

Wrocław, 13 sierpnia 2012 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Krakowie**
za pośrednictwem
Prezydenta Miasta Krakowa

Skarżący:

Tomasz Zieliński
ul. Poleska 47/13
51-354 Wrocław

Strona przeciwna:

Prezydent Miasta Krakowa
pl. Wszystkich Świętych 3-4
31-004 Kraków

S K A R G A

na beczynność Prezydenta Miasta Krakowa

W imieniu własnym na podstawie art. 3 § 2 pkt. 8 w zw. z pkt. 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wnoszę skargę na beczynność Prezydenta Krakowa w przedmiocie nieudostępnienia w terminie informacji publicznych, poprzez naruszenie przepisów:

1. art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej poprzez nieudostępnienie informacji publicznej zgodnie z wnioskiem w określonym terminie, tj:
 - a. nieudostępnienie informacji publicznej wnioskowanej w punkcie drugim wniosku o udostępnienie informacji publicznej,

- b. nieudostępnienie informacji publicznej wnioskowanej w punkcie piątym wniosku poprzez brak odpowiedzi odnośnie posiadania kodu źródłowego oraz posiadania praw autorskich.
2. art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 33 i art. 35 ustawy o finansach publicznych poprzez nieudostępnienie informacji publicznej wnioskowanej w punkcie trzecim wniosku o udostępnienie informacji publicznej poprzez odmowę udostępnienia umowy zawartej pomiędzy Gminą Miejską Kraków a Akademickim Centrum Komputerowym CYFRONET AGH.

Jednocześnie wnoszę o:

1. zobowiązanie strony przeciwnej do dokonania czynności w zakresie wykonania wniosku z dnia 18 maja 2012 r.,
2. przeprowadzenie dowodu z dokumentu – umowy zawartej pomiędzy Gminą Miejską Kraków a Akademickim Centrum Komputerowym CYFRONET AGH na okoliczność jakie to elementy umowy podlegają ograniczeniu w dostępie do informacji publicznej,
3. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadnienie

Wnioskiem z dnia 18 maja 2012 r. wniosłem o udostępnienie następujących informacji publicznych:

1. Kopii umów, porozumień, uzgodnień i innych dokumentów, na podstawie których Urząd Miasta otrzymuje od Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego S.A. w Krakowie bazę danych z rozkładami jazdy komunikacji miejskiej, prezentowaną po przetworzeniu pod adresem http://krakow.pl/komunikacja/rozklady_jazdy/
2. Informacji, w jakim formacie cyfrowym oraz jakim kanałem/protokołem komunikacji elektronicznej MPK S.A. przekazuje bazę danych z rozkładami jazdy komunikacji miejskiej; informacji, kto jest autorem rozwiązania pozwalającego na transformację bazy danych do postaci stron WWW prezentowanych pod adresem http://krakow.pl/komunikacja/rozklady_jazdy/ oraz kto i kiedy poniósł koszty wytworzenia takiego rozwiązania i jaka była ich wysokość.
3. Jeśli przetwarzanie bazy danych z rozkładami jazdy komunikacji miejskiej odbywa się w Akademickim Centrum Komputerowym CYFRONET AGH, proszę o kopię umów,

porozumień, uzgodnień i innych dokumentów, na podstawie których Urząd Miasta przekazuje bazę danych oraz otrzymuje usługę przetworzenia danych. Proszę także o podanie kosztów ponoszonych przez Urząd Miasta w związku ze świadczeniem takiej usługi lub – jeśli koszty te nie są wyróżnione – o podanie miesięcznej kwoty kosztów ponoszonych przez Urząd Miasta na rzecz CYFRONET AGH w związku z projektem, wdrożeniem i utrzymaniem serwisu www.krakow.pl w roku 2012.

