



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 10 października 2024 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Joanna Kube

Sędzia WSA

Sławomir Antoniuk

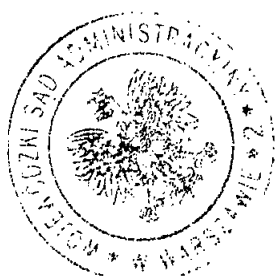
Asesor WSA

Dorota Kozub-Marciniak (spr.)

Protokolant starszy sekretarz sądowy Marcin Rusinowicz-Borkowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 października 2024 r.  
sprawy ze skargi Damiana Czekaja  
na decyzję Głównego Geodety Kraju  
z dnia 26 marca 2024 r. nr SWZ-PW.0133.9.2024  
w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

- 1. stwierdza nieważność zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji Głównego Geodety Kraju z dnia 1 marca 2024 r. nr SWZ-PW.0133.9.2024;**
- 2. zasądza od Głównego Geodety Kraju na rzecz Damiana Czekaja kwotę 200 (dwieście) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania.**



Na oryginalne wiadomości podgląd  
2024.10.10 10:10:10

Agnieszka Fidor

starszy referent

## UZASADNIENIE

Damian Czekaj (dalej, jako: skarżący) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na decyzję Głównego Geodety Kraju z dnia 26 marca 2024 r. utrzymującą w mocy decyzję tego organu z dnia 1 marca 2024 r. o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji podniesiono, że w dniu 19 lutego 2024 r. skarżący - za pośrednictwem poczty elektronicznej - złożył wniosek w trybie dostępu do informacji publicznej o udostępnienie treści pytań z egzaminów pisemnych na uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii przeprowadzonych w 2023 r.

W odpowiedzi na wniosek Główny Geodeta Kraju w dniu 1 marca 2024 r. wydał decyzję, w której odmówił udostępnienia informacji publicznej we wnioskowanym zakresie, podnosząc, iż treść § 16 ust. 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 28 lipca 2020 r. w sprawie uprawnień w dziedzinie geodezji i kartografii (Dz. U. poz. 1321 z późn. zm.) w sposób jednoznaczny określa zakres udostępnianych publicznie informacji, okres z jakiego pochodzą oraz termin i sposób ich udostępnienia. Organ wskazał także, że z ww. przepisu nie należy wywodzić obowiązku publikacji treści pytań z przeprowadzonych egzaminów (również tych mających miejsce w sesjach w 2023 r.). Uzasadnienia brzmienia tego przepisu należy szukać w specyfice zagadnień dotyczących geodezji i kartografii. Przeprowadzane postępowanie kwalifikacyjne polega na przeprowadzeniu egzaminu ze znajomości przepisów w dziedzinie geodezji i kartografii. Pytania testowe weryfikują znajomość przepisów prawnych oraz standardów technicznych dotyczących geodezji i kartografii, których znajomość jest wymagana bez względu na zakres uprawnień zawodowych, określony w art. 43 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1752 z późn. zm.), zaś pytania opisowe wymagają udzielenia odpowiedzi dotyczących wykonywania prac geodezyjnych lub prac kartograficznych, uwzględniających zakres uprawnień zawodowych, o których nadanie ubiega się osoba zainteresowana, oraz wskazania przepisów regulujących zagadnienia określone w pytaniach. Wobec powyższego stworzenie bazy pytań spełniających ww. warunki jest ograniczone, a pytania siłą rzeczy będą się powtarzać. Ponadto, organ wskazał także, iż wnioskowane pytania są elementem indywidualnych postępowań administracyjnych prowadzonych wobec

osób zainteresowanych nabyciem uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii.

Skarżący złożył wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy.

Utrzymując w mocy decyzję wydaną w I instancji, Główny Geodeta Kraju przytoczył treść art. 61 Konstytucji RP i podniósł, że kierował się przede wszystkim ochroną ważnego interesu gospodarczego państwa.

