

Zarząd PKP S.A.
tel.: +48 22 474 91 01
fax: +48 22 474 91 02
e-mail: sekretariat.koz@pkp.pl

Fundacja Panoptykon
ul. Orzechowska 4/4
02-068 Warszawa

Reprezentowana przez pełnomocnika
adw. dra Pawła Litwińskiego
z kancelarii Barta Litwiński
Kancelaria Radców Prawnych i adwokatów sp. p.
ul. Nadwiślańska 3/B2
30-527 Kraków

Warszawa, dnia 16 lutego 2017 r.

Znak sprawy: KOZ04.0134.84.2016
UNP: 2017-0067180

DECYZJA

Na podstawie art. 16 ust. 1 i 2 w zw. z art. 17 ust. 1 i w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 1764 ze zm.) (dalej: *ustawa*) oraz art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.), po ponownym rozpatrzeniu wniosku (dalej: *Wniosek*) Fundacji Panoptykon (dalej: *Wnioskodawca*), przesłanego do Spółki Polskie Koleje Państwowe S.A. (dalej: *PKP S.A.* lub *Spółka*) drogą mailową dnia 24 lutego 2014 r. o udostępnienie informacji publicznej w zakresie funkcjonowania monitoringu wizyjnego na terenie dworców kolejowych: Warszawa Centralna, Wrocław Główny, Kraków Główny, Gdańsk Główny, Poznań Główny w związku z wnioskiem z dnia 2 lutego 2017 roku o ponowne rozpatrzenie sprawy (dalej: *Ponowny wniosek*)

- utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję.

UZASADNIENIE

Dnia 16 stycznia 2017 r. PKP S.A. wydała decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej w zakresie funkcjonowania monitoringu wizyjnego na terenie dworców kolejowych: Warszawa Centralna, Wrocław Główny, Kraków Główny, Gdańsk Główny, Poznań Główny (dalej: *Decyzja*). Odmowa podyktowana była tym, że wnioskowane informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorcy Spółki. W dniu 7 lutego 2017 roku do Spółki wpłynął wniosek z dnia 2 lutego 2017 roku o ponowne rozpatrzenie sprawy, tj. ponowne rozpatrzenie wniosku z dnia 24 lutego 2014 r. o udostępnienie informacji publicznej we wnioskowanym zakresie.

W Ponownym wniosku Wnioskodawca wskazał, że uzasadnienie Decyzji jest niepełne, jak również pozostaje w sprzeczności pomiędzy podstawą prawną i rozstrzygnięciem.

Należy wskazać, że Spółka w sposób rzetelny dokonała analizy przedmiotowej sprawy, a następnie, zgodnie z uregulowaną w art. 11 Kodeksu postępowania administracyjnego zasadą przekonywania, dokładnie wyjaśniła postawę prawną i faktyczną dotyczącą odmowy udzielenia wnioskowanych informacji.

Handwritten signature

Rozpoznając Wniosek Zarząd Spółki rozważył, czy wnioskowana informacja stanowi informację publiczną, do udostępnienia której zobowiązana jest Spółka, tzn. czy Wniosek dotyczy wykonywania przez Spółkę zadań publicznych lub dysponowania majątkiem publicznym. Zarząd ocenił, że Wniosek dotyczy udostępnienia informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy.

Jak wskazano w Decyzji, stosowanie monitoringu wizyjnego wchodzi w zakres zadań publicznych, bowiem jego celem jest kontrola nad bezpieczeństwem osób korzystających z dworców kolejowych, jednakże należy ono również do sfery interesów gospodarczych PKP S.A. jako element systemu zabezpieczeń obiektów.

Stosowanie do art. 5 ust. 2 ustawy prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu m.in. ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy.

