



Warszawa, 31 sierpnia 2023 r.

DZD.WRWWD.7217.3.2023

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 775, ze zm., dalej: k.p.a.) w związku z art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. z 2023 r., poz. 1524, ze zm.), po rozpoznaniu odwołania Fundacji Wolności z 27 kwietnia 2023 r., reprezentowanej przez Pana Krzysztofa Kowalika, od decyzji Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji „Bystrzyca” w Lublinie Sp. z o. o. z siedzibą w Lublinie z 24 kwietnia 2023 r. (znak: ZOZ.0143.7.2.2023) o odmowie wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego,

uchylam zaskarżoną decyzję w całości i przekazuję sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

UZASADNIENIE

Fundacja Wolności z siedzibą w Lublinie (dalej: Fundacja Wolności lub Fundacja) zwróciła się do Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji „Bystrzyca” Sp. z o. o. z siedzibą w Lublinie (dalej: MOSiR w Lublinie lub MOSiR) z wnioskiem z 5 kwietnia 2023 r. o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego stanowiących informacje o przychodach i kosztach osiągniętych na niżej wymienionych obiektach (dla każdego obiektu oddzielnie) za rok 2021 oraz oddzielnie za rok 2022: Arena Lublin, Stadion Zygmuntofskie, Stadion Lekkoatletyczny, Aqua Lublin, Strefa H2O, CSR Łabędzia, Słoneczny Wrotków, Iceman, Miasteczko Ruchu Drogowego, Hala Globus, Hala Zygmuntofskie.

24 kwietnia 2023 r. MOSiR w Lublinie wydał decyzję (znak: ZOZ.0143.7.2.2023), o odmowie wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w zakresie żądania zawartego w ww. wniosku Fundacji. W uzasadnieniu decyzji MOSiR uznał, że przekazanie do ponownego wykorzystywania informacji w zakresie ww. przychodów i kosztów nie jest w tym przypadku możliwe, ponieważ prawo do ich ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (dalej: ustawa o otwartych danych lub ustawa). W ocenie MOSiR wnioskowane informacje finansowe o poszczególnych obiektach są poufne i posiadają wartość gospodarczą, a w związku z tym są objęte tajemnicą przedsiębiorcy. Rozstrzygnięcie to zostało doręczone Fundacji Wolności 26 kwietnia 2023 r.

2 maja 2023 r. do MOSiR w Lublinie wpłynęło (w terminie) odwołanie Fundacji Wolności, reprezentowanej przez Pana Krzysztofa Kowalika, od przedmiotowej decyzji. Strona skarżąca wyjaśniła, że jej zdaniem MOSiR w Lublinie, odmawiając wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, błędnie uznał, że wnioskowane informacje objęte są tajemnicą przedsiębiorstwa. Fundacja jednocześnie zwróciła uwagę, że MOSiR w Lublinie powołuje się na tajemnicę przedsiębiorcy, a nie przedsiębiorstwa. Strona podniosła także, iż część z wnioskowanych informacji zostało przez MOSiR upublicznione w KRS, w umowie z miastem oraz w prasie. W związku z tym

w ocenie Fundacji w MOSiR w Lublinie nie ma żadnych mechanizmów dla zachowania wnioskowanych informacji w tajemnicy. Fundacja w odwołaniu wniosła o zobowiązanie spółki do udostępnienia wnioskowanych informacji. Do odwołania dołączona była kopia pełnomocnictwa dla Pana Krzysztofa Kowalika do reprezentowania Fundacji Wolności.

Pismem z 15 maja 2023 r. MOSiR w Lublinie przekazał odwołanie wraz z aktami sprawy do Ministerstwa Cyfryzacji.

Organ odwoławczy po wstępnej analizie przesłanych dokumentów stwierdził, że nadesłane akta sprawy są niekompletne i wezwał MOSiR w Lublinie do uzupełnienia materiału dowodowego oraz przedstawienia dodatkowych informacji. MOSiR w Lublinie przy piśmie z 27 czerwca 2023 r. uzupełnił częściowo brakujące akta sprawy i przedstawił swoje wyjaśnienia.

