

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie
ul. Marii Curie-Skłodowskiej 40
20-029 Lublin

Skarżący: Fundacja Wolności

ul. Krakowskie Przedmieście 13/5a
20 – 002 Lublin

Organ: Prezydent Miasta Lublin

plac Króla Władysława Łokietka 1
20-950 Lublin
reprezentowany przez:
radcę prawnego Zbigniewa Dubiela

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

- I. Działając w imieniu Prezydenta Miasta Lublin (*dalej: „Organ”*), na podstawie udzielonego mi pełnomocnictwa, które przedkładam w załączniku, zgodnie z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) – *dalej „p.p.s.a.”*, przekazuję wraz z aktami sprawy skargę Fundacji Wolności (*dalej również „skarżący”*), na bezczynność Prezydenta Miasta Lublin w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 24 lutego 2021 r. o udostępnienie informacji publicznej.
- II. Nie uznając skargi wnoszę na podstawie art. 151 p.p.s.a o jej oddalenie w całości.
- III. Stosownie do art. 54 § 2 p.p.s.a składam odpowiedź na skargę przedstawiając, co następuje:

UZASADNIENIE

W pierwszej kolejności wyjaśniam, iż dokument elektroniczny z dnia 29 grudnia 2021 r. przesłany do Urzędu Miasta Lublin za pośrednictwem ePUAP, przez Pana Krzysztofa Kowalika reprezentującego Skarżącego, opatrzony tytułem: „Skarga” i podtytułem: „Skargi na bezczynność postępowania” zawiera w załącznikach dwie skargi:

- 1) *2021.12.29 SNB – PML.protokół pokontrolny.pdf* - Skargę na bezczynność Prezydenta Miasta Lublin w sprawie z wniosku Skarżącego z dnia 13 grudnia 2021 r. o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej wystąpienia pokontrolnego z kontroli dot. zachowania i zwiększenia terenów zielonych w miastach – sprawa realizowana przed Organem pod znakiem KP-PP-I.1431.555.2021;
- 2) *2021.12.29 SNB – PML – numery działek.pdf* - Skargę na bezczynność Prezydenta Miasta Lublin w sprawie z wniosku Skarżącego z dnia 24 lutego 2021 r. o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej numerów ewidencyjnych działek w rejestrach dot. postępowań budowlanych - sprawa realizowana przed Organem pod znakiem KP-PP-I.1431.107.2021.

Z uwagi na fakt, iż wymienione wyżej wnioski Skarżącego wpłynęły do Urzędu Miasta Lublin niezależnie od siebie oraz w różnym czasie, Organ procedował je jako dwie odrębne sprawy, w których wydał osobne rozstrzygnięcia. W obu sprawach zostały także wytworzone odrębne akta sprawy. W związku z powyższym, w niniejszym piśmie przekazuję odpowiedź na skargę wymienioną w pkt 2 tj.: *2021.12.29 SNB – PML – numery działek.pdf* - Skargę na bezczynność Prezydenta Miasta Lublin w sprawie z wniosku Skarżącego z dnia 24 lutego 2021 r. o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej numerów ewidencyjnych działek w rejestrach dot. postępowań budowlanych (znak sprawy: KP-PP-I.1431.107.2021).

Odpowiedź na skargę (wraz z aktami sprawy), o której mowa w pkt 1, tj.: skargę na bezczynność Prezydenta Miasta Lublin w sprawie z wniosku Skarżącego z dnia 13 grudnia 2021 r. o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej wystąpienia pokontrolnego z kontroli dot. zachowania i zwiększenia terenów zielonych w miastach - (znak sprawy: KP-PP-I.1431.555.2021) – zostanie przekazana odrębnym pismem.

Przechodząc do stanu faktycznego i prawnego sprawy wskazuję, co następuje.

