 u.d.i.p.), przywołując wyrok NSA z dnia 5 listopada 2015 r. wskazujący, że pojęcie „tajemnica przedsiębiorcy” pokrywa się z pojęciem „tajemnica przedsiębiorstwa”.

Zgodnie z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503, z późn. zm.), 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 komentarzu do tej ustawy podkreśla się, że tajemnicę przedsiębiorstwa stanowi poufna informacja posiadająca wartość gospodarczą, a w szczególności informacja techniczna, technologiczna lub organizacyjna (A. Michalak: Komentarz do art.11 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, LEX nr 236465). Jak podkreślił WSA w Łodzi w wyroku II SAB/Łd 1/15 z dnia 18 lutego 2015 r. (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, CBOSA): „Na tajemnicę przedsiębiorstwa składają się zatem takie informacje należące do tego 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 udostępnione”.

Mając na uwadze przyjęte zasady udzielania informacji publicznych, w nawiązaniu do tajemnicy przedsiębiorstwa i w związku z przepisem art. 5 ust. 1 u.d.i.p. wskazującym na ograniczenia ustawowe w dostępie do takich informacji - nie można pominąć wskazania na unormowania zawarte w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2015 r., poz. 2164), a w szczególności na art. 8 tej ustawy o brzmieniu:

1. Postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne.
 2. Zamawiający może ograniczyć dostęp do informacji związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia tylko w przypadkach określonych w ustawie.
 3. Nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, jeżeli wykonawca, nie później niż w terminie składania ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane oraz wykazał, iż zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Wykonawca nie może zastrzec informacji, o których mowa w art. 86 ust. 4. Przepis stosuje się odpowiednio do konkursu.
 4. Jeżeli jest to uzasadnione ochroną prywatności lub interesem publicznym, zamawiający może nie ujawniać:
 - 1) danych osobowych, w przypadku zamówienia udzielonego na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b,
 - 2) wysokości wynagrodzenia, w przypadku zamówienia udzielonego na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. c
- w zakresie dostaw lub usług z zakresu działalności kulturalnej związanej z organizacją wystaw, koncertów, konkursów, festiwali, widowisk, spektakli teatralnych, przedsięwzięć z zakresu edukacji kulturalnej lub z gromadzeniem materiałów bibliotecznych przez biblioteki lub muzealiów, jeżeli zamówienia te nie służą wyposażaniu zamawiającego w środki trwałe przeznaczone do bieżącej obsługi jego działalności, o ile wykonawca, przed podpisaniem umowy w sprawie zamówienia publicznego zastrzegł, że dane te nie mogą być udostępniane.

Wprawdzie nie do wszystkich umów zawieranych przez gminę stosuje się przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, co wiąże się z niższą niż w zamówieniu publicznym wynikającym z tej ustawy wysokością przedmiotu zamówienia, ale taka cecha zamówienia nie może oznaczać, iż umowa jest bardziej chroniona niż umowa podlegająca rygorom Prawa zamówień publicznych.

Jak stwierdził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 26 lutego 2010 r. II SAB/Wa 192/09 – „zakresem ustawy o dostępie do informacji publicznej mogą być również umowy cywilnoprawne, jeżeli zawierane są przez organy władzy publicznej lub też przez podmioty pełniące funkcje publiczne, gdy dotyczą spraw publicznych. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy, informacją publiczną jest m. in. informacja o majątku publicznym, w tym majątku Skarbu Państwa i majątku państwowych osób prawnych. Niewątpliwie żądane wnioskiem umowy takiego majątku dotyczą co nie oznacza, że dostęp do nich nie może podlegać ograniczeniu w myśl art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej” (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9887E3BE48>). Jeszcze kategorycznie wypowiedział się WSA w Warszawie w wyroku z dnia 13 grudnia 2012 r. II SAB/Wa 386/12 stwierdzając: „Jawność umów w sprawach zamówień publicznych na gruncie u.d.i.p. wyłącza możliwość odmowy ich udostępnienia z powołaniem się na którąkolwiek z tajemnic ustawowo chronionych. Nie jest dopuszczalne wydanie decyzji odmawiającej udostępnienia umów w sprawach zamówień publicznych, gdyż są one jawne” (LEX nr 1246684). Z uwagi na to, że stosownie do zasady ogólnej wyrażonej w art. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w tej ustawie – odmowa udzielenia informacji, jako wyjątek od zasady, nie może polegać na ogólnym uznaniu danej informacji za niepodlegającą udostępnieniu, lecz wymaga wskazania konkretnie chronionego dobra, ze wskazaniem przepisu, który taką ochronę przewiduje (zob. wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r. II SA 1956/02, LEX nr 78062).