Jednocześnie organ odwoławczy wezwał Fundację Wolności do uzupełnienia braku formalnego w zakresie pełnomocnictwa udzielonego Panu Krzysztofowi Kowalikowi. Wskazany brak formalny został uzupełniony przy piśmie z 22 czerwca 2023 r. nadesłanym za pośrednictwem ePUAP. Ponadto w piśmie tym Fundacja Wolności zwróciła się o doręczenie jej dalszej korespondencji w sprawie na wskazany adres skrytki na ePUAP.

Następnie, organ odwoławczy wezwał MOSiR w Lublinie do uzupełnienia akt sprawy o dokumenty, na które organ I instancji powołał się w zaskarżonej decyzji, tj. o Regulamin Zachowania Tajemnicy Przedsiębiorcy w Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji „Bystrzyca” w Lublinie Sp. z o. o. z siedzibą w Lublinie wraz z zarządzeniem nr 40/Z/2022 z dnia 25 lipca 2022 r.

Oczekując na odpowiedź MOSiR w Lublinie, Minister Cyfryzacji wyznaczył nowy termin zakończenia postępowania odwoławczego do 1 września 2023 r.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie MOSiR w Lublinie przy piśmie z 27 lipca 2023 r. uzupełnił brakujące dokumenty.

Rozpatrując przedmiotową sprawę należy zważyć, co następuje

Zasady udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania uregulowane zostały w ustawie o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

MOSiR w Lublinie podjął decyzję o odmowie wyrażenia Fundacji Wolności zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego obejmujących osiągnięte przychody i ponoszone koszty na następujących obiektach (dla każdego obiektu oddzielnie) za rok 2021 oraz oddzielnie za rok 2022: Arena Lublin, Stadion Zygmuntofskie, Stadion Lekkoatletyczny, Aqua Lublin, Strefa H2O, CSR Łabędzia, Słoneczny Wrotków, Iceman, Miasteczko Ruchu Drogowego, Hala Globus, Hala Zygmuntofskie (dalej: wnioskowane informacje o kosztach i przychodach na poszczególnych obiektach lub informacje o kosztach i przychodach na wnioskowanych obiektach). Zgodnie z art. 41 ust. 1 pkt 5 ustawy o otwartych danych podmiot zobowiązany jest zobligowany odmówić, w drodze decyzji, wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, w przypadku gdy prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniom, o których wyczerpująco mowa w art. 6 tej ustawy.

MOSiR w Lublinie, odmawiając wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji o osiągniętych przychodach i ponoszonych kosztach na wnioskowanych obiektach za rok 2021 i 2022, powołał się na art. 6 ust. 2 ustawy o otwartych danych, wskazując, że jako informacje sektora publicznego podlegają one ograniczeniu ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy.

W ocenie Ministra Cyfryzacji przyjęcie przez MOSiR w Lublinie za podstawę prawną wydania decyzji z 24 kwietnia 2023 r. art. 6 ust. 2 ustawy o otwartych danych nie było w pełni właściwe.

Art. 6 ust. 2 ustawy o otwartych danych stanowi, że prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa lub prywatność osoby fizycznej, w tym ochronę danych osobowych. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym informacji o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna wyrazi zgodę na przetwarzanie jej danych osobowych w celu ponownego wykorzystywania lub gdy przedsiębiorca rezygnuje z przysługującego mu prawa.

Ustawa o otwartych danych odnosi się do pojęcia „tajemnicy przedsiębiorstwa”, a nie przywołanej w zaskarżonej decyzji przez MOSiR w Lublinie „tajemnicy przedsiębiorcy”. Niemniej jednak zarówno orzecznictwo, jak i doktryna wskazują, że w zasadzie oba te pojęcia pokrywają się zakresowo. W związku z tym mogą być traktowane jako pojęcia tożsame. Zatem postąpienie się pojęciem „tajemnicy przedsiębiorcy” nie pozbawia MOSiR w Lublinie możliwości powołania się na art. 6 ust. 2 ustawy o otwartych danych, jako przesłanki ograniczającej prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa.