Pan Pan Krzysztof Jakubowski, Prezes Zarządu Fundacji Wolności pismem zatytułowanym „*Wniosek o udostępnienie informacji publicznej*”, przekazany w dniu 24 lutego 2021 r. przy wykorzystaniu poczty elektronicznej zwrócił się do Prezydenta Miasta Lublin (*dalej: „Organ”*) z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w następującym zakresie:

1. *Rejestr zarządzeń Prezydenta Miasta od 2010 roku,*
2. *Rejestr skarg i wniosków kierowanych do Rady Miasta za ostatnie 2 kadencje,*
3. *Ewidencja protokołów i ustaleń komisji stałych Rady Miasta za ostatnie 2 kadencje,*
4. *Protokołów z kontroli Komisji Rewizyjnej za ostatnie 2 kadencje,*
5. *Za okres od 2014 roku:*
 - *Rejestr wydanych pozwoleń na zmianę sposobu użytkowania,*
 - *Rejestr wydanych pozwoleń i zgłoszeń rozbiórki,*
 - *Rejestr wydanych decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu,*
 - *Rejestr wydanych decyzji odmownych ustalających warunki zabudowy,*
 - *Rejestr wydanych decyzji odmownych pozwoleń na budowę,*
 - *Rejestr wniosków i wydanych decyzji pozwoleń na budowę,*

W zakresie formy i sposobu udostępnienia żądanych informacji Skarżący wyraził oczekiwanie aby udostępnienie informacji nastąpiło w formacie możliwym do maszynowego odczytu.

(por. wniosek Skarżącego z dnia 24 lutego 2021 r. - nr dokumentu w systemie elektronicznym MDOK: 64456/02/2021/P)

W dniu 9 marca 2021 r. organ udzielił odpowiedzi na pkt. 1 wniosku wskazując odpowiednią stronę Biuletynu Informacji Publicznej Samorządu Miasta Lublin. W zakresie pkt 3 wniosku organ poinformował, iż nie dysponuje żadaną informacją z uwagi na fakt, iż nie prowadzi (nie sporządza) ewidencji protokołów i ustaleń komisji stałych Rady Miasta za ostatnie dwie kadencje.

Ponadto organ wskazał, że odpowiedź na pkt 2 i 5 wniosku nastąpi w terminie 2 miesięcy od dnia wpływu wniosku ze względu na szeroki zakres materiału źródłowego oraz przeanalizowania go pod kątem ochrony wynikającej z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176) – dalej: "u.d.i.p." oraz w zakresie oznaczeń ewidencyjnych działek z uwagi na odmienny tryb udostępniania tych danych uregulowany w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2020 r. Poz. 2052).

W zakresie rejestru wniosków i wydanych pozwoleń na budowę prowadzonych od dnia 1 stycznia 2016 r. organ tym samym pismem poinformował również że, są one dostępne na stronie Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego wskazując link i informacje o sposobie wyszukania żądanych danych.

W zakresie pkt. 4 wniosku wyjaśniono, iż żądanie to jest tożsame z pkt. 2 wniosku z dnia 16 lutego 2021 r. (sprawa nr KP-PP-I.1431.90.2021) w którym termin odpowiedzi na wniosek został przedłużony pismem z dnia 3 marca 2021 r.

(por. odpowiedź Organu z dnia 3 marca 2021 r. - nr dokumentu w systemie elektronicznym MDOK: 226047/02/2021/W)

Odpowiedź Organu z dnia 9 marca 2021 r. została Skarżącemu przekazana za pośrednictwem poczty elektronicznej na adres: prezes@fundacjawolnosci.org.

(por. odpowiedź Organu z dnia 9 marca 2021 r. - nr dokumentu w systemie elektronicznym MDOK: 239506/03/2021/W)

Pismem z dnia 26 kwietnia 2021 r. organ wyjaśnił, iż w zakresie pkt. 4 wniosku (który był tożsamy z pkt. 2 wniosku z dnia 16 lutego 2021 r.) Wnioskodawca otrzymał odpowiedź w dniu 6 kwietnia 2021 r. (sprawa nr KP-PP-I.1431.90.2021).

(por. odpowiedź Organu z dnia 6 kwietnia 2021 r. - nr dokumentu w systemie elektronicznym MDOK: 255786/03/2021/W)

Ponadto Organ przekazał żądane dokumenty (według stanu na dzień 31 marca 2021 r.) tj:

1. Rejestr skarg skierowanych do Rady Miasta za lata 2014 – 2019 obejmujący 2 ostatnie kadencje Rady Miasta,
2. Rejestr skarg kierowanych do Rady Miasta za lata 2020 – 2021 (od 2020 r. skargi kierowane do Rady Miasta rejestrowano odrębnie pod nr JRWA 1510 i 1511 i takie rejestry zostały udostępnione)
3. Rejestr wniosków kierowanych do Rady Miasta za lata 2014 – 2021 obejmujący 2 ostatnie kadencje Rady Miasta,
4. Rejestr zgłoszeń zmiany sposobu użytkowania (za lata 2014-2021),
5. Rejestr zgłoszeń zamiaru przystąpienia do wykonywania robót budowlanych za lata 2014-2021,
6. Rejestr pozwoleń na rozbiórkę obiektów budowlanych za lata 2014-2021,
7. Rejestr wydanych decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu za lata 2014-2021 – obejmujący zarówno decyzje pozytywne jak również odmowne,