4. Jeśli przetwarzanie bazy danych z rozkładami jazdy komunikacji miejskiej jest realizowane przez inny podmiot poza Urzędem Miasta, proszę o informacje jak w pkt. 3, lecz w odniesieniu do tego podmiotu.
5. Informacji, czy Urząd Miasta posiada autorskie prawa majątkowe do rozwiązania pozwalającego na przetwarzanie bazy danych z rozkładami jazdy komunikacji miejskiej; informacji, czy Urząd Miasta jest w posiadaniu kodu źródłowego takiego rozwiązania oraz czy ów kod źródłowy stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy.

Dowód: wniosek z dnia 18 maja 2012 r.

W odpowiedzi na wniosek w dniu 29 czerwca 2012 r. otrzymałem następującą odpowiedź:

Odnosnie pytań zawartych w punktach: 1 i 2:

Gmina Miejska Kraków nie zawierała umowy z Miejskim Przedsiębiorstwem Komunikacyjnym S.A. w Krakowie

Odnosnie pytań zawartych w punktach: 3 i 4:

Udostępnienie umowy zawartej pomiędzy Gminą Miejską Kraków a Akademickim Centrum Komputerowym CYFRONET AGH nie jest możliwe ze względu na § 8 tejże umowy, który brzmi:

„Strony zobowiązują się do zachowania tajemnicy przedsiębiorcy oraz innych tajemnic prawem chronionych, w których posiadanie weszły w związku z realizacją niniejszej umowy”.

Koszty ponoszone przez Gminę Miejską Kraków na rzecz CYFRONET AGH w związku z projektem, wdrożeniem i utrzymaniem serwisu www.krakow.pl w roku 2012 wynoszą: Umowa na budowę i wdrożenie Systemu Zarządzania Miejską Platformą Internetową (MPI) „Magiczny Kraków” – wartość umowy w 2012 roku : 1 222 074 zł

Odnosnie pytań zawartych w punkcie 5 brzmi:

Kod źródłowy nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu ustawy. Są to poufne dane i ich

przekazanie podmiotom niezwiązanym z funkcjonowaniem strony może stanowić zagrożenia dla jej bezpiecznego funkcjonowania.

Mimo wyżej wskazanej odpowiedzi organ pozostaje w beczynności w zakresie udostępnienia następujących informacji publicznych:

- wnioskowanej w punkcie 2 wniosku o udostępnienie informacji publicznej,
- wnioskowanej w punkcie 3 wniosku o udostępnienie informacji publicznej poprzez odmowę udostępnienia umowy zawartej pomiędzy Gminą Miejską Kraków a Akademickim Centrum Komputerowym CYFRONET AGH,
- wnioskowanej w punkcie 5 wniosku poprzez brak odpowiedzi odnośnie posiadania kodu źródłowego oraz posiadania praw autorskich.

Należy dodać, że MPK Kraków przekazuje bazę danych temu samemu organowi, który przygotował cytowaną wyżej odpowiedź. Otrzymałem o tym pisemną informację od Dyrektora ds. Przewozów MPK: *„W 2012 r. bazę danych z rozkładami jazdy komunikacji miejskiej udostępniamy, bez pisemnych uzgodnień, wg wytycznych Miasta, organizatorowi komunikacji miejskiej Zarządowi Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie ([...]) oraz Wydziałowi Informacji Turystycznej i Promocji Miasta ([...])”*. Dalej czytamy słowa stojące w sprzeczności z odpowiedzią na pkt 1 wniosku o dostęp do informacji publicznej: *„Jeśli chodzi o „trwającą umowę (umowy) o świadczenie usług między Urzędem Miasta a MPK Kraków”, informuję, że jest ich kilka, a dotyczą różnych usług. [...] Sama podstawowa umowa o świadczenie usług komunikacji miejskiej z dnia 21 lipca 2006 r. wraz z późniejszymi aneksami liczy około 330 stron”*

Dowód: pismo z MPK Kraków z dnia 8 sierpnia 2012 r.

W tym zakresie zaskarżam beczynność w dostępie do informacji publicznej.

I.

Odnośnie braku odpowiedzi wskazanej w punkcie 2 wniosku wskazuje, iż Prezydent Miasta Krakowa pozostaje w beczynności, ponieważ nie odniósł się do wskazanego w tym punkcie żądania.