O ile ustawa o otwartych danych nie definiuje pojęcia „tajemnicy przedsiębiorstwa”, to w polskim systemie prawa funkcjonuje określenie „tajemnica przedsiębiorstwa”. Definicja legalna pojęcia „tajemnica przedsiębiorstwa” sformułowana została w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r., poz. 1233, ze zm.), zgodnie z którym rozumie się nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności.

Z przepisu tego wynika, że na tajemnicę przedsiębiorstwa składają się dwie przesłanki:

- formalna (odnosząca się do działań podjętych w celu zachowania poufności informacji),
- materialna (stanowiąca, że nieujawnione, poufne informacje muszą mieć charakter informacji technicznej, technologicznej organizacyjnej przedsiębiorstwa lub inny posiadający wartość gospodarczą).

Ustawodawca pozostawił uznaniu przedsiębiorstwa (przedsiębiorcy) ocenę, czy z uwagi na charakter informacji podejmie działania w celu zachowania ich poufności. Wobec tego możliwość zastosowania przesłanki odmowy, określonej w art. 6 ust. 2 ustawy o otwartych danych jest możliwe wówczas, gdy spełnione są łącznie obie przesłanki (formalna i materialna) wskazane w art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

W związku z tym, aby ograniczyć możliwość ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa, podmiot zobowiązany do przekazania informacji sektora publicznego musi wykazać, że żądana informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Zatem okolicznością umożliwiającą powołanie się przez podmiot zobowiązany przy odmowie przekazania informacji sektora publicznego na ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa jest podjęcie działań mających na celu zabezpieczenie dostępu do tej informacji, a zatem utrzymanie jej poufności (przesłanka formalna). Jednak samo zastrzeżenie poufności nie jest wystarczające dla uznania, że obiektywnie występuje stan, który stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa. Nieujawniona, poufna i zabezpieczona informacja musi mieć charakter informacji technicznej, technologicznej, organizacyjnej lub innej posiadającej wartość gospodarczą (przesłanka materialna).

Przesłanka formalna tajemnicy przedsiębiorstwa

Przechodząc do zaskarżonej sprawy, stwierdzić należy, że organ I instancji jako podmiot zobowiązany, powołując się na wprowadzony Regulamin Zachowania Tajemnicy Przedsiębiorcy w Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji „Bystrzyca” w Lublinie Sp. z o. o. z siedzibą w Lublinie (dalej: Regulamin Zachowania Tajemnicy Przedsiębiorcy lub Regulamin) nie wykazał spełnienia przesłanki formalnej tajemnicy przedsiębiorstwa w zakresie wszystkich wnioskowanych informacji o przychodach i kosztach na poszczególnych obiektach MOSiR w Lublinie za rok 2021 i 2022. O ile samo wprowadzenie Regulaminu Zachowania Tajemnicy Przedsiębiorcy można zakwalifikować jako działanie mające prowadzić do zabezpieczenia dostępu do dokumentów określających stan finansowy MOSiR w Lublinie w celu zachowania ich poufności, to należy zwrócić uwagę na aspekt czasowy tego dokumentu (w tym datę jego wejścia w życie) względem zakresu żądania Wnioskodawcy. Regulamin ten został wprowadzony zarządzeniem Nr 40/Z/2022 Zarządu Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji „Bystrzyca” w Lublinie Sp. z o. o. z siedzibą w Lublinie z dnia 25 lipca 2022 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Zachowania Tajemnicy Przedsiębiorcy w Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji „Bystrzyca” w Lublinie Sp. z o. o. z siedzibą w Lublinie (dalej: zarządzenie MOSiR w Lublinie lub zarządzenie). Zarządzenie to weszło natomiast w życie z dniem jego podjęcia, a zatem 25 lipca 2022 r. Co oznacza, że Regulamin Zachowania Tajemnicy Przedsiębiorcy obowiązuje w MOSiR w Lublinie dopiero od 25 lipca 2022 r., czyli nie obejmuje całego wnioskowanego przez Fundację Wolności zakresu informacji, a w szczególności danych finansowych dotyczących osiągniętych przychodów i ponoszonych kosztów na poszczególnych obiektach w roku 2021. W związku z tym organ I instancji błędnie uznał, że Regulamin spełnia co do całości wnioskowanych informacji przesłankę formalną tajemnicy przedsiębiorstwa. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w niniejszej sprawie nie została spełniona formalna przesłanka tajemnicy przedsiębiorstwa w zakresie informacji o przychodach i kosztach za rok 2021 na obiektach MOSiR w Lublinie objętych przedmiotowym wnioskiem.

