



Informacja publiczna

Czy starosta, który odmówił udostępnienia danych z PZGiK w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, dopuścił się bezczynności? Czy dane te są, czy nie są informacją o sprawach publicznych?

Powołując się na art. 2 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity: DzU z 2014 r., poz. 782 – dalej jako ustawa), spółka zwróciła się do starosty o udostępnienie w formie pliku komputerowego informacji dotyczących numerycznego opisu granic kilku działek ewidencyjnych. Chodziło o podanie współrzędnych punktów określających przebieg linii granicznych oraz numerycznego opisu konturów budynków posadowionych na ww. działkach, wyznaczonych przez prostokątne rzuty na płaszczyznę poziomą zewnętrznych płaszczyzn ścian zewnętrznych kondygnacji przyziemnych budynków. W odpowiedzi starosta pisemnie poinformował, że żądane informacje nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy, gdyż dane geodezyjne dotyczące granic oraz współrzędnych punktów granicznych, a także współrzędne narożników budynków są danymi zgromadzonymi w powiatowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym, a udostępnianie tego zasobu regulują przepisy *Prawa geodezyjnego i kartograficznego (PgiK)* i rozporządzenia w sprawie określenia rodzajów materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, sposobu i trybu ich gromadzenia i wyłączenia z zasobu oraz udostępniania zasobu. Starosta wyjaśnił, że żądane przez wnioskodawcę dokumenty udostępniane są tylko na podstawie zgłoszenia pracy geodezyjnej podmiotom uprawnionym, czyli geodetom i firmom geodezyjnym.

Wobec tego, że spółka domagała się wydania decyzji (uznając, że pismo nie załatwia sprawy), starosta umorzył postępowanie na podstawie art. 105 § 1 kpa, wskazując, że żądane dane nie są informacją publiczną. W wyniku odwołania SKO uchyliło ww. decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia. Podało m.in.,

że skoro ustawa nie obejmuje dostępu do materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (PZGiK), to organ winien rozważyć, czy nie wydać żądanych danych na podstawie *PgiK*.

Nie czekając na rozstrzygnięcie, spółka wezwała starostę do usunięcia naruszenia prawa, a zaraz potem złożyła skargę do sądu administracyjnego na jego bezczynność i biurokratyczne prowadzenie postępowania. Jej zdaniem udzielenie żądanej informacji publicznej mogło być dokonane niezwłocznie, ponieważ informacja ta istnieje w PZGiK, więc nie było wymagane przeprowadzenie w tej sprawie żadnego postępowania wyjaśniającego ani dowodowego.

W SA oddalił skargę, uznając, że starosta nie dopuścił się zarzucanej mu bezczynności. Sąd wskazał na art. 61 ust. 1 Konstytucji RP i art. 1 ust. 1 ustawy, według którego „każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną podlegającą udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu”. Wyjaśnił też, że przepisy ustawy nie naruszają innych ustaw określających zasady dostępu do informacji będących informacjami publicznymi (art. 1 ust. 2). Zdaniem sądu informacje publiczne dzieli się na dwie kategorie: te podlegające udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w ustawie oraz takie, które podlegają udostępnieniu na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawach szczególnych, a taką właśnie ustawą w zakresie numerycznego opisu granic działek ewidencyjnych jest *Prawo geodezyjne i kartograficzne* oraz wydane na jego podstawie przepisy wykonawcze i te, na zasadzie *lex specialis*, mają pierwszeństwo przed ustawą o dostępie do informacji publicznej.

Sąd zwrócił też uwagę na szczególny tryb udostępniania danych i informacji

z PZGiK i wskazał na istotną różnicę, jaką jest jego odpłatność – w odróżnieniu od nieodpłatności dostępu do informacji publicznej wynikającej z art. 7 ust. 2 (z zastrzeżeniem art. 15) ustawy. Sąd podkreślił, iż ogólna definicja informacji publicznej została doprecyzowana w art. 6 ust. 1, a doktryna i orzecznictwo przyjmują szerokie rozumienie tego pojęcia. Za informację publiczną uznaje się treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej, związanych z nimi, bądź w jakikolwiek sposób ich dotyczących. Według sądu są to zarówno treści dokumentów bezpośrednio wytworzone przez organy władzy publicznej, jak i te, których one używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet gdy nie pochodzą wprost od nich. Przyjmuje się, że informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej i dotyczących sfery jego działalności; bez znaczenia jest przy tym to, w jaki sposób dokumenty te znalazły się w posiadaniu organu i jakiej sprawy dotyczą. Ważne natomiast jest to, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych przez organ i odnosiły się do niego bezpośrednio.