Zdaniem organu, nie ulega wątpliwości, że osoby decydujące się na uzyskanie uprawnień w dziedzinie geodezji i kartografii obowiązane są spełnić szereg szczegółowych warunków wynikających z przepisów rozporządzenie w sprawie uprawnień w dziedzinie geodezji i kartografii, w tym m.in. udokumentować odbytą praktykę zawodową oraz przejść postępowanie kwalifikacyjne przeprowadzane w formie egzaminu pisemnego i ustnego. Sposób i tryb nadawania ww. uprawnień jawi się jako wysoce sformalizowany z uwagi na doniosłość i istotność decyzji podejmowanych w zawodowej praktyce osób po uzyskaniu kwalifikacji. Chociażby z uwagi na powyższe osoby ubiegające się o przyznanie uprawnień powinny wyróżniać się wysoce wyspecjalizowaną wiedzą i szeroką znajomością przedmiotu. By określić ramy wymaganej wiedzy, stosownie do przepisu § 16 ust. 4 rozporządzenia w sprawie uprawnień w dziedzinie geodezji i kartografii, Główny Urząd Geodezji i Kartografii obsługujący Głównego Geodetę Kraju zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej w terminie do dnia 31 stycznia wykaz tytułów aktów prawnych stanowiących podstawę przygotowania pytań na egzamin ustny i pisemny. Ww. wykaz stanowić ma niejako wskazówkę na jakie zagadnienia i tematy ubiegający się o nadanie uprawnień winni zwrócić uwagę przygotowując się do egzaminu. Upublicznienie treści pytań nie pozwalałoby na wiarygodne zweryfikowanie posiadanej przez ubiegających się o nadanie uprawnień w dziedzinie geodezji i kartografii wiedzy, a egzamin miałoby charakter wyłącznie fikcyjny.

Dalej organ wskazał, że dokonana w 2023 r. zmiana brzmienia § 16 ust. 4 rozporządzenia w sprawie uprawnień w dziedzinie geodezji i kartografii, polegająca na zniesieniu obowiązku Głównego Geodety Kraju publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej pytań egzaminacyjnych z ubiegłego roku nie była zmianą formalną. Była to zmiana wprowadzona po dogłębnej analizie wpływu publikacji pytań na poziom wiedzy osób ubiegających się o nabycie uprawnień zawodowych. Poziom ten niestety uległ obniżeniu, ponieważ często ograniczano się do przygotowania odpowiedzi na konkretne pytania.

Z tym rozstrzygnięciem skarżący nie zgodził się i wywiódł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnosząc o uchylenie decyzji wydanych w obu instancjach oraz o zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania.

Zaskarżonej decyzji zarzucono naruszenie:

1. art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych w zakresie w jakim przepis ten stanowi o prawie do swobodnego wyrażania opinii obejmującego swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakiegokolwiek inny sposób według własnego wyboru, poprzez jego niezastosowanie i niedostępnie na wniosek informacji podlegającej udostępnieniu, co w konsekwencji doprowadziło do nieuzasadnionego ograniczenia prawa człowieka do informacji,
2. art. 61 ust. 1 w zw. z art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zakresie, w jakim z przepisów tych wynikają zasady ograniczenia prawa do informacji, poprzez błędne zastosowanie, polegające na nieuzasadnionej odmowie udzielenia informacji, niespełniającej warunków proporcjonalności i konieczności dokonanego ograniczenia, nieznajdującej podstaw w potrzebie ochrony wartości prawnie chronionych wskazanych w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP,
3. art. 16 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902 ze zm., dalej, jako: u.d.i.p.) w zakresie, w jakim przepisy te pozwalają odmówić udostępnienia informacji publicznej, poprzez błędne ich zastosowanie, polegające na odmowie udostępnienia informacji publicznej, podczas gdy w realiach niniejszej sprawy nie zachodziła żadna z przesłanek umożliwiających podjęcie takiego rozstrzygnięcia i w konsekwencji informacja powinna być zostać udostępniona.

W uzasadnieniu skargi przedstawiono argumentację na poparcie stawianych zarzutów.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie i podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:**

Zaskarżoną decyzją z dnia 26 marca 2024 r. Główny Geodeta Kraju utrzymał w mocy decyzję tego organu z dnia 1 marca 2024 r. o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

Jak wynika z art. 16 ust. 1 u.d.i.p. odmowa udostępnienia informacji publicznej przez organ władzy publicznej następuje w drodze decyzji. Stosownie do treści art. 16 ust. 2 u.d.i.p., do decyzji, o których mowa w ust. 1, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z tym że: 1) odwołanie od decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni; 2) uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2, wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji. Ponadto zgodnie z art. 17 ust. 1 u.d.i.p. do rozstrzygnięć podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji, niebędących organami władzy publicznej, o odmowie udostępnienia informacji oraz o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji przepisy art. 16 stosuje się odpowiednio.