Brak rzetelnej oceny stanu faktycznego i prawnego oraz zgromadzonego materiału dowodowego (w szczególności treści Regulaminu Zachowania Tajemnicy Przedsiębiorcy oraz zarządzenia MOSiR) spowodował naruszenie przez organ I instancji art. 6 ust. 2 ustawy o otwartych danych. W przedmiotowym postępowaniu przepis ten nie może

stanowią podstawy prawnej do odmowy całości wnioskowanych informacji o przychodach i kosztach na poszczególnych obiektach MOSiR w latach 2021-2022.

Przesłanka materialna tajemnicy przedsiębiorstwa

Analizując zaskarżoną decyzję, organ odwoławczy doszedł do wniosku, że organ I instancji niewystarczająco przedstawił również motywy zaistnienia tajemnicy przedsiębiorstwa w ujęciu materialnym (spełnienia przesłanki materialnej) co do wnioskowanego zakresu informacji o przychodach i kosztach na poszczególnych obiektach MOSiR w Lublinie za rok 2021 i 2022.

Poza ogólnym twierdzeniem w uzasadnieniu decyzji, że informacje o przychodach (z pominięciem kosztów) osiąganych na wnioskowanych obiektach za rok 2021 i 2022 mają wartość gospodarczą, a ich ujawnienie mogłoby narazić organ I instancji na negatywne konsekwencje (umożliwienie kontrahentom wnioskowania o obniżenie czynszu lub innych należności umownych z tytułu korzystania z tych obiektów), organ ten nie przedstawił żadnego uzasadnienia, dlaczego udostępnienie informacji o przychodach osiąganych na wnioskowanych obiektach za rok 2021 i 2022 stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa. Po za tym w zaskarżonej decyzji MOSiR w Lublinie w ogóle nie odniósł się do wnioskowanych informacjach o kosztach poniesionych na tych obiektach w latach 2021-2022 w kontekście możliwości posiadania przez te informacje wartości gospodarczej.