8. Rejestr pozwoleń na budowę za lata 2014 – 2015 - obejmujący zarówno decyzje pozytywne jak również decyzje odmowne oraz datę wpływu wniosku inwestora do organu.

Jednocześnie organ poinformował skarżącego, że przekazywane dokumenty zostały zanonimizowane w zakresie danych stanowiących prywatność osoby fizycznej z uwagi na konieczność ochrony tych danych wynikającą z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. oraz w zakresie oznaczeń ewidencyjnych działek z uwagi na odmienny tryb udostępniania tych danych uregulowany w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne.

(por. odpowiedź Organu z dnia 26 kwietnia 2021 r. - nr dokumentu w systemie elektronicznym MDOK: 278892/04/2021/W)

W dniu 29 grudnia 2021 r. Skarżący przesłał do Organu, za pośrednictwem ePUAP, skargę na bezczynność w sprawie udostępnienia wniosku z dnia 24 lutego 2021 r. Skarga została złożona przez Pana Krzysztofa Kowalika działającego jako pełnomocnik Prezesa Zarządu Fundacji Wolności.

Odnosząc się natomiast do zarzutów sformułowanych przez Skarżącego w skardze na bezczynność Prezydenta Miasta Lublin dotyczących realizacji wniosku o dostęp do informacji publicznej z dnia 24 lutego 2021 r. należy stwierdzić, że są one niezasadne.

Skarżący w ramach wniesionej skargi zarzuca Organowi, iż przekazanie wnioskowanych rejestrów pozbawionych przymiotu lokalizacji sprawiło, iż pozyskane dane są bezużyteczne, co w konsekwencji uniemożliwia Skarżącemu kontrolę obywatelską np. miejsc dla których wydano decyzję.

Ponadto Skarżący zarzucił brak w odpowiedziach organu wskazania na jakie przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1990 z późn. zm.) - dalej: „p.g.i.k.” powołał się Organ określając odmienny tryb udostępniania wnioskowanych informacji.

Skarżący powołał się również w swojej skardze na pismo Głównego Geodety Kraju znak: NG – OiL.071.41.2021 z dnia 15 października 2021 r. skierowane do Prezydenta Miasta Lublin stanowiące odpowiedź na zapytanie prasowe Pana Krzysztofa Kowalika z Gazety Jawny Lublin, w którym wskazano, iż numery działek ewidencyjnych są informacją jawną i dostęp do nich nie powinien być w żaden sposób ograniczony.

Ponadto w skardze wskazano, iż wnioskowane dane stanowią dane z ewidencji gruntów i budynków, których szczegółowy sposób udostępnienia określa Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 2 kwietnia 2021 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w którym zgodnie z § 12 ust. 3 w trybie bezwnioskowym udostępnia się dane wymienione w art. 40a ust. 2 pkt 1 Prawo geodezyjne i kartograficzne.

Skarżący przyjął ponadto, iż Organ niezależnie od tego czy uznał wnioskowane dane jako dane spoza zasobu geodezyjnego czy też uznał iż stanowią dane z zasobu powinien wnioskowane dane udostępnić.

Odnosząc się do zarzutów przedstawionych w skardze należy stwierdzić, że w ocenie Organu, są one niezasadne.