W zakresie pojęcia „tajemnica przedsiębiorcy” mieści się tajemnica przedsiębiorstwa, która została zdefiniowana w art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz. U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem 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.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 lipca 2013 r., sygn. akt I OSK 511/13, wskazał w jaki sposób należy rozumieć pojęcie tajemnicy przedsiębiorcy:

Zauważyć należy, iż na tajemnicę przedsiębiorcy składają się dwa elementy: materialny (np. szczegółowy opis sposobu wykonania usługi, jej koszt) oraz formalny – wola utajnienia danych informacji. Tajemnicę przedsiębiorcy wyprzedza się z tajemnicą przedsiębiorstwa i pojęcia te w zasadzie pokrywają się zakresowo, choć tajemnica przedsiębiorcy w niektórych sytuacjach może być rozumiana szerzej. Tajemnicę przedsiębiorcy stanowią więc informacje znane jedynie określonej grupie osób i związane z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością, wobec których podjął on wystarczające środki ochrony w celu zachowania ich w 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.

PKP S.A. uznała, że informacje będące przedmiotem Wniosku posiadają dla niej wartość gospodarczą oraz handlową i z tego względu została na nie nałożona klauzula „Tajemnica przedsiębiorstwa PKP S.A.”

Warunek wartości gospodarczej należy rozumieć w sposób obiektywny. Na wartość tę składają się w pierwszej kolejności nakłady ponoszone przez przedsiębiorstwo w celu uzyskania własnych wyników, jak również przydatność informacji dla przedsiębiorcy.

Nadto, co do pojęcia informacji posiadającej wartość gospodarczą należy zauważyć, że w doktrynie i orzecznictwie obowiązuje jego liberalna wykładnia, zgodnie z którą za całkowicie wystarczające w tej mierze należy uznać istnienie nawet nieznacznej lub jedynie potencjalnej wartości ekonomicznej informacji, której wykorzystanie przez innego przedsiębiorcę mogłoby zaoszczędzić mu wydatków lub zwiększyć jego zyski w relacjach z innymi uczestnikami obrotu (wyrok WSA z dnia 18 kwietnia 2013 r., sygn. II SA/Wa 1903/13).

Wnioskodawca wskazał, że z uwagi na fakt, iż prowadzenie monitoringu wizyjnego na dworcach kolejowych jest zadaniem publicznym, nie może ono jednocześnie dotyczyć indywidualnego interesu przedsiębiorcy.

Należy podkreślić, że pojęcie interesu przedsiębiorcy rozumiane jest szeroko, jako pewien stan faktyczny ukształtowany korzystnie dla przedsiębiorcy, bądź taki stan, który dopiero w przyszłości może stanowić źródło korzyści, rzeczywistych lub tylko oczekiwanych.

PKP S.A. obowiązana jest na podstawie art. 58 ust. 3 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1727) do zapewnienia ładu i porządku na obszarze kolejowym oraz w pociągach i innych pojazdach kolejowych.

Wiedza w zakresie objętym Wnioskiem, udostępniona osobom trzecim, spowodowałaby możliwość wykorzystania jej w sposób zagrażający interesom PKP S.A. w bardzo szeroki i wymierny sposób, w szczególności w kontekście działalności przestępczej.

Ujawnienie przedmiotowych informacji może stanowić ułatwienie dla osób planujących popełnienie przestępstwa na obszarze dworców kolejowych, w szczególności przestępstw o charakterze terrorystycznym w zakresie przygotowania do popełnienia przestępstwa, a także zacieranie śladów przez potencjalnych sprawców lub przez osoby udzielające im pomocy.

Powyższe ma kluczowe znaczenie, bowiem PKP S.A. dba o ochronę bezpieczeństwa w zarządzanych przez siebie obiektach nie tylko jako przedsiębiorca, ale również jako podmiot zobowiązany przepisami ustawy o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 209). Dworce kolejowe stanowią bowiem element tzw. infrastruktury krytycznej, czyli obiektów kluczowych dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli.

PKP S.A. prowadzi projekty bezpieczeństwa, w ramach których wprowadzono następujące formy ochrony:

- a) patrole Straży Ochrony Kolei,
- b) monitoring wizyjny,
- c) agencje ochrony specjalizujące się w ochronie osób i mienia,
- d) całodobowe centra monitoringu.

Uzyskanie przez potencjalnych sprawców działań przestępczych informacji, jakie będą zawarte w odpowiedziach na pytania objęte Wnioskiem spowodowałoby konieczność podjęcia przez PKP S.A. działań zaradczych m. in. w postaci modernizacji infrastruktury CCTV, zwiększenia zabezpieczeń danych, zapewnienia możliwości utrwalania materiałów z monitoringu CCTV. Te wszystkie działania o charakterze zaradczym i naprawczym będą z pewnością generowały koszty liczone w milionach złotych.

