

Wrocław, dnia 21 maja 2012 r.

Do
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Krakowie
za pośrednictwem
Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego
S.A. w Krakowie

Skarżący:
Tomasz Zieliński
Poleska 47/13
51-354 Wrocław

Strona przeciwna:
Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne S.A.
ul. Jana Brożka 3
30-347 Kraków

SKARGA

na bezczynność Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego S.A. w Krakowie

W imieniu własnym na podstawie art. 3 § 2 pkt. 8 w zw. z pkt. 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wnoszę skargę na bezczynność **Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego S.A.** z siedzibą w Krakowie, ul. Jana Brożka 3, w przedmiocie nieudostępnienia w terminie informacji publicznej do ponownego wykorzystania, poprzez naruszenie przepisów:

- art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej poprzez twierdzenie, iż żądane informacji publicznej nie podlegają pod ustawę o dostępie do informacji publicznej,
- art. 23a ust. 1 i art. 23g ust. 1 pkt 4 i ust. 2 pkt 1 i 3 w zw. z art. 23g ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej przez brak wykonania wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej zgodnie z przepisami tejże ustawy,
- art. 23d ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej poprzez wyznaczenie różnych możliwości wykorzystywania informacji publicznej,
- art. 23b ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej poprzez brak ustalenia możliwości wykorzystywania informacji publicznej w postaci bazy danych,
- art. 11 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej i innych ustaw (Dz. U. 2011, Nr 204, poz. 1195) poprzez stosowanie warunków udostępniania informacji publicznej wynikających z porozumienia zawartego z jednym z podmiotów.

Jednocześnie wnoszę o:

1. zobowiązanie strony przeciwnej do dokonania czynności w zakresie ponownego wykorzystania informacji publicznej zgodnie z moim wnioskiem z dnia 5 lutego 2012 r.,
2. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadnienie

Wnioskiem z dnia 5 lutego 2012 r. wniosłem o:

- ponowne wykorzystanie informacji publicznej w zakresie bazy danych z informacjami o kursowaniu pojazdów komunikacji miejskiej, która to baza danych jest obecnie w trybie ciągłym udostępniana spółce CITY-NAV na potrzeby serwisu internetowego JakDojade.pl.

Dowód: wniosek z dnia 5 lutego 2012 r.

W odpowiedzi na wniosek otrzymałem w dniu 28 lutego 2012 r. pismo od MPK S.A. Kraków zawierające informację, iż „wniosek wykracza poza uprawnienia wynikające z ustawy o dostępie do informacji publicznej”. W dalszej części odpowiedzi otrzymałem informacje o tym, że MPK S.A. publikuje rozkłady jazdy online na stronach internetowych. Jednakże rozkłady te nie mają związku z moim wnioskiem, gdyż strony internetowe ani nie są równoważnikiem bazy danych której dotyczył wniosek, ani też nie zawierają pełnego zestawu informacji zawartych w przedmiotowej bazie danych. W tym samym piśmie w odpowiedzi na złożony równolegle wniosek o udostępnienie informacji publicznej, zgodnie z art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, otrzymałem informację, iż zawarte jest pomiędzy MPK S.A., Gminą Kraków i spółką CITY-NAV porozumienie. Jego treść jest istotna dla rozpatrywanej skargi – otóż MPK S.A. zobowiązuje się do „udostępnienia Spółce informacji [...] w szczególności dotyczących przebiegu linii komunikacyjnych i rozkładów jazdy [...] Udostępnienie informacji [...] następować będzie przez umieszczenie plików danych rozkładowych na swoim serwerze ftp do pobrania”. **Należy zauważyć, że MPK wytwarza i publikuje plik z bazą danych, tym samym jego udostępnienie w ramach ponownego wykorzystania na podstawie mojego wniosku jest możliwe.**

Nadmienić należy w tym miejscu, iż postępowanie takie narusza przepis art. 23d ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, który to zakazuje różnicowania podmiotów. Nie może być tak, że jeden podmiot dostaje informacje publicznej w określonej formie i je ponownie wykorzystuje, a drugi podmiot zostaje odesłany do rozkładów jazdy online. Również zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej i innych ustaw wszystkie porozumienia zawarte przed dniem wejścia w życie tej ustawy wygasają. Mimo, iż umowa zawarta pomiędzy stroną przeciwną, a wzmiankowaną spółką wygasła to z odpowiedzi na wniosek wynika, iż jej warunki są przez strony wykonywane.