W ocenie organu odwoławczego ogólnikowe wskazanie w zaskarżonej decyzji, że wnioskowane informacje objęte są tajemnicą przedsiębiorstwa z uwagi na ich wartość gospodarczą jest niewystarczające, natomiast konieczne jest wykazanie, że rzeczywiście wnioskowane informacje taki walor faktycznie posiadają. Nie jest tu decydująca wola organu I instancji, nadającego taką wartość całemu pakietowi wnioskowanych informacji. Tym bardziej, że wartość gospodarcza informacji, w kontekście spełnienia przesłanki materialnej tajemnicy przedsiębiorstwa, powinna być rzeczywista i niewątpliwa. Uzasadnienie, że wnioskowane informacje odnoszą się do prowadzonej przez organ I instancji działalności gospodarczej, jako komunalnej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, która realizuje nie tylko zadania publiczne, również nie jest wystarczające. Organ I instancji powinien szczegółowo określić z czego wywodzi przesłankę materialną tajemnicy przedsiębiorstwa i w czym znajduje ona uzasadnienie. Zaskarżona decyzja nie zawiera natomiast wystarczających ustaleń i ocen, odwołuje się wyłącznie do ogólnego zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa przez organ I instancji oraz wybranego orzecznictwa sądowoadministracyjnego w tym zakresie. Dlatego okoliczności, które mają świadczyć o spełnieniu materialnej przesłanki tajemnicy przedsiębiorstwa wymagają zbadania i szczegółowego wyjaśnienia. Takiego wyjaśnienia wymaga, również wskazana w dalszej części uzasadnienia okoliczność, że przekazanie wnioskowanych informacji bez ich uszczegółowienia, o np. kontekst ich powstania, może być mylące dla Fundacji Wolności. Jeżeli organ I instancji, jako ich dysponent wskazuje, że wnioskowane informacje mogą być mylące, a zatem nieczytelne, mogą wręcz wprowadzać w błąd, to dodatkowo wątpliwość organu odwoławczego budzi możliwość przypisania im wartości gospodarczej w kontekście tajemnicy przedsiębiorstwa.

Należy wskazać, że z uzasadnienia zaskarżonej decyzji nie sposób wywnioskować, dlaczego organ I instancji uznał, że ujawnienie treści objętych zakresem wniosku (tj. informacji o przychodach i kosztach na poszczególnych obiektach MOSiR w Lublinie za rok

2021 i 2022) w istocie doprowadziłyby do naruszenia (własnej) tajemnicy przedsiębiorcy. Powoływanie się na tajemnicę przedsiębiorstwa powinno być poparte gruntowną i kompleksową analizą w zakresie tego, czy tajemnica ta znajduje zastosowanie do wszystkich elementów wniosku Strony. Należy zwrócić uwagę, że w określonych sytuacjach tajemnicę przedsiębiorstwa mogą stanowić pewne elementy, np. konkretnych umów lub dokumentów. W takiej sytuacji, umowy lub dokumenty księgowe, mogą zostać udostępnione po dokonaniu stosowanego przekształcania dokumentu w celu zachowania poufności jedynie części informacji w nim utrwalonych, np. anonimizacji lub usunięciu elementów, które objęte są tajemnicą. Tymczasem w przedmiotowej sprawie podmiot zobowiązany odmówił udostępnienia samej tylko ogólnej informacji o osiągniętych rocznych przychodach i poniesionych kosztach dla poszczególnych obiektów MOSiR w Lublinie, natomiast Strona nie wnioskowała nawet o konkretne umowy lub faktury z tym związane. W okolicznościach niniejszej sprawy zaskarżoną odmowę przekazania tak ogólnych informacji (roczna kwota przychodów i kosztów dla danego obiektu) można nawet uznać za próbę zatajenia tych informacji przed opinią publiczną przez MOSiR w Lublinie, która została powołana przez Gminę Lublin, i w której wszystkie udziały objęła ta gmina. Uszło uwadze organu I instancji, że ograniczenie w zakresie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego ujęte w art. 6 ust. 2 ustawy o otwartych danych musi być interpretowane jako wyjątek od zasady, a zatem w sposób dosłowny, stosowanie wykładni rozszerzającej jest wykluczone. Dokonując pod tym kątem kontroli stanowiska organu I instancji wyrażonego w zaskarżonej decyzji, Minister Cyfryzacji doszedł do przekonania, że przesłanka tajemnicy przedsiębiorstwa, na którą powołuje się MOSiR w Lublinie (będący spółką, której jedynym udziałowcem jest Gmina Lublin) nie została w sposób przekonujący uzasadniona. Zastrzeżenia organu II instancji budzi - w świetle uzasadnienia przedstawionego w zaskarżonej decyzji - już sam przedstawiony wyżej aspekt materialny tajemnicy przedsiębiorstwa. Zwrócić trzeba bowiem uwagę, że w decyzji organ I instancji nie powołuje się w sposób wyraźny na tę przesłankę, a jedynie podnosi, że: „ujawnienie danych o konkretnych przychodach na konkretnych obiektach mają dla MOSiR w Lublinie wartości gospodarcze, a ich ujawnienie mogłoby narazić MOSiR na szkodę, np. poprzez umożliwienie kontrahentom kierowania żądań w zakresie obniżenia czynszu, bądź zmniejszenia innych należności umownych w przypadku gdy obiekt przynosi przychody/dochody”. W ocenie organu odwoławczego uznanie tak sformułowanego brzmienia uzasadnienia pozwałoby w zasadzie każdą informację uznać za tajemnicę przedsiębiorstwa. Brak bowiem przekazania tych danych absolutnie nie pozbawia kontrahentów możliwości kierowania w każdym momencie trwania umowy, identycznych żądań, tj. obniżenia czynszu lub innych należności umownych, bez względu na to czy obiekt przynosi przychody lub nie. Dla złożenia żądania przez stronę danej umowy obniżenia czynszu, okoliczność, że obiekt, w którym prowadzi ona działalność, zgodnie z zawartą umową, przynosi przychody jest sprawą oczywistą, skoro jej umowa jest właśnie elementem zapewniającym ten przychód.

