



Orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie uznania danych z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego za informację publiczną

Bartłomiej Stecki



- Dane państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego a informacja publiczna**
- Odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznej – reguła kolizyjna wynikająca z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.) (u.d.i.p.)**
- Forma udzielenia odpowiedzi**
- Ponowne wykorzystywanie informacji publicznej – reguła kolizyjna wynikająca z art. 1 ust. 2, a norma kolizyjna zawarta w art. 23a ust. 5 u.d.i.p.**



Dane państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego a informacja publiczna



➤ **Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2012 r., sygn. akt VIII SAB/Wa 23/12 (prawomocny)**

Wnioskiem z dnia [...] G. W., powołując się na art. 2 ustęp 1 [u.d.i.p], zwrócił się do [...] Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego o wydanie kserokopii zgłoszenia pracy geodezyjnej z wytycznymi do jej wykonania oraz kserokopii mapy zasadniczej w skali 1:500, znajdujących się w aktach prowadzonego przez organ postępowania wyjaśniającego w przedmiocie oceny prawidłowości sporządzenia przez geodetę S. W. dokumentacji rozgraniczeniowej w sprawie zarejestrowanej w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w B. pod numerem zgłoszenia [...].

„W ocenie Sądu, informacje zawarte w operacie ewidencyjnym mają charakter informacji publicznych...”



➤ **Wyrok NSA z dnia 1 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1193/10**

Wnioskiem z dnia [...] J.S. zwrócił się do Starosty Powiatu W., ponawiając żądanie o wydanie protokołu granicznego wraz z mapą dotyczącego podziału działki należącej do majątku W., stanowiącej własność M.J. S., ojca wnioskodawcy. Powyższe żądanie J.S. oparł na art. 5 [u.d.i.p.].

„Niewątpliwie żądane [...] informacje w postaci dokumentów w zakresie rozgraniczenia 15 morgowej działki [...] na działki o nr ew. [...] i [...] są również informacjami publicznymi, gdyż stanowią informację o zasobach organów geodezyjno-kartograficznych. Odpowiadają więc zakresowi przedmiotowemu tych informacji wskazanemu w art. 61 Konstytucji, czy też używając terminologii z art. 1 ust. 1 [u.d.i.p.] są informacjami o sprawach publicznych. Zatem trafnie przyjęto w zaskarżonym wyroku, że co do zasady w tej sprawie mamy do czynienia z informacją publiczną...”



➤ **Wyrok NSA z dnia 25 października 2012 r., sygn. akt I OSK
1766/12**

Wnioskiem z dnia [...], opartym o przepis art. 2 ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. a i art. 10 ust. 1 [u.d.i.p.], D. O. wystąpił do Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Opolu o udzielenie informacji dotyczących: 1) numerów działek (z ewidencji gruntów) nieruchomości należących do Skarbu Państwa i będących w zarządzie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Opolu, położonych na terenie powiatu krakowskiego [...] oraz obszarów poszczególnych działek; 2) numerów ksiąg wieczystych prowadzonych dla nieruchomości należących do Skarbu Państwa i będących w zarządzie Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Opolu, położonych na terenie powiatu krakowskiego (z wyłączeniem gmin Skąta oraz Wielka Wieś); 3) oznaczeń przedwojennych ksiąg wieczystych prowadzonych dla wskazanych powyżej nieruchomości; 4) podstaw nabycia przez Skarb Państwa wskazanych nieruchomości leśnych, 5) a także ich poprzednich właścicieli.



Dane państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego a informacja publiczna



„...Sąd pierwszej instancji uznał, iż niewątpliwie, informacje zawarte w operacie ewidencyjnym, jako wytworzone przez organ administracji publicznej, mają charakter informacji publicznej... Naczelny Sąd Administracyjny w pełni podziela wywody zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku...”



Dane państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego a informacja publiczna



- **Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt IV SAB/Po 35/12 (nieprawomocny)**
- **Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 października 2012 r., sygn. akt IV SAB/Po 59/12 (prawomocny)**

Podaniem wniesionym do Starostwa Powiatowego w W. dnia [...] W. E. S. w W. powołując art. 2 ust. 1 [u.d.i.p.] zwróciła się o udostępnienie w formie pliku komputerowego przesłanego na wskazany adres poczty elektronicznej informacji dotyczących numerycznego opisu granic działek ewidencyjnych nr [...],[...] i [...] w W. (obręb [...]) za pomocą współrzędnych punktów określających przebieg linii granicznych oraz numerycznego opisu konturów budynków posadowionych na w/w działkach, wyznaczonych przez prostokątne rzuty na płaszczyznę poziomą zewnętrznych płaszczyzn ścian zewnętrznych kondygnacji przyziemnych budynków.



Dane państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego a informacja publiczna



„Doktryna i orzecznictwo sądowe przyjmuje szerokie rozumienie pojęcia "informacja publiczna". Za taką 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. Informacją publiczną są zatem zarówno treści dokumentów bezpośrednio wytworzone przez organy władzy publicznej, jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet gdy nie pochodzą wprost od nich. Informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej i dotyczących sfery jego działalności. Bez znaczenia jest 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...”



