

Realizacja zamówienia publicznego jako informacja publiczna



BBP Legal

Wydaje się, że orzecznictwo zmierza w kierunku „rozluźnienia” dotychczasowego restrykcyjnego stanowiska sądów związanego z dokumentacją dotyczącą wykonywania lub realizowania umowy w zakresie zamówień publicznych jako dokumentacją stanowiącą informację publiczną. Daje to większe prawo organom publicznym do weryfikacji złożonych wniosków o dostęp do tego typu danych.

Dostęp do informacji publicznej stanowi jedną z podstawowych zasad demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, a zatem nie można się dziwić, że prawo do informacji zostało zagwarantowane przez przepisy Konstytucji RP. Zgodnie z art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. „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”. Szczegółowa regulacja dotycząca tych kwestii została ujęta w ustawie z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej: u.d.i.p.), w której to prawo do informacji publicznej zostało określone w bardzo szeroki sposób. Zgodnie z definicją zawartą w art. 1 u.d.i.p., „każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie”. Z kolei regulacja szczególna odnosząca się do zamówień publicznych znajduje swoje umocowanie w ustawie z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp).

Pomimo, jak wydawałoby się, pełnego unormowania kwestii związanej z informacją publiczną i sposobem jej uzyskania, temat ten budzi niejednokrotnie wątpliwości interpretacyjne. Dla osób związanych z zamówieniami publicznymi jest oczywiste, że, co do zasady, zarówno umowa, jak i protokół postępowania są jawne i dostępne dla zainteresowanych. Jedynie na marginesie należy wskazać, że wyjątkiem od zasady jawności, wynikającej także z przepisów Pzp, jest możliwość złożenia zastrzeże-

nia przez wykonawcę, że informacje zawarte przez niego w ofercie zawierają tajemnicę przedsiębiorstwa, a w konsekwencji nie powinny być ujawniane. Złożenie takiego zastrzeżenia będzie skuteczne, jeżeli wykonawca złożył je nie później niż w terminie składania ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu i wykazał, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. **Trudności natomiast następują dokumenty związane z realizacją zamówienia publicznego.** W tym miejscu jednak należy podkreślić, że udostępnieniu podlegają także informacje publiczne o majątku publicznym (art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.).

Materiały z realizacji zamówienia publicznego

W tym zakresie należy sięgnąć do orzecznictwa sądów, które, każdorazowo rozpatrując dany stan faktyczny, wypracowuje stanowisko dotyczące dokumentów związanych z realizacją zamówienia publicznego. Szczególnie ciekawy w tym zakresie jest **wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 października 2015 r.** (sygn. akt I OSK 1883/14), w którym rozwiane zostały wątpliwości w sprawie możliwości zakwalifikowania materiałów szkoleniowych z realizacji zamówienia publicznego jako informacji publicznej. Wyrok dotyczył sytuacji związanej z zamówieniem publicznym, którego przedmiotem była usługa szkoleniowa. W związku z tym zamówieniem złożony został wniosek do Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie o udostępnienie informacji dotyczących: trybu zamówienia publicznego (pkt 1 wniosku), karty zamówienia publicznego (pkt 2) oraz wyników pracy, w tym raportów i zestawień przekazanych przez Wykonawcę Zamawiającego (pkt 3). Punkt 1 i 2 wniosku

nie był w żaden sposób kwestionowany, a po sprecyzowaniu wniosku w zakresie punktu 2, informacja w trybie u.d.i.p. została przekazana wnioskodawcy.