Podobnie, w sprawie należało stwierdzić, że MOSiR w Lublinie nie wykazał aspektu formalnego zachowania tajemnicy przedsiębiorstwa. Argumentacja MOSiR w tym zakresie jest również bardzo ogólnikowa. Organ I instancji podnosi, że już samo wprowadzenie Regulaminu w 2022 r. w MOSiR wypełnia przesłankę formalną tajemnicy przedsiębiorcy. W zaskarżonej decyzji jednocześnie nie wyjaśnia się tego, w jaki sposób ujawnienie wnioskowanych informacji, w szczególności takich jak wysokość osiągniętych

przychodów w 2021 r. oraz w 2022 r. ogółem dla danego obiektu, czy poniesionych kosztów ogółem w tych samych latach mogłoby istotnie mieć związek z okolicznościami podnoszonymi przez organ I instancji w zakresie postanowień ustanowionego w II połowie 2022 r. Regulaminu Zachowania Tajemnicy Przedsiębiorcy w MOSiR. Poza tym nie można odmówić racji skarżącemu, że informacje o które wnosi w tej sprawie są w części ogólnie dostępne. Tym bardziej, że MOSiR w Lublinie nie podważa tych okoliczności w swoim stanowisku przekazującym akta sprawy.

Reasumując powyższe, konieczność ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa musi znaleźć wyczerpujące i precyzyjne wyjaśnienie w uzasadnieniu odmownej decyzji, wydanej z powołaniem się na tę tajemnicę. Organ I instancji nie może arbitralnie i dowolnie, wedle sobie tylko znanych kryteriów kwalifikować informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa. Muszą to być konkretne i poddające się weryfikacji motywy, zawarte w uzasadnieniu takiej decyzji.

Biorąc powyższe pod rozwagę, należy wskazać, że organ I instancji naruszył art. 7, 77 § 1 i 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 6 ust. 2 ustawy o otwartych danych, ponieważ konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie.

Zgodnie z art. 138 § 2 k.p.a. organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