W tym miejscu należy bowiem wskazać, że skierowanie do organu wniosku w trybie dostępu do informacji publicznej nakłada na ten organ szereg obowiązków. W orzecznictwie i literaturze przedmiotu wskazuje się stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej jest możliwe tylko w przypadku kiedy w sprawie został spełniony zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy. Kryterium podmiotowe wskazuje podmioty, o których informacja może być uznana za informację publiczną. Definicja przedmiotowa związana jest z treścią art. 1 ust. 1 w kontekście art. 6 ust. 1 cyt. ustawy i zawartym w nim pojęciu sprawy publicznej. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 maja 2017 r. (sygn. akt I OSK 2534/16) wskazał, że „z chwilą wpłynięcia do organu wniosku o udostępnienie informacji publicznej, organ

obowiązany jest ustalić, czy przedmiot wniosku rzeczywiście dotyczy informacji publicznej, a jeśli tak o jakim charakterze (informacje proste czy przetworzone), czy informacje te znajdują się w posiadaniu zobowiązanego podmiotu, czy podmiot zobowiązany posiada środki techniczne umożliwiające udostępnienie informacji w sposób wskazany przez wnioskodawcę oraz czy udostępnienie żądanych informacji nie podlega ograniczeniu ze względu na tajemnice prawnie chronione. Zwłaszcza w sytuacji, gdy wniosek nie dotyczy informacji publicznej, nie zachodzi podstawa do wydawania decyzji administracyjnej, lecz do poinformowania wnioskodawcy o tej okoliczności". Zdaniem Sądu dopiero w sytuacji ustalenia, że „wniosek dotyczy informacji publicznej, a brak ustawowych ograniczeń w jej udostępnieniu, organ jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej w drodze czynności materialno-technicznej”.

W toku przedmiotowego postępowania Organ w pierwszej kolejności ustalił, że jest w posiadaniu żądanej w ramach wniosku z dnia 24 lutego 2021 r. o dostęp do informacji publicznej dokumentacji za wyjątkiem żądania z pkt. 3 tj. udostępnienia ewidencji protokołów i ustaleń komisji stałych Rady Miasta za ostatnie 2 kadencje z uwagi na to, iż Biuro Rady Miasta Lublin nie sporządza, a co za tym idzie nie dysponuje osobną ewidencją protokołów i ustaleń komisji stałych Rady Miasta Lublin za ostatnie dwie kadencje. Dalsze działania Organu związane były z koniecznością dokonania analizy prawnej możliwości udostępnienia wnioskowanych informacji, w szczególności pod kątem istnienia przesłanek ograniczających dostępność informacji publicznej.

Konieczność analizy obszernej dokumentacji pod kątem anonimizacji uzasadniało zatem przedłużenie przez Organ terminu na realizację wniosku o dostęp do informacji publicznej. W następstwie realizacji przedmiotowego wniosku Organ:

- udostępnił bez anonimizacji dokumenty stanowiące informację publiczną, w stosunku do której nie zaszyły przesłanki ograniczające prawo dostępu do informacji poprzez wskazanie, iż rejestr zarządzeń Prezydenta od 2010 r. znajduje się na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Samorządu Miasta Lublin oraz wskazanie, iż rejestr wydanych decyzji odmownych pozwoleń na budowę oraz rejestr wniosków i wydanych decyzji pozwoleń na budowę od 1 stycznia 2016 r. dostępne są w wyszukiwarce Rejestru Wniosków, Decyzji i Zgłoszeń w sprawach budowlanych dostępnych na stronie Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego;
- wskazał, iż pytanie z pkt. 4 wniosku z dnia 24 lutego 2021 r. jest tożsame z pkt. 2 wniosku o dostęp do informacji publicznej złożonym w dniu 16 lutego 2021 r., w którym termin odpowiedzi na wniosek został przedłużony pismem z dnia 3 marca 2021 r. Odpowiedź na pytanie z pkt. 4 zostało udzielone Skarżącemu w dniu 16 kwietnia 2021 r.
- udostępnił dokumenty stanowiące informację publiczną po ich uprzedniej anonimizacji w zakresie danych, w stosunku do których zaszyły przesłanki ograniczające prawo dostępu do informacji;

W tym miejscu należy podkreślić również, iż wniosek o dostęp do informacji publicznej z dnia 24 lutego 2021 r. zawierał w swojej treści żądanie o udostępnienie wydanych rejestrów od roku 2014 tj. *pozwoleń na zmianę sposobu użytkowania, pozwoleń i zgłoszeń rozbiórki, decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzji odmownych ustalających warunki zabudowy, decyzji odmownych pozwoleń na budowę, wniosków i wydanych decyzji pozwoleń na budowę*. Należy również podkreślić, iż Wnioskodawca (skarżący) w treści swojego wniosku nie wskazał, iż domaga się udzielenia informacji (żądanych rejestrów) wraz ze wskazaniem numerów ewidencyjnych działek, które zgodnie z treścią skargi na bezczynność potrzebne mu będą do prowadzenia „kontrola obywatelskiej”.