Z powyższego wynika, że na gruncie u.d.i.p. należy wyróżnić dwa etapy postępowania w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej o różnym co do sformalizowania charakterze.

Po pierwsze, w chwili wplynięcia do organu wniosku o udostępnienie informacji publicznej aktualizuje się obowiązek ustalenia, czy przedmiot wniosku rzeczywiście dotyczy informacji publicznej, czy informacje te znajdują się w posiadaniu zobowiązanego podmiotu, czy żądana informacja jest informacją prostą, czy przetworzoną, a także, czy jej udostępnienie nie podlega ograniczeniu ze względu na tajemnice prawnie chronione. Ustalenia te determinują dalszy tok postępowania oraz prawną formę załatwiania wniosku. Jeżeli bowiem wniosek dotyczy informacji publicznej, a nie ma ustawowych ograniczeń w jej udostępnieniu, organ jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej w drodze czynności materialno-technicznej. W tej sytuacji wniosek nie musi spełniać wymogów określonych w K.p.a. Wynika to z braku konieczności pełnego zidentyfikowania wnioskodawcy, który żądając informacji publicznej, nie musi wykazać się jakimkolwiek uzasadniającym to interesem faktycznym lub prawnym. Wniosek składany w trybie u.d.i.p. nie musi zatem odpowiadać żadnym szczególnym wymogom formalnym. Nie stanowi on podania w rozumieniu art. 63 K.p.a., jako że na

tym etapie postępowania nie stosuje się przepisów K.p.a. Minimalne wymogi dotyczące takiego wniosku muszą obejmować jasne sformułowanie, z którego wynika, co jest przedmiotem żądania udostępnienia informacji publicznej. Niezbędne jest bowiem wykazanie, że żądana informacja ma charakter informacji publicznej.

Sytuacja zmienia się jednak w momencie „przejścia” do drugiego etapu postępowania, tj. gdy zaistnieją podstawy do wydania decyzji w oparciu o art. 16 u.d.i.p. Od tej chwili wniosek o udostępnienie informacji publicznej musi spełniać wymogi określone w art. 63 K.p.a. Ustalenie, że istnieje podstawa do odmowy udostępnienia informacji publicznej (bądź umorzenia postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 u.d.i.p.) skutkuje więc koniecznością wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia braków formalnych wniosku, jeżeli nie spełnia on wymagań ustalonych w przepisach prawa dla podania. W takiej bowiem sytuacji – mocą art. 16 ust. 2 u.d.i.p. – do decyzji, a w konsekwencji i postępowania poprzedzającego jej wydanie znajdują zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Wezwanie do uzupełnienia braków formalnych wniosku znajduje uzasadnienie, po dokonaniu powyższej analizy i uzewnętrznieniu zamiaru organu.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że wszystkie te przypadki, w których ma dojść do podjęcia przez organ aktu administracyjnego, w tym zwłaszcza kwalifikowanego, jakim jest decyzja administracyjna (odmowna oraz umorzenie postępowania), bezwzględnie wymagać będą własnoręcznego podpisu wnioskodawcy (podpisu elektronicznego) na wniosku o udostępnienie informacji publicznej, a jego brak powinien być usuwany w postępowaniu naprawczym, regulowanym w art. 64 § 2 K.p.a. Zastosowanie art. 16 ust. 2 u.d.i.p. do decyzji odmownej oraz o umorzeniu postępowania oznacza, że Kodeks ten ma zastosowanie do całego procesu wydawania decyzji, a więc także do kwestii usuwania braków formalnych wniosku o dostęp do informacji publicznej, o ile zobowiązany organ zmierza do wydania takiej decyzji. Podjęcie decyzji administracyjnej w sytuacji niepodpisania wniosku o udostępnienie informacji publicznej wykazuje natomiast cechy działania organu z urzędu, co w przypadku postępowania wszczynanego jedynie na wniosek oznacza wydanie decyzji dotkniętej wadą nieważności - art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. (zob. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 stycznia 2018 r. sygn. akt I OSK 758/16 i z dnia 16 grudnia 2009 r. sygn. akt I OSK 1002/09, [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). Stanowisko to zostało