Istotny jest również fakt, że w przestrzeniach dworców kolejowych, których dotyczy Wnioski, zlokalizowane są przestrzenie o charakterze stricte komercyjnym - z wynajmu których PKP S.A. czerpie zyski. Informacja o zakresie działania monitoringu, sposobie jego obsługi, szybkości reakcji na incydenty, długości czasu przechowywania danych itp. stanowi przewagę konkurencyjną PKP S.A. w toku oferowania podmiotom komercyjnym powierzchni najmu – spółka może wyróżnić się na tle konkurencji skalą stosowanych zabezpieczeń, aby skłonić potencjalnego Klienta – Najemcę, do rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej na obszarze danego dworca np. wskazując, że system monitoringu będzie pozwalał na zminimalizowanie odsetka kradzieży lub też na zwiększaniu skuteczności ustalania i zatrzymywania sprawców przestępstw „pospolitych”, a także, że system CCTV na dworcu będzie stanowił dla danego najemcy dobrą kartę przetargową w negocjowaniu przez niego niższych stawek ubezpieczenia prowadzonej przez niego działalności gospodarczej.

Powyższe jednoznacznie wskazuje, że PKP S.A. posiada uzasadniony interes gospodarczy w nieujawnianiu informacji objętych Wnioskiem, bowiem ujawnienie żądanych informacji będzie miało negatywny wpływ na bezpieczeństwo dworców kolejowych.

Nadto, fakt, iż wnioskowane informacje dotyczą przestrzeni publicznej, nie pozbawia ich statusu informacji, na które została nałożona klauzula „Tajemnica przedsiębiorstwa PKP S.A.”.

Należy również podnieść, że zgodnie z poglądami wyrażanymi przez GIODO, zapis z monitoringu może być w pewnych okolicznościach uznawany za zbiór danych osobowych. Z powyższego wynikają dodatkowe obowiązki po stronie PKP S.A. Oto bowiem zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 922) osoby, które zostały upoważnione do przetwarzania danych, są obowiązane zachować w tajemnicy te dane osobowe oraz sposoby ich zabezpieczenia. Z powyższego wynika, że skoro osoby posiadające upoważnienie do przetwarzania danych osobowych zobowiązane są do zachowania w tajemnicy sposobów zabezpieczenia danych, to tym bardziej obowiązek taki ciąży na administratorze tych danych – Spółce, który również nie może owych sposobów zabezpieczenia ujawniać.

W celu ochrony informacji w zakresie bezpieczeństwa, PKP S.A. stosuje szereg zabezpieczeń prawnych zmierzających do zachowania poufności informacji żądanych przez Wnioskodawcę. Po pierwsze informacje, o udostępnienie których zwrócił się Wnioskodawca, zostały wyodrębnione spośród innych informacji jako podlegające ochronie, czyli uznawane przez PKP S.A. za poufne i opatrzone klauzulą „Tajemnica przedsiębiorstwa PKP S.A.". Po drugie PKP S.A. przyjęła Regulamin ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa Spółki „Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna” oraz „Ramowy wykaz rodzajów informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa PKP S.A., które należy oznaczyć klauzulą tajemnica przedsiębiorstwa PKP S.A.” (uchwałą Nr 226 Zarządu PKP S.A. z dnia 8 kwietnia 2008 r.) oraz zawarła Porozumienie w sprawie stosowania wspólnych zasad ochrony, udostępniania i przekazywania informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w spółkach Grupy PKP. Osoby mające dostęp do żądanych przez Wnioskodawcę informacji zostały poinformowane o obowiązku zachowania tajemnicy, zobowiązane były do zapoznania się z ww. Regulaminem, odbycia szkolenia, a udostępnienie im przedmiotowych informacji nastąpiło po złożeniu przez nich pisemnego zobowiązania do zachowania tajemnicy przedsiębiorstwa PKP S.A. Ponadto zgodnie z obowiązującym Regulaminem pracy dla pracowników zatrudnionych w PKP S.A. (przyjętym decyzją Nr 4 Prezesa Zarządu-Dyrektora Generalnego z dnia 12 kwietnia 2013 r.) pracownik obowiązany jest w szczególności do przestrzegania zasad ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa PKP S.A. (§ 5 ust. 2 pkt 3), a nieuprawnione ujawnienie, nieuzasadniona modyfikacja, zniszczenie albo nieuprawnione wykorzystanie informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa PKP S.A. jest ciężkim naruszeniem przez pracownika podstawowych obowiązków pracowniczych (§ 6 ust. 1 pkt 1).