➤ **Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 stycznia 2013 r., sygn. akt II SAB/Gd 101/12 (nieprawomocny)**

Wnioskiem z dnia [...] Stowarzyszenie A w G. wniosło o udzielenie przez Starostę informacji zawartych w serwisie WebEWID w formie dostępu do map z uwidocznionym podziałem na działki, numerów działek i numerów ksiąg wieczystych wskazując, że dane te są niezbędne do realizacji zadań statutowych stowarzyszenia.



Dane państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego a informacja publiczna



„...Zawierające się w tym zasobie, mapy topograficzne, bez względu na formę ich utrwalania (tradycyjna, czy elektroniczną), stanowią opracowania kartograficzne (art. 5 pkt 6 [u.d.i.p.]). Opracowanie kartograficzne, jako treść wiedzy utrwalona i podpisana przez pracownika posiadającego kompetencje do takiego działania i złożona do zbioru geodezyjnego i kartograficznego, wykazuje cechy dokumentu urzędowego. Zgodnie zaś z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) [u.d.i.p] udostępnieniu podlega informacja publiczna o danych publicznych, w tym treść i postać dokumentu urzędowego. Przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1048/11 stwierdził, że mapy wchodzące w skład studium rozwoju przestrzennego są informacją publiczną, bowiem wykonane zostały na potrzeby realizacji zadania publicznego. Także informacje o gruntach, budynkach i lokalach, zawarte w operacie ewidencyjnym, stanowią informację publiczną [...]. Informacje zawarte w operacie ewidencyjnym, jako wytworzone przez organ administracji publicznej, mają zatem charakter informacji publicznych...”



Dane państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego a informacja publiczna



➤ Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 175/13

Wnioskiem z dnia [...] L. Z. wystąpiła do Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii o udzielenie informacji publicznej poprzez dostęp do mapy topograficznej bazy danych miasta stołecznego Warszawy w formie plików źródłowych w formacie Spatial Data Formats lub każdym innym, z jakiego korzysta GUGiK, w celu jej ponownego wykorzystania.



Dane państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego a informacja publiczna



„... W nawiązaniu do powyższego wstępu i spornej kwestii, czy mapa topograficzna bazy danych miasta stołecznego Warszawy stanowi informację publiczną, jak twierdzi skarżąca kasacyjnie, czy też nie stanowi, jak twierdzi organ, orzekający NSA przychyliła się do poglądu, że [u.d.i.p.] w obecnym brzmieniu wzmacnia to stanowisko orzecznictwa, które przyjmuje szerokie pojęcie „informacji publicznej”, odnoszące się zarówno do treści i formy i wiążące się z informacją już istniejącą, znajdującą się w zasobach organu. Nadto NSA opowiada się za szerokim podmiotowym rozumieniem informacji publicznej, nawiązującym do art. 61 Konstytucji RP, który stanowi równocześnie interpretację prowspólnotową. W takim ujęciu, informacją publiczną jest każda informacja wytworzona i posiadana przez szeroko rozumiane władze publiczne, w tym Głównego Geodetę Kraju.”



**Odmiennie zasady i tryb dostępu do
informacji publicznej
– reguła kolizyjna wynikająca
z art. 1 ust. 2 u.d.i.p.**



Odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznej



„[...] ograniczenie udostępnienia informacji na podstawie art. 1 ustęp 2 u.d.i.p. nie oznacza, że nie stanowi ona informacji publicznej, ale że została ona wyłączona z kategorii informacji podlegających ujawnieniu w tym trybie. Taką właśnie ustawą wprowadzającą odmienny tryb dostępu do informacji publicznej w zakresie informacji o gruntach, budynkach i lokalach zawartych w operacie ewidencyjnym, jest ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne.

[...] analiza przepisów ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne wskazuje jednoznacznie, że zagadnienia dotyczące udostępniania informacji zawartych w operacie zostały w sposób kompleksowy unormowane w tejże ustawie. Zatem wniosek skarżącego o udostępnienie żądanych dokumentów w trybie ustawy o dostępie informacji publicznej nie mógł zostać pozytywnie załatwiony, bowiem przedmiotowe dokumenty dotyczą informacji zawartych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym, a co za tym idzie winien być przez organy rozpatrywany w trybie ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.”

(ww. wyrok WSA w Warszawie VIII SAB/Wa 23/12)



Odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznej



„Naczelny Sąd Administracyjny w pełni podziela wywody zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku dotyczące konieczności zastosowania odmiennego, od przewidzianego w ustawie o dostępie do informacji publicznej, trybu udostępniania żądanych przez wnioskodawcę informacji zgodnie z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. Przepis ten zawiera normę kolizyjną wyłączającą stosowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej w sytuacji gdy tryb i zasady dostępu do informacji publicznej zostały w innych aktach prawnych uregulowane odmiennie. Udostępnianie informacji żądanych przez wnioskodawcę zawartych w zasobie geodezyjnym uregulowane zostało w przepisach ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.) oraz w przepisach wykonawczych do tej ustawy.”