Identyczna sytuacja dotyczy żądania udostępnienia informacji publicznej w punkcie 5, co do którego organ odpowiedział tylko w części.

II.

Wyłączenie jawności odnośnie jawności umowy stanowi naruszenie prawa do informacji i jest niezgodne z zasadą wyrażoną w art. 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zasada jawności działania władzy publicznej jest jedną z naczelných zasad demokratycznego państwa prawnego. Jednym z wyrazów tego prawa jest prawo do informacji publicznej określone w art. 61 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem, obywatel ma prawo do wiedzy o działalności organów władz publicznych. Wszystkie ograniczenia w dostępie do tych informacji są uzasadnione wyłącznie ze względu na określone w ustawach inne wartości takie jak ochrona prawa do prywatności czy ochrona ważnego interesu gospodarczego. Przy czym Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał wyroku z dnia 15 października 2009 r., sygn. akt K 26/08 jak postrzegana powinna być zasada jawności: *Powszechny i szeroki dostęp do informacji publicznej stanowi niezbędną przesłankę istnienia społeczeństwa obywatelskiego, a co za tym idzie - urzeczywistnienia demokratycznych zasad funkcjonowania władzy publicznej w polskim państwie prawnym. Dostęp do informacji publicznej jest bowiem, z jednej strony, warunkiem świadomego uczestnictwa obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych (zob. P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000, s. 83), a z drugiej, umożliwia efektywną kontrolę obywatelską działań podejmowanych przez organy władzy publicznej (zob. W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Kraków 1998, s. 58; I. Lipowicz, (w:) Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 114). Stąd wielkie znaczenie powszechności dostępu do informacji publicznej. W demokratycznym społeczeństwie podstawowym prawem jest wiedzieć i być informowanym o tym, co i dlaczego czynią władze publiczne (zob. J. E. Stiglitz, On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life, (w:) Globalizing Right. The Oxford Amnesty Lectures, pod red. U. J. Gibneya, Oxford-New York 2003, s. 115 i n.).*

W sprawie pamiętać należy, iż stroną jest organ władzy publicznej – gmina Kraków i nie jest tak, że są to dwie spółki nie działające w sferze publicznej, a tylko w takiej sferze można byłoby się powoływać na przyjęte rozumienie tajemnicy przedsiębiorcy. W demokratycznym państwie prawa obywatele mają prawo żądać informacji o działalności administracji, w tym jakie i o czym

podpisuje umowy. Organ w tym wypadku zachowuje się jak podmiot prywatny, który nie podlega zasadom jawności wyrażonym w Konstytucji RP. Mimo, iż już w samej Konstytucji przewidziano wyłączenie prawa do informacji to zastosowanie ograniczeń o jakich mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji musi być dokonane zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Porównanie tych przepisów wskazuje, iż ograniczenie wskazane w art. 61 ust. 3 (powtórzone w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej) czyli ochrona praw i wolności podmiotów gospodarczych jest dalej idącą ochroną niż przewidziane warunki ograniczenia wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który nie wskazuje na taką możliwość. Tym samym jakiegokolwiek ograniczenie w zakresie tajemnicy przedsiębiorcy podlegać musi szczególnemu zważeniu, aby nie naruszyć konstytucyjnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tak też Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 października 2010 r. sygn. akt K26/08: *„Zakres ograniczeń jest wyraźnie określany przez mechanizm proporcjonalności zawarty w art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji. Wzajemny stosunek obu wskazanych norm konstytucyjnych nie rysuje się jednoznacznie. Możliwy jest teoretycznie pogląd, że art. 61 ust. 3 stanowi regulację szczególną (lex specialis) w stosunku do ogólnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Oznaczałoby to nie tylko zawężenie samych przesłanek ingerencji (warto zauważyć, że art. 61 ust. 3 nie wskazuje na moralność publiczną, ochronę środowiska oraz zdrowie publiczne jako na wartości uzasadniające ingerencję ustawodawczą), ale wywoływałoby konsekwencje znacznie dalej idące. Odnosiłyby się one bowiem do samego mechanizmu proporcjonalności i jego konstrukcji, która opiera się na założeniu ważenia pozostających w konflikcie dóbr; wyraźnego zakreślenia granic niezbędności wkroczenia w sferę gwarantowanego prawa oraz zakresu zakazu takiego wkroczenia. Art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga uzasadnienia ingerencji zawsze wtedy, kiedy jest to "konieczne w demokratycznym państwie", a ponadto bezwzględnie zakazuje wkraczania w istotą gwarantowanego prawa. Trybunał Konstytucyjny przychylił się do stanowiska, prezentowanego już wcześniej w orzecznictwie, że nawet jeśli norma szczegółowa Konstytucji wyznacza samodzielnie przesłanki ingerencji w sferze prawa, tak jak to czyni art. 61 ust. 3 w odniesieniu do prawa do informacji o działalności instytucji publicznych, nie może to oznaczać eliminacji pozostałych elementów mechanizmu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepisy te mają w stosunku do siebie charakter komplementarny (zob. sygn. K 17/05).”*