Organ udostępnił w piśmie z dnia 26 kwietnia 2021 r. żądane rejestry, które jednak zostały zaanonimizowane (w zakresie numerów ewidencyjnych nieruchomości) z uwagi na

konieczność ochrony danych osobowych wynikającą z przepisu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. oraz w zakresie oznaczeń ewidencyjnych działek z uwagi na odrębny tryb udostępnienia danych uregulowany w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wa 1829/14 wskazał, że „*dane ewidencyjne nieruchomości zawarte są w operacie ewidencyjnym (katastrze nieruchomości), który zawiera dane zarówno przedmiotowe dotyczące samej nieruchomości jaki i podmiotowe dotyczące jej właściciela, użytkownika wieczystego lub innego podmiotu władającego nieruchomością. Tryb dostępu do informacji zawartych w operacie ewidencyjnym określa art. 24 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, wszystkie informacje o charakterze przedmiotowym są jawne i starosta udostępnia je w formach wskazanych w ust. 3 art. 24 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Natomiast dane podmiotów, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1 i art. 51 starosta udostępnia na żądanie podmiotów wskazanych w art. 24 ust. 5 ustawy. Tak więc organ administracji nie powinien wydawać decyzji dotyczącej danych ewidencyjnych w oparciu o przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, bowiem do tej części wniosku ustawa ta nie znajduje zastosowania*”.

Powyższe zapatrywanie potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 czerwca 2017 r. w sprawie sygn. akt I OSK 1835/15, w którym stwierdził, iż odmienny tryb dostępu, o którym mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, może oznaczać między innymi odmienne procedury stosowane przy udostępnianiu żądanej informacji. Wobec powyższego „*organ orzekający w tej sprawie nie powinien wydawać decyzji, co do części wniosku dotyczącej danych ewidencyjnych w oparciu o przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, bowiem do tej części wniosku ustawa nie znajduje zastosowania*”.

W świetle przywołanych poglądów prezentowanych przez sądy administracyjne orzekające w sprawach skarg na bezczynność w dostępie do informacji publicznej – w przypadku wniosku obejmującego swym zakresem informacje publiczne dostępne w trybie przepisów szczególnych, organ nie wydał decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej (albowiem dane te są co do zasady jawne) a jedynie poinformował wnioskodawcę, że inne przepisy niż ustawa o dostępie do informacji publicznej regulują odmienny tryb udostępniania danych informacji.

Nie następuje zatem ograniczenie w dostępie do informacji publicznej lecz wskazanie, że konkretne, żądane informacje są dostępne w trybie określonym w przepisach szczególnych.

W tym miejscu należy zatem podnieść, że tryb dostępu w zakresie danych dotyczących adresów i numerów ewidencyjnych działek określa art. 24 ust. 2, który stanowi co prawda, że dane zawarte w operacie ewidencyjnym są jawne, a dane te - po myśli art. 20 ust. 2 pkt 1 i 2 w związku z art. 24 ust. 1 tej ustawy - obejmują dane właścicieli nieruchomości oraz ich miejsce pobytu lub adres siedziby, natomiast art. 24 ust. 4 i 5 zawiera ograniczenia podmiotowe. W tym m.in. zastrzega wykazanie interesu prawnego osób trzecich w odniesieniu do danych dotyczących właścicieli działek. Zatem uzyskanie numerów działek, a z pewnością danych ich właścicieli w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej mogłoby stanowić obejście tych przepisów, które przewidują szczególny tryb dostępu do nich.

Biorąc pod uwagę powyższe organ jak już zostało wspomniane wyżej nie powinien w tym zakresie (anonimizacji numerów ewidencyjnych działek) wydawać decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, bowiem do udostępnienia numerów ewidencyjnych ustawa o informacji publicznej nie znajduje zastosowania.