(ww. wyrok NSA I OSK 1766/12)



Odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznej



„[...] pewne rodzaje informacji publicznej mogą być ujawnione tylko w specjalnym trybie, bądź na odmiennych zasadach. Informacje publiczne dzieli się na dwie kategorie: podlegające udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w ustawie o dostępie do informacji publicznej oraz takie, które podlegają udostępnieniu na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawach szczególnych [...] Taką właśnie ustawą wprowadzającą odmienny tryb dostępu do informacji publicznej w zakresie numerycznego opisu granic działek ewidencyjnych za pomocą współrzędnych punktów określających przebieg linii granicznych oraz numerycznego opisu konturów budynków, zawartych w ewidencji gruntów i budynków, jest ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne i wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze.



Odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznej



[...] w tym miejscu należy zasygnalizować, że szczególny tryb udostępniania danych i informacji zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym określony został w przepisach rozdziału 7 pgik [...]. Jedną z istotnych różnic między dostępem do informacji publicznej, regulowanej przez u.d.i.p., jest jej nieodpłatność [...]. Tymczasem dostęp do informacji zawartej w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym jest co do zasady odpłatny [...].”

(ww. wyroki WSA w Poznaniu IV SAB/Po 35/12; IV SAB/Po 59/12)



Forma udzielenia odpowiedzi

(Pismo informujące czy decyzja administracyjna?)



Forma udzielenia odpowiedzi



„Skoro zatem skarżący domagał się udostępnienia informacji publicznych, do których przysługiwał mu odmienny, niż określony w ustawie o dostępie do informacji publicznej, tryb dostępu, to stwierdzić należy, że w rozpatrywanej sprawie nie znajduje zastosowania [u.d.i.p.]. W sprawie niniejszej organ pismami z dnia [...] prawidłowo poinformował skarżącego o innym trybie udzielenia mu żądanych informacji, a więc nie dopuścił się bezczynności. Nie musiał też wydawać w tym zakresie decyzji w trybie art. 16 u.d.i.p.”

(ww. wyrok WSA w Warszawie VIII SAB/Wa 23/12)



Forma udzielenia odpowiedzi



„Stąd przedmiotowy wniosek J.S. nie dotyczył informacji publicznej na gruncie [u.d.i.p.] a to już wykluczało uznanie bezczynności w sprawie regulowanej ustawą o dostępie do informacji publicznej. Prawidłowa była więc forma w jakiej udzielono stronie odpowiedzi, a mianowicie forma pisma z dnia [...], a nie decyzji. Zgodnie bowiem z art. 16 ust.1 [u.d.i.p.] decyzja może być wydana tylko, gdy organ odmawia udostępnienia informacji publicznej lub umarza postępowanie w przypadku określonym w art.14 ust. 2. Może być więc ona wydana wówczas, gdy w grę wchodzi możliwość zastosowania przedmiotowej ustawy. W sytuacji, gdy wniosek J.S. powołuje się wprawdzie na ustawę o dostępie do informacji publicznej, ale jej nie dotyczy, odmowa dokonania takiej czynności nie może nastąpić w formie decyzji administracyjnej, a jedynie pisma informacyjnego.”

(ww. wyrok NSA I OSK 1193/10)



Forma udzielenia odpowiedzi



„Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzić należy, że organ w odpowiedzi na wniosek poinformował wnioskodawczynię o prowadzonej Bazie Danych Obiektów Topograficznych, o zasadzie jej odpłatnego udostępnienia oraz o tym, że szczegółowe informacje o sposobie uzyskania danych z w/w Bazy można uzyskać w Dziale Informacji i Obsługi Udostępniania Zasobów Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej. Zatem, odpowiedź na wniosek została udzielona w swej treści w pełni zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3f u.d.i.p. Właściwą formą odpowiedzi było pismo. Organ nie pozostał zatem w bezczynności.”

(ww. wyrok NSA I OSK 175/13)



Ponowne wykorzystywanie informacji publicznej

- reguła kolizyjna wynikająca z art. 1 ust. 2, a norma kolizyjna zawarta w art. 23a ust. 5 u.d.i.p.**



Ponowne wykorzystywanie informacji publicznej



„Wyłączenie stosowania u.d.i.p. na podstawie art. 1 ust. 2 dotyczy całej ustawy, a nie tylko jej rozdziałów: 1-go i 2-go; reguła kolizyjna ujęta w art. 1 ust. 2 u.d.i.p. ma charakter ogólny. Natomiast norma kolizyjna zawarta w art. 23a ust. 5 u.d.i.p ma charakter szczególny, odnosi się bowiem do wykorzystania informacji publicznej. Podsumowując, wyłączenie stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej w art. 1 ust. 2, dotyczy każdego dostępu do informacji publicznej, uregulowanego w tej ustawie, a więc także udostępnienia do ponownego wykorzystania. Zatem, jeżeli odrębna ustawa (tu: Prawo geodezyjne i kartograficzne) określa odmienne zasady i tryb udzielania informacji, to w tym zakresie wyłączona jest ustawa o dostępie do informacji publicznej.”

(ww. wyrok NSA I OSK 175/13)



Dziękuję za uwagę