Powyższe oznacza, że organ odwoławczy może wydać decyzję kasacyjną i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia wtedy, gdy postępowanie w pierwszej instancji zostało przeprowadzone z naruszeniem norm prawa procesowego, a więc gdy organ I instancji nie przeprowadził postępowania w takim zakresie, czy w taki sposób, że wadliwość ta miała istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia. Zwrot "konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy", będący podstawą zastosowania art. 138 § 2 k.p.a., jest równoznaczny z brakiem przeprowadzenia przez organ I instancji postępowania wyjaśniającego w całości lub znacznej części, bądź też z przeprowadzeniem go w sposób niezgodny z podstawowymi zasadami tego postępowania, co uniemożliwia rozstrzygnięcie sprawy przez organ odwoławczy zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Należy przy tym wziąć pod uwagę specyfikę postępowania odwoławczego w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, którego charakter jest odmienny od typowych postępowań odwoławczych. W przedmiocie takiego postępowania organ II instancji nie jest bowiem w posiadaniu tej informacji sektora publicznego. Nie zgadzając się zatem z decyzją organu I instancji, odmawiającą wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, organ odwoławczy, przez niedysponowanie tą informacją, nie może np. tej zgody stronie udzielić w drodze czynności materialno – technicznej, zastępując niejako organ I instancji. Ponadto, specyficzny charakter tego postępowania implikuje organowi odwoławczemu możliwość zastosowania art. 138 § 2 k.p.a., również w przypadku gdy postępowanie w I instancji zostało przeprowadzone z naruszeniem norm prawa materialnego. Inaczej organ odwoławczy nie miałby możliwości kasacji decyzji wydanej w I instancji z naruszeniem przepisów prawa materialnego.

Podsumowując, organ I instancji naruszył art. 7, 77 § 1 i 107 § 3 k.p.a. oraz art. 6 ust. 2 ustawy o otwartych danych poprzez brak rzetelnej oceny stanu faktycznego i prawnego w tej sprawie. Organ I instancji nie podjął tym samym czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego, a tym samym do prawidłowego załatwienia sprawy. Uzasadnienie zaskarżonej decyzji, wydanej z powołaniem się na przepis art. 6 ust. 2 ustawy o otwartych danych, w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na przekazanie w celu ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa, powinno zawierać wyczerpującą argumentację na okoliczność spełnienia w sprawie przesłanek tej odmowy. Podmiot zobowiązany wydając taką decyzję powinien być wykazać, że dostatecznie zbadał, czy i w stosunku do jakiego zakresu wnioskowanych informacji zostały spełnione wszystkie przesłanki tajemnicy przedsiębiorstwa wynikające z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Tym samym powinien być wyjaśnić wszystkie okoliczności istotne dla prawidłowego i pełnego rozstrzygnięcia tej sprawy. Motywy rozstrzygnięcia muszą być tak ujęte w uzasadnieniu, aby strona mogła zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, którymi kierował się organ przy jego wydaniu. Takie uzasadnienie daje również rękojmię, że organ dotożył należytej staranności przy podejmowaniu rozstrzygnięcia. Prawidłowo zredagowane uzasadnienie wymaga logicznego i czytelnego przedstawienia przez organ swojego stanowiska. Trzeba też podkreślić, że poprawne pod względem merytorycznym uzasadnienie ma kluczowe znaczenie dla realizacji zasady przekonywania wyrażonej w art. 11 k.p.a.

Wobec wyżej wymienionych braków i naruszeń zaskarżona decyzja nie może ostać się w obrocie prawnym.

Mając powyższe na uwadze, MOSiR w Lublinie rozpatrując złożony przez Fundację Wolności wniosek o ponowne wykorzystywanie, w oparciu o zebrany w sprawie materiał dowodowy, powinien wyczerpująco i precyzyjnie zbadać i wykazać wszystkie okoliczności faktyczne i prawne sprawy, istotne dla całego zakresu żądania z wniosku Strony (przychody oraz koszty z poszczególnych obiektów w latach 2021-2022), w aspekcie możliwości i zasadności zastosowania art. 6 ust. 2 ustawy o otwartych danych, określającego ograniczenie prawa do ponownego wykorzystywania informacji z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa. Poprzez należyte ustalenie czy spełnione są łącznie obie przesłanki (formalna i materialna) tajemnicy przedsiębiorstwa.