Mając na względzie powyższą odpowiedź pismem z dnia 5 marca 2012 r. zwróciłem się ponownie o wykonanie mojego wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej.

Dowód: pismo z dnia 5 marca 2012 r.

W odpowiedzi z dnia 12 marca 2012 r. strona przeciwna podniosła, iż mój wniosek w istocie jest żądaniem „umożliwienia stałego korzystania z systemu informatycznego MPK S.A. i wykracza poza prawo żądania informacji, o których mowa w ustawie o dostępie do informacji publicznej”. Zwracam uwagę, że MPK S.A. obawia się konsekwencji uwierzytelnionego dostępu do pliku bazodanowego udostępnianego protokołem wymiany plików FTP w sytuacji, gdy w dokładnie taki sposób ten sam plik od lat udostępniany jest spółce CITY-NAV. Postępowanie takie poza naruszeniem przepisów o wykonywaniu wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej narusza również art. 23b ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z którym strona przeciwna powinna określić warunki wykorzystywania baz danych.

Dowód: pismo z dnia 12 marca 2012 r.

Pismem z dnia 17 marca 2012 r. wykazałem fałszywość opisanego rozumowania i zwróciłem się o rozpatrzenie mojego wniosku, tym razem proaktywnie oferując możliwość udostępnienia własnego systemu informatycznego na potrzeby realizacji wniosku o ponowne wykorzystanie informacji publicznej.

Dowód: pismo z dnia 17 marca 2012 r.

W odpowiedzi z dnia 26 marca 2012 r. MPK S.A. zwięźle poinformowało mnie: „nasze stanowisko w tej sprawie nie uległo zmianie”. Raz jeszcze powtórzono argument, że MPK S.A. publikuje rozkłady jazdy online na stronach internetowych, ponownie zignorowano moje tłumaczenie, iż zestaw stron internetowych nie jest równoważny bazie danych poddającej się odczytowi maszynowemu i przetwarzaniu automatycznemu.

Dowód: pismo z dnia 26 marca 2012 r.

Podkreślić raz jeszcze należy, iż ustawa o dostępie do informacji publicznej daje mi prawo do wykorzystania wnioskowanej bazy danych do celów komercyjnych (art. 23a), zobowiązuje do udostępnienia jej bez ograniczeń i bezpłatnie (art. 23b ust. 1), zaś udostępnianie baz danych do ponownego wykorzystania jest explicite wymienione w ustawie (art. 23b ust. 3). Ponieważ wnoszę o informację już przygotowaną, nie znajduje zastosowania art. 23c określający możliwość nałożenia opłaty, jeśli przygotowanie informacji w sposób wskazany we wniosku wymaga poniesienia dodatkowych kosztów.

Nadmienić należy, iż zgodnie z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP prawo do informacji ma bardzo szeroki zakres przedmiotowy i nie sposób twierdzić, iż rozkład jazdy nie stanowi przedmiotu ustawy o dostępie do informacji publicznej. W zasadzie przyjąć należy, iż każda wiadomość/informacja związana z działalnością podmiotu publicznego albo wykonującego zadania publiczne jest informacją publiczną, która to tylko i wyłącznie może nie być udostępniona zgodnie z przesłankami wskazanymi w art. 61 ust. 3 Konstytucji. Takie rozumienie prawa do informacji prezentowane jest również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego m.in.:

Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2118/11:

Tak sformułowane przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej (art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1) dały podstawę do przyjęcia zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do szeroko rozumianych władz publicznych oraz wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie

wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (por. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 30 października 2002 r., sygn. akt II SA 1956/02 - publ. M. Prawn. 2002/23/1059, 25 marca 2002 r., sygn. akt II SA 4059/02 – publ. M. Prawn. 2003/10/436, wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2006 r., sygn. akt I OSK 123/06 – Lex nr 291357). Wykładnia ta uwzględnia zasadę "prawa do informacji" zawartą w art. 61 Konstytucji, zgodnie z którą prawo do informacji jest publicznym prawem obywatela realizowanym na zasadach skonkretyzowanych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Oznacza to, stosowanie w odniesieniu do tej ustawy takich zasad wykładni, które sprzyjają poszerzeniu a nie zawężeniu obowiązku informacyjnego.

Wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2215/11:

Odnośząc się do zarzutu naruszenia art. 1 ust 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej przez jego błędną wykładnię stwierdzić należy, iż dokonując wykładni pojęcia informacji publicznej ujmuje się je szeroko. W świetle utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z 2001 r. o dostępie do informacji publicznej i art. 61 Konstytucji RP informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów (por. wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., II SA 1956/02, LEX nr 78062, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 lutego 2007 r., IV SA/Po 994/06, LEX nr 516637, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 sierpnia 2010 r. IISAB/ Sz 7/10 LEX 668256, wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2010 r., I OSK 1774/10, LEX 745166). Z tego względu za błędną należało uznać wykładnię art.1 ust1 omawianej ustawy zaprezentowaną w uzasadnieniu skargi kasacyjnej . (...)

(...)
Kryterium uzyskania dostępu do dokumentu jest zatem jedynie istnienie okoliczności wyłączających udostępnienie informacji, a nie jego kwalifikacja jako dokumentu urzędowego (por. postanowienie NSA z dnia 25 lipca 2002 r. sygn. II SA/Łd 951/02, wyroki NSA: z dnia 27 lutego 2003 r. sygn. II SAB 403/02, z dnia 16 października 2003 r. sygn. II SAB 194/03 i z dnia 11 lipca 2006 r. I OSK 1060/05, a także M. Jaśkowska "Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego", Toruń 2002 r.)

Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1516/11:

W świetle powołanych wyżej przepisów należy stwierdzić, że pojęcie informacji publicznej w polskim porządku prawnym ma bardzo szeroki charakter. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują, bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, w zakresie tych kompetencji. Informację publiczną stanowi więc treść dokumentów urzędowych czy wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą (por. wyroki NSA z dnia 30 października 2002 r., sygn. akt II SA 181/02 i II SA 1956/02). (...)

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę podzielił stanowisko Sądu I instancji, który uznał, że żądane przez skarżącego dokumenty zawierają informację publiczną. Dotyczą one środków publicznych, a nie prywatnej sfery działania Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. Bez znaczenia jest, że jednym z etapów przyznania dofinansowania jest umowa

cywilnoprawna. Przekazane w drodze umowy cywilnej środki na dofinansowanie nie tracą jednak swojego publicznego charakteru. Ponieważ są przeznaczone na z góry określony cel i muszą być wykorzystane w określonym czasie, a w przypadkach wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem podlegają zwrotowi, konieczna jest społeczna kontrola nad celowością i sposobem wykorzystywania tych środków (por. wyrok NSA z dnia 5 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1167/11). Nie jest również zasadne twierdzenie kasatora, że żądane informacje nie mają waloru informacji publicznej, ponieważ zostały wydane w indywidualnych sprawach.

Wyrok NSA I OSK 1150/11 z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1550/11:

Przechodząc zatem do meritum, podkreślić należy, że w myśl art. 61 ust. 1 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. Ustawodawca, formułując w Konstytucji RP zasadę "prawa do informacji", wyznaczył tym samym podstawowe reguły wykładni tego uprawnienia. Jeżeli bowiem stanowi ono prawo konstytucyjne, to ustawy określające tryb dostępu do informacji powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki od tej reguły powinny być rozumiane wąsko. Oznacza to stosowanie w odniesieniu do tych ustaw takich zasad wykładni, które sprzyjają poszerzaniu, a nie zawężaniu obowiązku informacyjnego (zob.: wyrok z dnia 14 listopada 2003 r. o sygn. akt II SAB 199/03).

(...)