Precyzując w sposób szczegółowy wewnętrzną podstawę prawną odmowy decyzji, Spółka wskazuje pkt 12 ust 1 Załącznika nr 1 do Regulaminu ochrony Tajemnicy Przedsiębiorstwa PKP S.A., tj. zapis, zgodnie z którym informacje dotyczące systemów teleinformatycznych Spółki oraz stan ich zabezpieczenia objęte są właśnie klauzulą „Tajemnica Przedsiębiorstwa PKP S.A.”.

PKP S.A. już na etapie prowadzenia czynności w celu wykonania lub modernizacji systemów monitoringu CCTV wymaga od potencjalnych ich wykonawców przyjęcia zobowiązania do zachowania tajemnicy przedsiębiorstwa PKP S.A.

Nadto, materiał utrwalony za pośrednictwem kamer systemu monitoringu udostępniany jest wyłącznie organom państwowym (policja, sądy, prokuratura itp.) na potrzeby prowadzonych postępowań oraz spółkom kolejowym – wyłącznie na podstawie stosownych wniosków oraz regulacji wewnętrznych obowiązujących w PKP S.A.

Przedstawione w Decyzji działania jednoznacznie wskazują, że PKP S.A. nie tylko podjęła działania zmierzające do zachowania żądanych informacji w poufności, ale także, że należycie chroni informacje objęte tajemnicą przedsiębiorstwa.

Z powyższego bezspornie wynika, że Spółka, zgodnie z treścią art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego, w Decyzji:

- a) podała podstawę prawną rozstrzygnięcia,
- b) uzasadniła rozstrzygnięcie pod względem faktycznym i prawnym,
- c) zawarła odpowiednie pouczenie o przysługujących Wnioskodawcy środkach zaskarżenia.

W orzecznictwie sądów trafnie podnosi się, że prawo dostępu do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 27 lutego 2014 r. (sygn. akt: I OSK 1769/13) :

"Konstytucyjne prawo do informacji publicznej służy niewątpliwie realizacji jednej z podstawowych wartości państwa demokratycznego – tj. jawności działania instytucji publicznych – umożliwiając kontrolę społeczną nad funkcjonowaniem tych instytucji. Niezależnie jednak od tego, prawo, o którym mowa, nie może być rozumiane w sposób absolutny, tj. jako prawo obywateli do uzyskiwania nieograniczonego dostępu do każdego bez wyjątku dokumentu czy każdej informacji wytworzonej, odnoszącej się czy będącej w posiadaniu podmiotu publicznego, w tym organu władzy publicznej."

Biorąc pod uwagę powyższe, na podstawie art. 16 ust. 1 i 2 w zw. z art. 17 ust. 1 i w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy, postanowiono o utrzymaniu w mocy decyzji o odmowie udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej.

W toku postępowania o udzielenie informacji publicznej stanowisko zajęły następujące osoby:

Krzysztof Kiewicz – Dyrektor Biura Bezpieczeństwa,

Marcin Bauer – radca prawny,

Olga Karczewska – Biuro Zarządu.

Pouczenie:

Na podstawie art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej od niniejszej decyzji przysługuje stronie prawo do wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie za pośrednictwem PKP S.A. z siedzibą w Warszawie przy Al. Jerozolimskie 142A w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji.

PREZES ZARZĄDU



Mirosław Pawłowski

CZŁONEK ZARZĄDU



Cecylia Lachor

Uzgadniam pod względem formalno-prawnym

RADCA PRAWNY



WA-6098

DYREKTOR BIURA



Katarzyna Gawlik-Tarnowska