Podkreślić należy, iż art. 61 Konstytucji gwarantuje maksymalną jawność, natomiast ograniczenia o jakich mowa w art. 61 ust. 3 winny zostać stosowane wyjątkowo. W tym zakresie warto zwrócić uwagę na wyrok NSA z dnia 2 lipca 2003 r. sygn. akt II SA 837/03 *„(...) ogólną zasadą wynikającą z art. 61 Konstytucji RP, jest dostęp do informacji. Wszelkie wyjątki od tej zasady winny być*

formułowane w sposób wyraźny, a wątpliwości winny przemawiać na rzecz dostępu .”. Ponadto Sąd Najwyższy - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w wyroku z dnia 1 czerwca 2000 r., sygn. akt III RN 64/00 wskazał, iż *„Podobnie jak odmowa udzielenia informacji, także odmowa udostępnienia prasie akt urzędowych może nastąpić jedynie ze względu na ochronę tajemnicy państwowej i służbowej oraz innej tajemnicy chronionej ustawą (...) W interesie Rzeczypospolitej Polskiej leży bowiem gwarantowanie prasie jak najszerszego dostępu do informacji, będących w posiadaniu organów i instytucji publicznych, rozumianego jako prawo do uzyskania informacji nie tylko w formie przekazu ustnego, pisemnego czy w innej postaci od zobowiązanego organu, lecz także poprzez wgląd do akt powstałych w rezultacie jego działalności. Natomiast wszelkie ustawowe ograniczenia wolności prasy, w tym prawa do informacji, nie mogą być interpretowane rozszerzająco, bowiem narusza to także prawo obywateli do rzetelnej informacji i zasadę jawności życia publicznego”*.

Jak podnosi doktryna odnośnie ograniczania praw i wolności przede wszystkim należy dbać o zachowanie ich istoty przy dokonywaniu oceny konieczne jest uwzględnienie tych wszystkich elementów materialnych, które określają istotę „państwa demokratycznego”, bo ograniczenia niepołączalne z aksjologią tego państwa są a limie niedopuszczalne” (L. Garlicki Katalog i zakres obowiązywania praw podstawowych – warunki dopuszczalnych ograniczeń i ich wpływ na porządek prawny w: Konstytucja Federalna Szwajcarskiej Konfederacji z 1999 r. i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., Białystok 2001, s. 94).

Powyższe winno być rozpatrywane również w zakresie poszczególnych uzgodnień zawartych w umowie. Wskazane przez organ wyłączenie jawności wskazuje, iż organ wyłączył jawności elementów, których nie można uznać za tajemnicę przedsiębiorcy. Wskazane przepisy przez organ nie konstytuują zasady, iż każda informacja związana z prowadzeniem działalności gospodarczej stanowi tajemnicę przedsiębiorcy. Również konstrukcja prawa do informacji przemawia za wyjątkowym ograniczeniem jawności, także w zakresie tajemnicy przedsiębiorcy. Postępowanie organu doprowadziło do tego, że nawet nie można dowiedzieć się w jaki sposób Miasto Kraków zabezpieczyło swoje interesy (gminy, czyli wszystkich mieszkańców) oraz jak chciało je egzekwować. Wyłączenie jawności w zakresie elementów konstytuujących obowiązki lub uprawnienia po stronie Miasta Kraków stanowi naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Raz jeszcze wskazuję, iż orzecznictwo wielokrotnie podkreślało zasady wykładni prawa do informacji oraz jego usytuowanie w demokratycznym państwie prawa *Ustawodawca, formułując w*