W konsekwencji sąd uznał, że starosta nie był bezczynny, ponieważ udzielił spółce pisemnej odpowiedzi na złożony przez nią wniosek, a wydanie decyzji o umorzeniu było niezasadne, ale ta została wyeliminowana z obrotu ostateczną decyzją SKO. Wskazał, że wydanie decyzji na podstawie art. 16 ustawy ma miejsce jedynie wówczas, gdy dochodzi do odmowy udzielenia informacji, przy czym musi być spełniony ponadto warunek przedmiotowy (informacja ma charakter informacji publicznej) oraz podmiotowy (podmiot jest zobowiązany do udzielenia

informacji). A skoro starosta nie miał obowiązku udzielenia informacji – to winien był poprzestać na odpowiedzi w formie zwykłego pisma informacyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny, powołując się na art. 1 ust. 2 ustawy, podtrzymał stanowisko WSA.

Moim zdaniem...

Osobiście mam bardzo konserwatywny (a przez to kontrowersyjny) pogląd na temat informacji publicznej. Przede wszystkim uważam, że definicja informacji publicznej jest fatalna (niedookreślona) i przez to ustawa w praktyce ma zbyt szerokie zastosowanie. Mamy w tej definicji „sprawę publiczną” i kluczem do problemów jest właściwe rozumienie tego terminu. Sprawą publiczną według orzecznictwa jest działalność organów władzy publicznej, organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym. W definicji tej używany jest np. termin „władza publiczna” (art. 4 ustawy). Jeśli wrzuci się ten termin do wyszukiwarki, np. LexPolonica, to w samych przepisach pojawia się on ponad 1800 razy. Podobnie termin „zadania publiczne”, który nie jest nigdzie zdefiniowany. Informacja publiczna często nawiązuje do pojęcia „funkcjonariusz publiczny”, który też jest niedookreślony i każdorazowo generowany przez orzecznictwo sądów, podobnie jak „osoba wykonująca funkcję publiczną”.

Ale sedno to „sprawa publiczna”, a więc sprawa związana ze sferą publiczną, z działalnością władzy wydającej środki publiczne bądź podejmującej decyzje we wspólnym publicznym (w sensie społecznym) celu/interesie. Tymczasem orzecznictwo wskazuje, że informacją publiczną jest wszystko to, co jest w zakresie działania owej władzy publicznej, a nie sprawy publiczne. Wracając do danych z PZGiK, moim zdaniem co do zasady nie są one informacją publiczną. Są zawarte w rejestrze publicznym, są gromadzone w ramach realizacji zadań publicznych (określonych w *Pgik*) i prowadzone przez organy administracji publicznej za środki publiczne, ale nie dotyczą (co do zasady) „sprawy publicznej”. Kwestie publiczne w tym rejestrze to np. granice administracyjne (gmin, powiatów czy województw), ale już nie granice pojedynczych nieruchomości.

Odnieśmy się analogicznie do działalności sądów, prokuratur czy organów administracji. Wykonują one zadania publiczne (tj. w uproszczeniu za-

dania powierzone im ustawą), są władzą publiczną, ale nie oznacza to, że każda czynność podejmowana przez „administrację” czy sąd to czynność podlegająca ujawnieniu w trybie przepisów omawianej ustawy. Uważam, że żadna sprawa karna, sprawa cywilna czy administracyjna nie jest sprawą publiczną. Ani akta spraw, ani orzeczenia; a więc żaden wyrok w sprawie karnej czy cywilnej, ani w zasadzie żadna decyzja administracyjna z samego założenia nie jest sprawą publiczną. Moim zdaniem są to sprawy indywidualne, w większości prywatne. O tym mówi sama ustawa w art. 1 oraz w art. 5 ust. 2, który stanowi, że ograniczamy prawo do jawności w sprawach prywatnych. W trzecim ustępie art. 5 ustawa jednoznacznie wskazuje, że wyjątek od zasady dotyczącej niejawności spraw prywatnych zachodzi wtedy, gdy w sprawie karnej, cywilnej czy administracyjnej mamy do czynienia z działalnością władzy publicznej bądź funkcjonariusza publicznego lub osoby pełniącej funkcję publiczną.