W tym miejscu należy zauważyć, iż zgodnie z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. - Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Powyższe potwierdza m.in. orzecznictwo

sądów administracyjnych w tym wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 19 września 2018 r. sygn. akt. II SAB/Bd 57/18, który stwierdził, iż *ustawodawca w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej celowo uregulował możliwość dostępu do informacji publicznej, poprzez wskazanie w art. 1 ust. 2, że może to nastąpić również na podstawie innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznej. Jeżeli zatem obowiązują odmienne regulacje ich udostępniania, będą one miały pierwszeństwo przed ustawą o dostępie do informacji publicznej. Zawarte w art. 1 ust. 2 cyt. ustawy sformułowanie »nie naruszają« rozumieć należy, iż ustawa o dostępie do informacji publicznej nie może naruszać przepisów innych ustaw odrębnie regulujących zasady ich udostępniania. (...) Taką odrębną regulacją jest ustawa - Prawo o notariacie a także ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawa - Prawo geodezyjne i kartograficzne*". Tryby dostępu do informacji określone w wymienionych ustawach wyłączają zatem stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Podobne stanowisko zawarte jest w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 września 2018 r., sygn. akt I OSK 1821/18, który zwraca uwagę na cyt. "... o ile trafna jest teza, że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie naruszają zasad udostępniania informacji na podstawie innych ustaw (i że mogą one zawierać przepisy o charakterze *legi specialis* w odniesieniu do regulacji ustawy o dostępie do informacji publicznej), to ocena istnienia tej relacji winna być dokonywana ostrożnie, po wnikliwej analizie, czy w istocie odrębna regulacja odmiennie reguluje daną materię." oraz wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 września 2013 r., sygn. akt I OSK 777/13 podniósł, iż „*Wniosek o udostępnienie informacji zawartych w zasobie geodezyjno-kartograficznym winien być przez organ rozpatrywany w trybie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, a nie ustawy o dostępie do informacji publicznej*".

Ponadto należy odnieść się do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2017 r. w sygn. Akt I OSK 1835/15 w którym wskazano, iż *odmienny tryb dostępu, o którym mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, może oznaczać nie tylko odmienne procedury stosowane przy udostępnianiu żądanej informacji. Udostępnianie informacji dotyczących danych ewidencyjnych nieruchomości należy do kompetencji starosty i to bez względu na to skąd dane te są w momencie pobierania informacji uzyskiwane. W przeciwnym wypadku można byłoby obchodzić przepisy ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne wskazując na różne źródła, z których dane ewidencyjne mogłyby być czerpane i udostępniane*.

Należy również stwierdzić, iż nawet w przypadku nieuznania, iż oznaczenie ewidencyjne działek podlegają ochronie w trybie dostępu do informacji publicznej (z uwagi na to, iż ich udostępnianie regulują przepisy ustawy szczególnej) to w obecnej dobie techniki - istnienia różnych sposobów uzyskiwania informacji - dysponowanie numerem działki pozwoli przy dołożeniu minimum staranności i wykorzystaniu powszechnych metod, na ustalenie właściciela nieruchomości. To zaś może naruszać jego prywatność. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 1086/10 (CBOSA) informacje, które bez nadzwyczajnego wysiłku, bez nieproporcjonalnie dużych nakładów dają się "powiązać" z określoną osobą, zwłaszcza przy wykorzystaniu łatwo osiągalnych źródeł powszechnie dostępnych, zasługują na zaliczenie ich do kategorii danych osobowych. Warto też odnotować, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia: 18 listopada 2009 r., sygn. akt I OSK 667/09 i z dnia 16 października 2015 r., sygn. akt I OSK 1986/14 (CBOSA), podobnie zresztą np. Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 13 listopada 2001 r., sygn. akt I Aca 1140/01 (Wokanda z 2002 r. Nr 11, poz. 46), wyraził pogląd, wedle którego informacje o adresie nieruchomości dotyczą zidentyfikowanej bądźż możliwej do zidentyfikowania osoby.

Organ ponadto zgadza się z orzecznictwem Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego w którym podnosi się, iż „*Ustawodawca konstytucyjny uznał, iż zasada jawności działania organów władzy publicznej stanowi ważny element demokratycznego*

państwa prawnego (por. wyrok SN z dnia 1 czerwca 2000 r., III RN 64/00, OSNP 2001, Nr 6, poz. 183), *lecz nie może być ona absolutyzowana, gdyż istnieje szereg ważniejszych dóbr i interesów niż prawo obywatela do informacji publicznej*" (wyrok NSA z 25.04.2019 r., I OSK 2344/18).