W ocenie Kolegium organ gminy nie rozpoznał całokształtu okoliczności niniejszej sprawy, czym w sposób istotny naruszył przepisy art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 Kpa. Przepis art. 7 Kpa wskazuje na konieczność podejmowania przez organ wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, przepis art. 77 § 1 Kpa nakłada zaś na organ obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, który zgodnie z art. 80 Kpa w całości - na podstawie całokształtu materiału - podlega ocenie, a ocena ta musi mieć umocowanie prawne, zgodnie z art. 6 Kpa. W niniejszej sprawie organ nie rozpoznał sprawy w sposób wyczerpujący i całościowy, a dokonana ocena - w świetle uwzględnionych przez organ przepisów prawa - jest niepełna i nie uzasadnia wystarczająco podjętego rozstrzygnięcia. Brak dokonania

całościowej i spójnej oceny stanu faktycznego w kontekście obowiązujących przepisów spowodował także, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie odpowiada kryterium z art. 107 § 3 Kpa i nie realizuje zasady przekonywania, o której mowa w art. 11 Kpa.

Jak to już wskazano wyżej, przywołując konkretne przepisy, warunkiem respektowania tajemnicy przedsiębiorstwa (przedsiębiorcy) jest uprzednie złożenie w odniesieniu do konkretnych informacji zastrzeżenia, że nie mogą być one udostępnione. W niniejszej sprawie, w świetle przekazanego do Kolegium materiału dowodowego, nie wiadomo, czy podmiot, z którym gmina Budziszewice zawarła ww. umowę, podjął działania w celu zachowania w tajemnicy treści tej umowy, czego wyrazem powinno być oświadczenie tego podmiotu w treści umowy. W aktach sprawy znajduje się natomiast pismo z dnia 27 kwietnia 2016 r. Pana Longina Siemińskiego, prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą: „HOTEL DLA ZWIERZĄT I PTACTWA DOMOWEGO LONGIN SIEMIŃSKI GABINET WETERYNARYJNY, SCHRONISKO, CENTRUM REHABILITACYJNO-SZKOLENIOWO-ADOPCYJNE”, że w związku z „przeniesieniem na naszą firmę autorsko-prawnej ochrony dla umowy oraz nagminnym wykorzystywaniem przez podmioty trzecie umów skonstruowanych na zlecenie naszej firmy we własnej działalności”, jak również „z uwagi na zawarcie w w/w umowie informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu Ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji”, nie wyraża on zgody na udostępnienie umowy nr 19/2015 z dnia 2 stycznia 2015 r. podmiotowi żądającemu dostępu w ramach ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Podkreślenia wymaga, że w przypadku kolizji prawa do tajemnicy przedsiębiorcy z prawem do informacji publicznej nie można z góry przyjmować, że prawo przedsiębiorcy do zachowania tajemnicy ma zawsze pierwszeństwo przed prawem do informacji publicznej. Zastrzeżenie tajemnicy stanowi wyjątek od zasady jawności informacji publicznej, dlatego też podmiot zobowiązany do jej udostępnienia nie może ograniczyć się do zdawkowego oświadczenia o istnieniu takiej tajemnicy, bowiem jej istnienie musi być niewątpliwe, aby mogło uzasadniać odmowę udostępnienia. Ponadto zgodnie z art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) gmina, jako jednostka samorządu terytorialnego, jest jednostką sektora finansów publicznych. Gospodaruje ona środkami publicznymi, które przeznacza także na realizację zobowiązań wynikających z zawieranych przez nią umów. Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o finansach publicznych gospodarka środkami publicznymi jest jawna, przy czym przepis art. 35 tej ustawy stanowi, że klauzule umowne dotyczące wyłączenia jawności ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa 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, uważa się za niezastrzeżone, z wyłączeniem informacji technicznych, technologicznych, organizacyjnych przedsiębiorstwa lub innych posiadających wartość gospodarczą, w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich w tajemnicy lub w przypadku, gdy jednostka sektora finansów publicznych wykaże, że informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa z uwagi na to, że wymaga tego istotny interes publiczny lub ważny interes państwa. Przepis ten wprowadza zasadę domniemania niezastrzeżenia klauzuli dotyczącej wyłączenia jawności w umowach zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych. Oznacza to, że zastrzeżenie tajemnicy stanowi wyjątek od zasady jawności i z tego względu jednostka sektora publicznego nie może polegać wyłącznie na oświadczeniu przedsiębiorcy co do jej istnienia. Powinna ona 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 stosownej analizy, pozytywnie przesądzi, że zastrzeżone informacje mają charakter tajemnicy przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Jeżeli w wyniku weryfikacji okaże się, że zastrzeżona informacja nie stanowi tajemnicy przedsiębiorstwa, to zadeklarowane zastrzeżenie staje się bezskuteczne (por. wyrok WSA w Krakowie z 20 marca 2015 r. II SA/Kr 125/15, CBOSA, i przywołane w nim wyroki WSA w Warszawie z dnia 12 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1483/12, LEX nr 1249103; wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2112/13, LEX nr 1456979).