Punkt 3 wniosku, a zatem „wyniki prac”, przekazywane Zamawiającemu stały się przedmiotem analizy i kolejno rozstrzygnięcia sądu I i II instancji. Wstępnie organ wskazał wnioskodawcy, że „wyniki prac” nie stanowią informacji publicznej, a w konsekwencji nie podlegają udostępnieniu. Wnioskodawca w tym zakresie wniósł „odwołanie dotyczące wniosku o udostępnienie informacji publicznej”. W odpowiedzi na to pismo Dyrektor Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie podtrzymał swoje stanowisko. Kolejno, wnioskodawca wniósł skargę na bezczynność organu, natomiast dyrektor organu w odpowiedzi wniósł o jej oddalenie z uwagi na bezzasadność, podając przy tym argumentację wcześniej przedstawioną wnioskodawcy. W tym miejscu należy wskazać, że **niedopuszczalne jest wydanie decyzji odmownej przez organ w sprawie udostępnienia informacji publicznej, gdy żądana informacja nie jest informacją publiczną w rozumieniu u.d.i.p.**

NA TEN TEMAT PISZEMY...

O informacji publicznej piszemy także na str. 13.

Sprawa trafiła do wojewódzkiego sądu administracyjnego, który nie podzielił stanowiska, że dokumenty wewnętrzne nie stanowią informacji publicznej i wskazał, że **informację publiczną stanowią treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej**, związanych z nim bądź w jakikolwiek sposób go dotyczących (wyrok WSA w Krakowie z 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SAB/Kr 40/14). Skargę kasacyjną od tego wyroku wniósł Dyrektor Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie.

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu sprawy uznał, że skarga kasacyjna częściowo zasługuje na uwzględnienie i **dokonał podziału dokumentacji, o jaką wnioskował wnioskodawca** w punkcie 3 (tj. w zakresie wyników prac), na **dwie kategorie**. Do pierwszej kategorii należą wyniki prac wykonawcy, przez które to sformułowanie należy rozumieć materiały szkoleniowe, w tym wytworzone podczas jego przeprowadzania. Są to dokumenty wewnętrzne i nie stanowią informacji publicznej. Do drugiej kategorii natomiast należy zaliczyć raport z realizacji zamówienia publicznego, który jest informacją publiczną.

Wyniki prac wykonawcy

W przypadku pierwszej kategorii NSA w uzasadnieniu wskazał, że **terminu dokument wewnętrzny** „używa się dla określenia dokumentu, który nie jest skierowany do podmiotów zewnętrznych. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk, mogą określać zasady działania w określonych sytuacjach, mogą mieć dowolną formę, nie są wiążące co do sposobu załatwienia sprawy, nie są w związku z tym wyrazem stanowiska organu, nie stanowią więc informacji publicznej”. Naczelny Sąd Administracyjny kierował się przy tym argumentami, że organ w procesie podejmowania decyzji musi mieć także zagwarantowaną sferę swobody, dzięki której może gromadzić dane, rozważać różne modele rozwiązań, które jednak co do zasady stanowią jedynie propozycje możliwych rozwiązań i nie mogą być odbierane jako oficjalne stanowisko. Sąd odwołał się także do orzecnictwa **Trybunału Konstytucyjnego**, gdzie uznano, że dokumenty wewnętrzne – a za takie należy uznać na kanwie rozpatrywanego przypadku materiały szkoleniowe – podlegają wyłączeniu z zakresu przedmiotowego informacji publicznej.

Przechodząc do szczegółowej analizy rozpatrywanego przypadku, sąd wskazał, że wnioskodawca żądał udostępnienia „wyników prac – komplet danych, raportów zestawień”, Sąd wskazał, że „wyniki prac”, jak również „komplet danych” zostały wytworzone na użytek własny, wewnętrzny, Zamawiającego i nie determinowały żadnych działań organu skierowanych na zewnątrz. Zatem jako informacje wewnętrzne organu nie stanowią informacji publicznej, konsekwentnie także nie podlegają upublicznieniu.

Co do **raportu z realizacji zamówienia publicznego**, NSA wskazał, że jest to **dokument będący świadectwem realizacji zamówienia publicznego**. Dlatego, pełniąc taką funkcję, powinien być zaliczony do kategorii informacji publicznej, a w konsekwencji udostępniony.