Prawo do informacji nie jest prawem absolutnym, co oznacza, że na przeszkodzie jego pełnej realizacji mogą stać inne wartości prawnie chronione wskazane w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, oraz w art. 5 u.d.i.p. oraz w przepisach szczególnych. Jak słusznie wskazuje NSA: „Ograniczając pewną sferę wolności konstytucyjnej obywatela, przepis ustawy musi czynić to w sposób, który przede wszystkim nie naruszy jej istoty i nie spowoduje zachwiania relacji konstytucyjnego dobra, które jest ograniczane (prawo do informacji publicznej), do celu, jaki temu przyświeca (ochrona porządku publicznego, sprawności działania administracji), który to cel musi być także kwalifikowany w kategoriach wartości konstytucyjnej (interes Państwa). Chodzi zatem o prawidłowe wyważenie proporcji, jakie muszą być zachowane, by przyjąć, że dane ograniczenie wolności obywatelskiej nie narusza konstytucyjnej hierarchii dóbr (zasada proporcjonalności)” (wyroki NSA: z 11.04.2019 r., I OSK 1239/17; z 28.09.2018 r., I OSK 1821/18; z 19.07.2018 r., I OSK 1991/16).

Biorąc pod uwagę powyższe organ słusznie zatem uznał, iż dane dotyczące numerów ewidencyjnych działek, których tryb udostępnienia uregulowany jest w ustawie prawo geodezyjne i kartograficzne podlegają anonimizacji jako wartość chroniona prawem. Udostępnienie oznaczeń ewidencyjnych nieruchomości w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej prowadziłoby zgodnie z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. do naruszenia przepisów innych ustaw odrębnie regulujących zasady ich udostępniania (w tym przypadku ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne).

Odnosząc się natomiast do zarzutu Skarżącego dotyczącego stanowiska Głównego Geodety Kraju w zakresie udostępniania informacji z zasobu geodezyjnego podkreślić trzeba, iż ich udostępnienie następuje na podstawie ustaw szczególnych regulujących odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznej. W niniejszym stanie prawnym tą ustawą szczególną jest zatem ustawa z dnia 17 maja 1989 r. prawo geodezyjne i kartograficzne. Organ słusznie wskazał zatem, iż przekazane rejestry zostały zaanonimizowane z uwagi na odmienny tryb udostępniania tych danych. To do organu do którego skierowano wniosek o informację publiczną należy weryfikacja czy pomimo nazwania wniosku – wnioskiem o informację publiczną wszystkie żądane dane (lub informacje wchodzące w skład tych danych) są informacjami publicznymi a w przypadku odpowiedzi twierdzącej należy udostępnić je w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej czy też może żądane dane udostępnia się w trybie ustaw szczególnych, o których mowa w 1 ust. 2 u.d.i.p. Organ zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej nie neguje w żaden sposób przepisu art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. Z 2021 r. poz. 1990 z późn. zm.) stanowiącego, iż informacje zawarte w operacie ewidencyjnym są jawne.

Stwierdzić trzeba, iż niedopuszczalne jest również przyjęcie przez skarżącego, iż udostępnienie żądanych przez niego danych ma nastąpić bez względu na to czy dane zostaną zakwalifikowane prawidłowo (wg skarżącego) jako dane spoza zasobu geodezyjnego czy też jako dane z zasobu należy dane te udostępnić. Należy podnieść również, iż zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 maja 2020 r. sygn. akt II SAB/Wa 148/20 „Wnioskodawca nie może dowolnie wybierać sobie podstawy prawnej, stanowiącej podstawę rozpoznania jego wniosku, jeżeli w jego sytuacji zastosowanie ma ustawa szczególna”.

Organ, do którego skierowano wniosek o dostęp do informacji publicznej również nie ma nie ma kompetencji do samodzielnej zmiany kwalifikacji wniosku złożonego w trybie dostępu do informacji publicznej na wniosek o udostępnienie danych z państwowego powiatowego

zasobu geodezyjnego. Z tych też powodów wnioskodawca - aby uzyskać żądane dane, może podjąć działania w oparciu o wskazane wyżej przepisy szczególne.

Mając na uwadze przedstawione wyjaśnienia, wnoszę jak na wstępie.

radca prawny Zbigniew Dubiel

(dokument w postaci elektronicznej podpisany
kwalifikowanym podpisem elektronicznym)

Załączniki:

- 1) uwierzytelniona kopia pełnomocnictwa w formie dokumentu elektronicznego;
- 2) uwierzytelniona kopia skargi na bezczynność w formie dokumentu elektronicznego;
- 3) akta sprawy.