



Warszawa, 28 września 2012 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
GŁÓWNY GEODETA KRAJU

Kazimierz Bujakowski

IP 047/43-2/2012/jg

W nawiązaniu do Pana wniosku z dnia 27 sierpnia 2012 r. przesłanego do Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii w dniu 30 sierpnia 2012 r. w kwestii wyrażenia zgody na ponowne wykorzystanie informacji publicznej poprzez przedstawienie oferty zawierającej warunki ponownego wykorzystania informacji publicznej w postaci danych Państwowego Rejestru Granic, Nazw Geograficznych oraz Danych Ewidencyjnych oraz warstw Kataster, Orto, Raster i Topo, prezentowanych na portalu geoportal.gov.pl w formacie WMS (png, jpg) uprzejmie informuję, że zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.2001.112.1198 z późn. zm.) informacją publiczną jest informacja dotycząca prowadzonych rejestrów, ewidencji i archiwów oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych. Zgodnie z cytowanym zapisem sama warstwy danych prezentowane w serwisie www.geoportal.gov.pl, o której mowa we wniosku nie może zostać udostępniona w trybie cytowanej ustawy.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej ma zastosowanie tylko wtedy, gdy sprawa dotyczy informacji publicznej. Podstawową kwestią w przedstawionej sprawie jest zatem ustalenie, czy firma komercyjna może w ogóle domagać się udostępnienia wskazanych danych z zasobu w trybie tej ustawy. Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej są rozwinięciem przepisu art. 61 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.). Zgodnie z art. 61 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Z treści uzasadnienia do poselskiego projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej (druk sejmowy nr 2094 z dnia 30 czerwca 2000 r.) wynika, że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej konkretyzują konstytucyjne uprawnienia obywatelskie. Biorąc pod uwagę cel i sens ustawy o dostępie do informacji publicznej, przyjętej dla urzeczywistnienia idei transparentności władzy publicznej, ustawa ta ma służyć do *"bezpłatnego informowania obywateli w sposób i czasie zapewniającym aktualną wiedzę o stanie państwa, samorządów i instytucji publicznych oraz ich majątku"*.

Z tego uzasadnienia wynika ponadto :

(...) „Zakres informacji publicznej (art. 4) jest definiowany przez pojęcia takie, jak : instytucje publiczne, osoby publiczne, procedury publiczne, dane publiczne, majątek publiczny, polityka i plany

władz publicznych. (...) Dla potrzeb określenia zakresu przedmiotowego zostało wprowadzone pojęcie „informacji publicznej”, której zakres jest w ustawie określony co do zasady i rozwinięty szczegółowo. (...) Ustawa stanowiąca podstawowe zasady co do regulacji szczegółowych, w przypadku kwestii proceduralnych odsyła do istniejących unormowań w zakresie jawności akt postępowania (k.p.a. ordynacja podatkowa) i regulacji w zakresie zagospodarowania przestrzennego, rejestrów publicznych (np. rejestrów sądowych przedsiębiorstw, spółek, fundacji, stowarzyszeń itd.), publicznego obrotu papierami wartościowymi, prawa spółek itp. (...) W wymiarze społecznym (i politycznym) obywatele uzyskują realne możliwości wykorzystywania i obrony swoich konstytucyjnych praw wobec władzy publicznej. (...) W wymiarze gospodarczym urzeczywistnienie regulacji ustawy będzie wspierało stabilność życia gospodarczego sprzyjając działaniom tych wszystkich podmiotów pragnących aby respektowanie standardów etycznych było nieodłącznym elementem życia gospodarczego, co na styku służby interesu publicznego z prywatnym jest stanem ze wszech miar pożądanym, choćby ze względu na walkę z korupcją.”

Powyżej przytoczone fragmenty uzasadnienia do projektu ustawy wskazują na intencje ustawodawcy – celem tej ustawy jest zatem informowanie obywateli o stanie "spraw publicznych", a informacja publiczna odnosi się do sfery faktów.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 powołanej ustawy szeroko pojęte władze publiczne oraz inne podmioty, dysponujące majątkiem publicznym lub wykonujące zadania publiczne, obowiązane są do udostępnienia informacji publicznej będącej w ich posiadaniu. W orzecnictwie sądów administracyjnych ukształtował się pogląd, że przepis art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wprowadza ogólną zasadę, uznającą każdą informację o sprawach publicznych za informację publiczną, podlegającą udostępnieniu w trybie przewidzianym tą ustawą.