Konsekwencje wyroku NSA

Dokonanie przez NSA rozróżnienia na raport jako informację publiczną i materiały szkoleniowe, w tym wytworzone w roku szkolenia i na jego potrzeby jako dokumentacja wyłączona z pojęcia informacji publicznej, którym posługuje się art. 1 ust. 1 u.d.i.p., jest niezmiernie ważne z punktu widzenia tej części wykonawców, którzy byli

zainteresowani wykonaniem zamówienia przez innego wykonawcę. W takim przypadku, w celu uzyskania informacji, często używali procedury wnioskowania o dostęp do informacji publicznej w trybie u.d.i.p.

Co istotne, stanowisko NSA jest zgodne z wcześniejszym orzeczeniem, które także odnosiło się do dokumentacji związanej z realizacją przedmiotu zamówienia, a uznane zostało za „dokument wewnętrzny”. Już bowiem na początku 2015 roku NSA w wyroku z 4 lutego 2015 r. (sygn. akt I OSK 502/14) wskazał, że materiały szkoleniowe i informacyjne wykorzystywane przez konsultantów Krajowej Informacji Podatkowej służą wyłącznie celom wewnętrznym, przez które należy rozumieć realizację procesu szkoleniowego, edukacyjnego pracowników tego podmiotu, a jako takie nie mają wpływu na kierunki działania organu w konkretnej sprawie. Jak podkreślił wówczas NSA, tego typu dokumenty służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk, a zatem nie są informacją publiczną i nie znajduje do nich zastosowania art. 1 ust. 1 i art. 10 ust. 1 u.d.i.p.

Należy więc stwierdzić, że wymienione wyroki dają podstawę sądzić, że orzecznictwo zmierza w kierunku „rozluźnienia” dotychczasowego restrykcyjnego stanowi-

ska sądów związanego z dokumentacją dotyczącą wykonywania lub realizowania umowy w zakresie zamówień publicznych jako dokumentacją stanowiącą informację publiczną, a co za tym idzie – daje większe prawo organom do weryfikacji złożonych wniosków o dostęp do tego typu danych. Dla organów publicznych oznacza to, że powinny z większą dozą ostrożności podchodzić do weryfikacji otrzymanych wniosków o dostęp do informacji publicznych, które zwłaszcza w zakresie związanym z realizacją zamówienia publicznego mogą okazać się dokumentami wewnętrznymi, co do których nie znajdzie zastosowania procedura przewidziana w u.d.i.p.

MONIKA NOWAK-RACZYŃSKA

aplikantka adwokacka w kancelarii BPP
Brzóska Poniewski Adwokaci i Radcowie Prawni Sp. p.



PODSTAWY PRAWNE

- ▶ art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483; ost. zm. Dz.U. z 2009 r. nr 114, poz. 946)
- ▶ ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2015 r. poz. 2164)
- ▶ art. 1, art. 6 ust. 1 pkt 5, art. 10 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (j.t. Dz.U. z 2015 r. poz. 2058; ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 34)

R E K L A M A

Zapraszamy do udziału

w kolejnej edycji
Konkursu o Puchar Recyklingu
Zgłoszenia do 31 maja 2016 roku

konkurs
**Puchar
Recyklingu**



Zachęcamy do uczestnictwa
w konkursie:

- przedsiębiorstwa prywatne
- spółki komunalne
- samorządy
- placówki edukacyjne
- związki i porozumienia międzygminne

Kategorie

- Gmina Recyklingu
- Lider Recyklingu
- Edukacja Recyklingowa

OCENIAMY I NAGRADZAMY

- najbardziej efektywne systemy zbiórki odpadów
- najciekawsze projekty edukacyjne dotyczące gospodarki odpadami
- zastosowanie nowych technik w zakresie odbioru i przetwarzania odpadów
- selektywną zbiórkę
- odbiór i zagospodarowanie bioodpadów

Organizator:

Komunalny

Partner:

envicon

Sponsor:

EKOCEL

Patronat:

KRAJOWA IZBA GOSPODARZCZA

Patroni medialni:

radio bystrzyca

ODPADY I ŚRODOWISKO

RECYKLING

gazeta samorządu i administracji

T. +48 61 655 81 08

E-mail: konkurs@abrys.pl

www.pucharrecyklingu.pl