To zresztą też jest ocenne. Należałoby się zastanowić, czy na przykład wyrok w sprawie karnej oskarżonego o gwałt prezydenta Olsztyna jest sprawą publiczną czy prywatną. Moim zdaniem jest to sprawa prywatna, choć dotyczy osoby pełniącej funkcję publiczną. Każda sprawa dotycząca np. malwersacji środków publicznych przez funkcjonariusza publicznego lub osobę pełniącą funkcję publiczną będzie miała znamiona sprawy publicznej, bo dotyczy środków publicznych, ale to też jest ocenne – jeśli przywołać znany przykład skazanego na 8 lat prokuratora apelacyjnego, który zbierał środki rzekomo na działalność prokuratury.

Dalsze argumenty: w art. 6 ustawy jest powiedziane, że informacją publiczną jest to, w jaki sposób, w jakiej kolejności sprawy są załatwiane bądź rozstrzygane, ale już nie to, jakie było rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie. Sąd jest to organ władzy publicznej, realizuje zadania publiczne, pracują tam funkcjonariusze publiczni, ale czy każde dane dotyczące każdego, kto pracuje w administracji bądź w sądzie, są informacją publiczną? Moim zdaniem nie. Orzecznictwo poszło w takim kierunku, że wszystko, co jest finansowane z publicznych pieniędzy bądź w publicznej placówce, choćby w bibliotece powiatowej, to jest informacją publiczną, a moim zdaniem tak nie jest.

Innny przykład dotyczy postrzegania wyroków jako dokumenty urzędowe. Art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy mówi, że „udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o: (...) 4) da-

nych publicznych w tym: a) treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności: – treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć”. Jednocześnie w art. 6 ust. 2 ustawodawca wyjaśnił, że „dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy”. I tak np. lekarz w publicznym ZOZ-ie jest niewątpliwie funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu przepisów kodeksu karnego – to się utrzymało przy okazji spraw o przyjmowanie korzyści. W rozumieniu zacytowanych przepisów każdy dokument przez niego podpisany jest dokumentem urzędowym, a więc należałoby przyjąć, że jest podlegającą ujawnieniu informacją publiczną. Czy karta informacyjna ze szpitala wypisana przez funkcjonariusza publicznego albo wpis do karty pacjenta jest informacją publiczną? Nie.

Tak samo wyrok sądu w sprawie prywatnej nie będzie informacją publiczną. Ujawnieniu w trybie przepisów ustawy podlega tylko dokument urzędowy czy akt administracyjny – ale, co istotne, dotyczący sprawy publicznej i „o danych publicznych”, jak stanowi wprost art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy.

Na to nakładają się zresztą nie tylko przepisy ustawy o ochronie danych osobowych, która dane o stanie zdrowia czy o karalności traktuje jako dane szczególnie wrażliwe, ale też przepisy procedury (karnej, administracyjnej, cywilnej czy wreszcie sądownoadministracyjnej). Dostęp do akt sprawy administracyjnej czy cywilnej, w tym do zapadłego orzeczenia, należałoby rozważać jedynie w sprawach publicznych, dlatego stwierdziłam na początku, że istotą problemu jest definicja sprawy publicznej. Dostęp taki należałoby zagwarantować przykładowo w sprawie dotyczącej pozwolenia na budowę czy przetargu na wykonanie mostu bądź szpitala ze środków publicznych, co oczywiste, albo np. przy decyzjach wydawanych w trybie przepisów specustawy z 2003 r. w zakresie realizacji dróg publicznych. Ale nie w indywidualnych sprawach prywatnych. W orzecznictwie dominuje jednak inne stanowisko.

Magdalena Durzyńska

sędzia Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie (I Wydz.),

doktor nauk prawnych,

pracowała w Departamencie Katastru

GUGiK

Sygnatury spraw: I OSK 2965/12,

I OSK 676/2012, I OPS 7/2013