Konstytucji RP zasadę "prawa do informacji", wyznaczył tym samym podstawowe reguły wykładni tego uprawnienia. Jeżeli bowiem stanowi ono prawo konstytucyjne, to ustawy określające tryb dostępu do informacji powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki od tej reguły powinny być rozumiane wąsko. Oznacza to stosowanie w odniesieniu do tych ustaw takich zasad wykładni, które sprzyjają poszerzaniu, a nie zawężaniu obowiązku informacyjnego (zob.: wyrok z dnia 14 listopada 2003 r. o sygn. akt II SAB 199/03) – wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1550/11.

Nadmienić należy, iż w wyroku z dnia 29 lutego 2012 Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie o sygn. akt I OSK 2215/11 w zasadzie wyłączył możliwość ograniczania dostępu do umów w przypadku ich nawiązywania na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych *Jawność umów w sprawach zamówień publicznych na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej* wyłącza możliwość odmowy ich udostępnienia z powołaniem się na którąkolwiek z tajemnic ustawowo chronionych. Nie jest zatem dopuszczalne wydanie decyzji odmawiającej udostępnienia umów w sprawach zamówień publicznych, gdyż są one jawne.

Nawet jeżeli umowa zawierałaby elementy spełniające warunki tajemnicy przedsiębiorcy to w pozostałym zakresie winna być udostępniona. Organ winien w tym zakresie dokonać szczegółowej analizy i udostępnić każdy element umowy, który nie zawiera danych podlegających ograniczeniu. Podobne stanowisko wyraził Sąd Rejonowy w Spocie w wyroku z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. akt I C 337/10, rozstrzygając powództwo o udostępnienie informacji publicznej *Sąd orzekający, dokonując oceny niniejszej sprawy, wziął pod uwagę, że w sytuacji gdy podmiot odmawia udostępnienia informacji, musi konkretnie wskazać jakie dokumenty lub ich części podlegają wyłączeniu ze względu na ochronę dóbr wskazanych w art. 5 u.d.i.p. (por. wyrok NSA z dnia 30 października 2022 r., sygn. akt II SA 1956/02). W ocenie Sądu takie fragmenty umowy jak dotyczące jej zakresu przedmiotowego, wysokości opłaty administracyjnej czy terminu jej uregulowania za tajemnicę przedsiębiorcy w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. uznane być nie mogą. Nie odnoszą się one bowiem w żadnym stopniu do indywidualnych cech, uprawnień czy właściwości *Plastica sp. z o.o. we Frydrychowie* i pozwanego. Należy przyjąć, że postanowienia dotyczące zakresu przedmiotowego umowy mają charakter ogólny, a ich konkretyzacja następuje dopiero w dalszych częściach dokumentu. Nie ma zatem podstaw by uznać, iż znajdują się tam jakiegokolwiek dane o charakterze wrażliwym wpływające na sytuację prawną, czy ekonomiczną pozwanego lub jego kontrahenta.*

Powyższe zasady są zgodne z art. 33 i 35 ustawy o finansach publicznych.

Taką samą zasadę należy zastosować do żądanej przeze mnie umowy.

Na marginesie zauważyć należy, iż ustawodawca w ustawie o dostępie do informacji publicznej przewidział ewentualne załatwienie sprawy w przypadku ograniczenia w dostępie do informacji publicznej.

W tych okolicznościach skarga jest konieczna i uzasadniona.

W załączeniu:

- załączniki wymienione w skardze,
- odpis skargi wraz z załącznikami.