Zauważyć należy, że powołane wcześniej przepisy Konstytucji RP i ustawy o dostępie do informacji publicznej dały podstawę do przyjęcia zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do szeroko rozumianych władz publicznych oraz wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (vide: M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002, wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 30 października 2002 r., sygn. akt II SA 1956/02 - publ. M. Prawn. 2002/23/1059, 25 marca 2002 r. sygn. akt II SA 4059/02 – publ. M. Prawn. 2003/10/436, wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2006 r. sygn. akt I OSK 123/06 – Lex 291357). Naczelny Sąd Administracyjny w obecnym składzie podziela stanowisko, że informację publiczną stanowi całość akt postępowania prowadzonego przez organ administracji publicznej – w tym zarówno dokumenty wytworzone, jak i posiadane przez organ w związku z konkretną sprawą. Wbrew twierdzeniu Sądu pierwszej instancji, ustawa nie ogranicza "prawa do informacji" wyłącznie do dokumentów urzędowych. Co do zasady zatem, udostępnieniu podlegać będzie wszystko, co znajduje się w aktach postępowania, niezależnie od tego, czy będzie to dokument urzędowy, czy prywatny. Bez znaczenia pozostaje również to, czy dokument znajdujący się w aktach ma charakter "wewnętrzny", czy "roboczy".

Zwracam również uwagę, iż zarzut beczynności w dostępie do informacji publicznej może nastąpić w przypadku nieprecyzyjnej odpowiedzi na wniosek (co można przypisać wszystkim trzem kolejnym odpowiedziom na mój wniosek o ponowne wykorzystanie informacji publicznej). Wydaje się, że takie stanowisko należałoby przyjąć dla ponownego wykorzystania informacji publicznej. W tym zakresie wskazuję na wyroki sądów administracyjnych:

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 4 listopada 2011 r. sygn. akt II SAB/Lu 66/10:

Jednocześnie należy podkreślić, że w tego typu sprawach wnioskodawca domaga się udzielenia informacji, czyli wskazania zgodnego z wnioskiem. Przedstawienie informacji innej niż ta, na którą oczekuje wnioskodawca lub też informacji wymijającej, może powodować jego uzasadnione wątpliwości co do tego, czy organ w ogóle udzielił odpowiedzi, co w takiej sytuacji należy traktować jako nieudzielenie żądanej informacji.(...)

W niniejszej sprawie jakkolwiek organ udzielił pismem z dnia 20 sierpnia 2010 r. odpowiedzi na wniosek strony, z uwagi na jego treść i żądanie strony nie można uznać, iż pismo to spełnia żądanie skarżącej. Analiza treści tego pisma jednoznacznie wskazuje, że skarżącej nie udzielono odpowiedzi zgodnie z jej żądaniem. (...)

Lakoniczna i nie zawierająca żadnych konkretnych informacji odpowiedź organu nie spełnia warunku udostępnienia informacji publicznej w rozumieniu omawianej ustawy.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 czerwca 2010 r. sygn. akt II SAB/Wa 17/10:

Analiza odpowiedzi udzielonej skarżącemu w piśmie z dnia [...] grudnia 2009 r. wskazuje, iż nie można z niej w żaden sposób wywnioskować, czy w posiadaniu organu znajduje się bądź znajdowała dokumentacja geodezyjno-kartograficzna Gminy [...] za okres od roku 1955 do 1967 r. i od 1967 r. do dnia dzisiejszego, dotycząca spisu właścicieli i władających gruntami. Oznacza to zatem, że do dnia rozprawy skarżący nie otrzymał informacji publicznej, w pełnym, żądanym przez siebie we wniosku z dnia [...] grudnia 2009 r. zakresie. Skoro więc pismo organu z dnia [...] grudnia 2009 r., nie jest decyzją odmawiającą udostępnienia informacji publicznej i nie jest to również odpowiedź uwzględniająca w pełni wniosek skarżącego to w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej organ pozostawał w zwłoce. Przedstawienie bowiem informacji zupełnie innej, niż ta, na którą oczekuje wnioskodawca lub też informacji niepełnej może powodować jego uzasadnione wątpliwości co do tego, czy organ w ogóle udzielił odpowiedzi.

Ostatecznie nadmienić należy, iż kwestia transportu publicznego należy do zadań gminy (podobnie WSA w Krakowie w wyroku z dnia 25 stycznia 2012 r., sygn. akt I SA/Kr 1966/11) i dlatego też żądane informacje stanowią informację publiczną i podlegają udostępnieniu czy to w ramach uprawnienia wynikającego z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 10 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, czy też zgodnie z art. 23a ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Do dnia wniesienia skargi mój wniosek o ponowne wykorzystanie informacji publicznej nie został wykonany prawidłowo.

W tych okolicznościach skarga jest konieczna i uzasadniona.

.....

W załączeniu:

- załączniki wymienione w skardze,
- odpis skargi wraz z załącznikami.