zaaprobowane w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, a Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie podziela je w całości i przyjmuje jako własne (vide: wyroki NSA: z dnia 4 lutego 2016 r. o sygn. akt I OSK 873/15; z dnia 26 maja 2017 r. o sygn. akt I OSK 2534/16; z dnia 27 września 2017 r. o sygn. akt I OSK 7/17; z dnia 12 października 2017 r. o sygn. akt I OSK 430/17; z dnia 18 stycznia 2018 r. o sygn. akt I OSK 758/16; z dnia 22 czerwca 2018 r. o sygn. akt I OSK 2957/17; z dnia 18 stycznia 2019 r. o sygn. akt I OSK 1742/18; z dnia 14 czerwca 2019 r. o sygn. akt I OSK 88/18, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Jeśli zatem tak, jak w przedmiotowej sprawie Główny Geodeta Kraju zamierzał wydać decyzję, to wniosek o udostępnienie informacji publicznej stanowił podanie, o którym mowa w art. 63 § 1 K.p.a., które to podanie (niezależnie od tego, czy utrwalone w postaci papierowej, czy elektronicznej) powinno zostać podpisane zgodnie z art. 63 § 3 K.p.a. podpisem własnoręcznym, kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 14 § 1a i § 1d K.p.a.).

Tymczasem z akt sprawy wynika, że wniosek z dnia 19 lutego 2024 r. został wysłany pocztą elektroniczną w formie wiadomości e-mail. Wniosek ten, z oczywistych względów, nie został więc własnoręcznie podpisany przez skarżącego ani również opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Akta sprawy nie zawierają wezwania do uzupełnienia braku formalnego wniosku poprzez jego podpisanie, skierowanego w trybie art. 64 § 2 K.p.a.

Należy ponadto zaznaczyć, że w świetle przepisów u.d.i.p. wniosek o udostępnienie informacji publicznej można złożyć, kierując go w formie wiadomości e-mail na adres poczty elektronicznej, a zyskuje on walor podania w rozumieniu art. 63 § 1 K.p.a. dopiero z chwilą powzięcia przez organ zamiaru wydania decyzji, o której mowa w art. 16 ust. 1 u.d.i.p. Do wniosku takiego nie znajduje jednak zastosowania art. 63 § 1 zd. 3 K.p.a., zgodnie z którym, jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, podania wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej pozostawia się bez rozpoznania.

Mając powyższe na względzie, Sąd uznał, że decyzja z dnia 1 marca 2024 r. wydana w I instancji wydana została z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a.), tj. art. 16 ust. 1 i 2 u.d.i.p., co skutkować musi wyeliminowaniem jej z obrotu prawnego. W efekcie tego zaskarżona decyzja Głównego Geodety Kraju z dnia 26

marca 2024 r., która została wydana w wyniku rozpatrzenia odwołania od decyzji organu I instancji, również została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Utrzymanie bowiem w mocy decyzji rażąco naruszającej prawo również rażąco narusza prawo (por. wyrok NSA z dnia 10 lutego 2017 r. sygn. akt I OSK 3338/15). Jednocześnie stwierdzone przez Sąd rażące naruszenie prawa uniemożliwiło dokonanie oceny merytorycznej zaskarżonej decyzji, a tym samym odniesienie się do zarzutów skargi. Przedwczesna jest bowiem w tej sytuacji ocena, czy prawidłowo organ odmówił udostępnienia informacji publicznej z powodów wskazanych w zaskarżonej decyzji.

Rozpoznając ponownie wnioski skarżącego o udostępnienie informacji publicznej (zawarty w wiadomości e-mail z dnia 19 lutego 2024 r.), w przypadku, gdy organ ponownie zmierzać będzie do wydania decyzji o odmowie jej udostępnienia, w pierwszej kolejności jego obowiązkiem będzie wezwanie skarżącego do usunięcia braku formalnego wniosku o udostępnienie informacji publicznej w trybie art. 64 § 2 K.p.a. poprzez jego podpisanie.

W tym stanie rzeczy, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie działając w oparciu o art. 145 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 934 ze zm.), orzekł jak w pkt 1 sentencji wyroku. O zwrocie kosztów postępowania, obejmujących wpis od skargi – 200 zł, Sąd orzekł na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 1 powołanej ustawy.



Na c. w. mała wia  
Ze zgodności z o.

Agnieszka Fid.  
starszy referent