MOSiR w Lublinie jeżeli:

1. stwierdzi, że w sprawie zachodzi przesłanka ograniczająca z art. 6 ust. 2 ustawy o otwartych danych, powinien zbadać czy dotyczy to całości czy tylko części wnioskowanych informacji:
 - a) jeżeli uzna, że całości, powinien wydać decyzję odmowną (art. 41 ust. 5 ustawy);
 - b) jeżeli uzna, że tylko ich części, powinien określić jakiego zakresu wnioskowanych informacji dotyczy to ograniczenie. MOSiR w Lublinie zobowiązany jest wtedy do:
 - wydania decyzji odmownej w zakresie w jakim te ograniczenie rzeczywiście zachodzi (art. 41 ust. 1 pkt 5 ustawy),
 - w pozostałym zakresie do przekazania wnioskowanych informacji bez określenia warunków ponownego wykorzystywania (art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy) albo z ich określeniem (art. 41 ust. 1 pkt 4 ustawy);

2. jeżeli stwierdzi, że w sprawie ogóle nie zachodzi przesłanka ograniczająca z art. 6 ust. 2 ustawy o otwartych danych, powinien udostępnić w całości wnioskowane informacje bez określenia warunków ponownego wykorzystywania (art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy) albo z ich określeniem (art. 41 ust. 1 pkt 4 ustawy).

Ze względu na wyżej wskazane okoliczności sprawy, w niniejszym postępowaniu, odmowa prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego o osiągniętych przychodach i ponoszonych kosztach na wnioskowanych obiektach MOSiR w Lublinie za rok 2021 i 2022 na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o otwartych danych nie została należycie wykazana w zakresie, w jakim treści tych informacji podlegają ochronie z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa. Zatem była przeprowadzona bez dokonania prawidłowych działań procesowych, aby można ją było uznać za zgodną z przepisami postępowania, a także z przepisami ustawy o otwartych danych.

Biorąc powyższe pod rozwagę należało orzec jak w sentencji.

POUCZENIE

Decyzja niniejsza jest ostateczna w administracyjnym toku instancji.

Od niniejszej decyzji przysługuje sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 64a oraz art. 64c § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2023 r. poz. 259, dalej: p.p.s.a.).

Sprzeciw wnosi się za pośrednictwem Ministra Cyfryzacji (art. 64c § 2 p.p.s.a.). Sprzeciw od decyzji powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, żądanie jej uchylecia oraz oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję (art. 64b § 2 p.p.s.a.).

Od pism wszczynających postępowanie przed sądem administracyjnym uiszcza się wpis (art. 230 § 1 p.p.s.a.).

z up. Ministra

Anna Gos

Dyrektor

Departament Zarządzania Danymi

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Otrzymują:

1. Fundacja Wolności
reprezentowana przez Pana Krzysztofa Kowalika
adres skrytki na ePUAP: /quina/skrtyka
2. Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji „Bystrzyca” w Lublinie Sp. z o.o.
ul. Filaretów 44, 20-609 Lublin

Pismo zostało wydane w formie dokumentu elektronicznego i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Identyfikator dokumentu w systemie: 518832.4002516.3297997. Zgodnie z art. 39³ § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego w przypadku pism wydanych przez organ administracji publicznej w formie dokumentu elektronicznego przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, które zostały opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym doręczenie może polegać na doręczeniu wydruku pisma uzyskanego z tego systemu odzwierciedlającego treść tego pisma, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania nie złożyła podania w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej, nie wystąpiła do organu administracji publicznej o takie doręczenie lub nie wyraziła zgody na doręczanie pism w taki sposób

Zgodnie z art. 13 ogólnego Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) informuję, że Administratorem Danych Osobowych jest Minister Cyfryzacji. Informacje z zakresu przetwarzania danych osobowych przez Ministra Cyfryzacji znajdują się pod adresem: <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/klauzula-przetwarzania-danych-osobowych-udostepnionych-droga-elektroniczna>. Dane osobowe osób fizycznych przetwarzane są w celu wypełnienia obowiązków prawnych ciążących na Ministrze Cyfryzacji, poprzez rozpatrzenie odwołania od decyzji administracyjnej, na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1641, ze zm.) oraz ustawy z dnia 16 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.).