Z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1277/08 wynika, że :

(...) zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Taka definicja sprawy publicznej jest nieprecyzyjna i niejednoznaczna, a zwrot ten nie został również zdefiniowany w innych aktach prawnych. Jednakże nie budzi wątpliwości, że ustawodawca, posługując się pojęciem informacji publicznej (...) nie uważał, że jest to każda informacja wytworzona przez władzę publiczną, ale uznał, że jest to tylko taka informacja wytworzona przez te podmioty, która jest informacją o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 ustawy. Dla traktowania danej informacji jako publicznej bowiem decydujące powinno być nie samo wytworzenie, lecz fakt, że została pozyskana i przetworzona w celu realizacji zadań publicznych (...). Gdyby intencją ustawodawcy było przyjęcie, że jest to każda informacja wytworzona przez podmioty wymienione w art. 4 ustawy, poprzestałby na zdefiniowaniu właśnie w ten sposób informacji publicznej w art. 1 ust. 1 ustawy. Niepotrzebne byłoby wtedy wymienienie szeregu kategorii informacji stanowiących sprawę publiczną w katalogu zawartym w art. 6 ustawy. Wylączenie to ma charakter przykładowy – wskazuje kategorie informacji, których charakter jako informacji publicznej nie budzi wątpliwości, i nie stanowi podstawy do zawężającej interpretacji pojęcia sprawy publicznej. Nie może jednak w żadnym razie uzasadniać wniosku, że sprawa publiczna jest pojęciem tożsamym z pojęciem informacji (każdej) wytworzonej przez podmioty władzy publicznej.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 638/11, stwierdził, że :

(...) art. 6 ustawy jedynie egzemplifikuje kategorie informacji publicznej podlegającej udostępnieniu, nie tworząc zamkniętego katalogu, a tym samym definicji tego pojęcia. Przepis art. 6 ust. 1 wymienia rodzaje spraw, jakich mogą dotyczyć informacje o charakterze informacji publicznych, czyniąc to w sposób otwarty, czemu służy zwrot "w szczególności". W judykaturze i doktrynie utrwalił się pogląd, że informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do władz publicznych, a także odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań w zakresie władzy publicznej. Informacją publiczną w świetle przepisów art. 1 i art. 6 ustawy jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 ustawy (por. wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., sygn. akt II SA 1956/02, z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA 4059/02).

W wyroku z dnia 17 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 490/11, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził również, że :

(...) w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazywano ponadto, że przy odkodowywaniu pojęcia "informacja publiczna" należy mieć na uwadze także treść art. 6 ustawy, w którym określono przedmiotowo, jakie informacje podlegają udostępnieniu w omawianym trybie. Jednakże zwracano również uwagę, że regulacja przewidziana w tym przepisie jakkolwiek może być w przedmiotowym zakresie pomocna, ale niewątpliwie nie jest wystarczająca. Zawarte tam wyliczenie nie ma bowiem charakteru enumeratywnego, lecz jedynie przykładowy, co wynika ze sformułowania "w szczególności" (np. wyrok NSA z dnia 9 lutego 2007 r. sygn. I OSK 517/06). Należy zatem uznać art. 6 u.d.i.p wylicza najbardziej typowe kategorie informacji publicznych, ale skoro nie tworzy on zamkniętego katalogu, to tym samym treść tego przepisu nie przesadza jeszcze o sposobie kwalifikacji spornej informacji.

W art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f ustawy o dostępie do informacji publicznej zostało określone, że udostępnianiu podlega informacja publiczna o „prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych”. Z powyższego sformułowania wynika zatem, że intencją ustawodawcy było umożliwienie dostępu na zasadach ustawy o dostępie do informacji publicznej do informacji o funkcjonowaniu podmiotów, wykonujących zadania publiczne, w tym do informacji o prowadzonych przez te podmioty rejestrach, ewidencjach i archiwach, a nie bezpośrednio do informacji czy danych zgromadzonych w tych rejestrach, zwłaszcza jeżeli dostęp do nich podlega regulacji szczególnej. Na rzecz powyższej tezy przemawia jednoznacznie literalne brzmienie art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f tej ustawy. Z przepisu tego nie wynika bynajmniej, że dane z rejestrów, ewidencji lub archiwów co do zasady podlegają udostępnianiu na zasadach wymienionej ustawy, że stanowią informację publiczną.

Analiza przywołanych wyżej przepisów oraz uwzględnienie dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala zatem na uznanie, że dane zgromadzone w rejestrach publicznych, prowadzonych przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z pewnością informacją publiczną jest natomiast informacja o rejestrach publicznych prowadzonych przez tę Służbę, a także informacja o sposobach i zasadach udostępniania danych zawartych w tych rejestrach.


GŁÓWNY GEODETA KRAJU
Kazimierz Bujakowski