W rozpatrywanej sprawie obowiązywało domniemanie braku wyłączenia jawności postanowień umowy, bowiem została ona zawarta przez jednostkę samorządu terytorialnego, będącą jednostką sektora finansów publicznych, a wynikające z umowy zobowiązanie miało być realizowane przy zaangażowaniu środków publicznych Gminy Budziszewice. W konsekwencji ograniczenie prawa

do informacji mogłoby nastąpić tylko wówczas, gdyby rzetelnie przeprowadzone postępowanie dowodowe dostarczyło obiektywnego materiału uzasadniającego stwierdzenie, że informacje zawarte w umowie, której dotyczyło żądanie, stanowią tajemnicę przedsiębiorcy. To z kolei wymaga wskazania konkretnych informacji, o których mowa w art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, mających dla przedsiębiorcy wartość gospodarczą, korzystających z poufności. Organ dysponujący informacjami nie może polegać wyłącznie na oświadczeniu przedsiębiorcy co do istnienia tajemnicy przedsiębiorstwa, lecz powinien samodzielnie dokonać oceny złożonego przez przedsiębiorcę zastrzeżenia pod kątem istnienia tej tajemnicy, bowiem tajemnica przedsiębiorcy, jak każda ustawowo chroniona tajemnica, ma charakter obiektywny i nie można istnienia takiej tajemnicy subiektywizować. Dla przedsiębiorcy wszystko, co wiąże się z jego funkcjonowaniem, może mieć wartość gospodarczą, jednakże nie wszystko będzie stanowiło tajemnicę przedsiębiorcy. Stąd w motywach decyzji odmownej powinno być szczegółowo i precyzyjnie wyjaśnione, na czym - w przypadku danej umowy - polega tajemnica przedsiębiorcy. Tajemnica przedsiębiorcy nie jest wartością będącą celem samym w sobie, lecz ma chronić przedsiębiorcę przed negatywnymi skutkami, jakie mogłoby dla prowadzonej przez niego działalności wywołać udzielenie określonych informacji, żądanych w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Muszą one zatem obiektywnie zaistnieć, a więc w przypadku umowy informacje takie muszą być w niej zawarte (por. wyrok NSA z dnia 9 października 2014 r., sygn. akt I OSK 546/14, CBOSA).

Jak podkreślił WSA w Łodzi w wyroku z dnia 9 czerwca 2014 r., II SAB/Łd 50/14 (CBOSA), w przypadku umów zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych prawo do informacji uzasadnione jest niezbędną potrzebą transparentności życia publicznego, ocenianą zgodnie ze standardami przyjętymi w demokratycznym państwie prawa. W konsekwencji, ograniczenie prawa do informacji mogło nastąpić tylko wówczas, gdy rzetelnie przeprowadzone postępowanie dowodowe dostarczyłoby obiektywnego materiału uzasadniającego, że żądane informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorcy. W konsekwencji nie jest wystarczające powołanie się przez podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej na obowiązującą klauzulę tajemnicy przedsiębiorcy, będącą efektem samego tylko „życzenia zleceniobiorcy”. Z kolei jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 10 lipca 2013 r., II SA/Wa 296/13 (LEX nr 1351878), warunkiem respektowania tajemnicy przedsiębiorstwa jest uprzednie złożenie w odniesieniu do konkretnych informacji zastrzeżenia, że nie mogą być one ogólnie udostępnione. Zastrzeżenie tajemnicy stanowi wyjątek od zasady jawności i z tego względu jednostka sektora publicznego 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. Warunkiem koniecznym do uznania istnienia tajemnicy przedsiębiorcy jest wskazanie konkretnych, posiadających wartość gospodarczą należących do niego informacji, które mają korzystać z poufności.

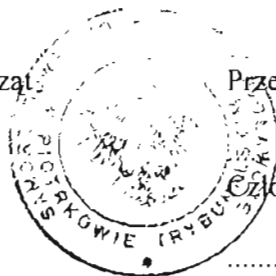
Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Strona ma prawo do wniesienia skargi na niniejszą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi ul. Piotrkowska 135, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Piotrkowie Trybunalskim, ul. J. Słowackiego 19, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia.

Otrzymują:

1. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt
ul. 11 Listopada 29
28-300 Jędrzejów
2. Wójt Gminy Budziszewice
(w zał. akta sprawy)



Przewodnicząca:

[Handwritten signature]

Członkowie:

[Handwritten signature]