

Szanowni Państwo,

Poniżej przedstawiam swoją opinię odnośnie jawności dokumentów jakie mogą się pojawiać w związku ze stosowaniem art. 35 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym: „Zmianę zagospodarowania terenu przyległego do pasa drogowego, w szczególności polegającą na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, zarządca drogi uzgadnia w zakresie możliwości włączenia do drogi ruchu drogowego spowodowanego tą zmianą”. W związku z tym sformułowane zostały 4 pytania, na które odpowiadam poniżej.

adw. dr hab. Piotr Sitniewski

#### Pytanie nr 1.

*Czy wnioski Stron o wydanie opinii do obsługi komunikacyjnej oraz wnioski o wydanie ww. uzgodnienia stanowią informację publiczną i jako takie, po dokonaniu anonimizacji powinny wraz z ew. załącznikami (np. koncepcją przedstawioną przez Stronę) zostać przekazane Wnioskodawcy? Czy dokumenty te stanowią jednak dokumenty prywatne stanowiące akta sprawy do których co do zasady dostęp ma przede wszystkim Strona postępowania?*

### OPINIA

Tak gdyż dotyczą uzgodnień odnośnie spraw publicznych, a ich publiczny charakter wynika z charakteru tego typu uzgodnień - chodzi wszak o wpływ inwestycji na drogę publiczną, na ciągi komunikacyjne, dowozy, dojazdy do innych inwestycji itd. Anonimizacji podlegają dane właściciela działki a dokładnie dane właściciela działki na której zmiany zagospodarowania terenu tej działki spowodowały obowiązek uzyskania uzgodnienia z Zarządem Dróg. Mamy do czynienia z klasycznym przykładem prawnej reglamentacji przestrzeni publicznej, co tworzy sferę sprawy publicznej. Po dokonaniu stosownych anonimizacji odnośnie właściciela działki czy też strony przedstawiającej koncepcję ruchu, zmian w tym zakresie, należy tego typu dokumentację przedstawić każdemu kto się o to zwróci. Nawet jeżeli te koncepcje pochodzą od osób prywatnych to warto przypomnieć, że dokumenty prywatne też mogą być nośnikami informacji publicznej, i nie ma znaczenia że nie pochodzą od samej administracji, skoro tego typu dokumenty niejako „współuczestniczą” czy też „współoddziaływają” na sferę spraw publicznych.

Pytanie nr 2.

Czy ewentualne udostępnienie wniosków o wydanie ww. uzgodnienia (szczególnie załączników) powinno być ograniczone ze względu na ewentualne prawa autorskie np. do przekazanej koncepcji obsługi planowanej inwestycji?

Strona | 2

**OPINIA**

Nie gdyż zgodnie z art. 4 pkt. 2 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych : „nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego: 2) urzędowe dokumenty, i urzędowe materiały”. A za takowe uznaje się wszelkie materiały jakie są wykorzystywane przez podmioty publiczne w celu realizacji zadań publicznych.

Odsyłam do poglądowych w tym zakresie wyroków sądów:

a) II SAB/Kr 35/12 - wyrok WSA Kraków z dnia 20-03-2012

**Mapa sporządzona na potrzeby uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jako informacja publiczna**

„Jeżeli organ administracji publicznej w ramach wykonywania zadań publicznych zleca wykonanie jakichkolwiek dokumentów służących czy też znajdujących zastosowanie w zakresie wykonywania danego zadania publicznego - tym samym stanowi to informację publiczną. Jeżeli w ramach przygotowywania projektu uchwały w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego danej gminy organowi (organom) gminy potrzebne były mapy w różnych wersjach (np. wektorowej, cyfrowej, analogowej), to znaczy, że z chwilą otrzymania tych map przez organ samorządu terytorialnego były one lub mogły być pomocne przy wykonywaniu danego zadania publicznego (uchwalenia studium). Dla uznania, czy mapy te stanowią informację publiczną, nie ma znaczenia, czy zostały one przygotowywane przez sam organ (aparatus pomocniczy organu administracji), czy też zlecone do przygotowania przez podmiot spoza administracji. Podnoszona kwestia zastrzeżenia praw autorskich do niektórych postaci map przez pracownię projektową (autora tych map) nie jest skuteczna przed uznaniem takich map za przedmiot informacji publicznej. Może zaś być przedmiotem odrębnego postępowania między autorem mapy a jednostką samorządu, na rzecz której mapę sporządzono, co do skuteczności dokonania takiego zastrzeżenia bądź jego rozumienia”.

b) „Zgodnie z przepisem art. 4 pkt 2 PrAut nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego urzędowe dokumenty, materiały, znaki i symbole. Jakkolwiek przepisy powyższej ustawy nie definiują pojęcia "materiał urzędowy", to z samej konstrukcji art. 4 pkt 2 PrAut wynika, że są to inne obiekty urzędowe niż urzędowe dokumenty, znaki i symbole. Pojęcie "materiał urzędowy" doczekało się w doktrynie wielu prób zdefiniowania. Wskazują one przede wszystkim na konieczność uwzględnienia ratio legis owego przepisu, którym jest zapewnienie szerokiego dostępu do materiałów stanowiących nośnik komunikacji między państwem a obywatelem. Przy czym materiał

urzędowy nie musi powstać w ramach urzędu ale może być wytworzony w ramach stosowanej przez urzędy praktyki outsourcingu, co jednak nie upoważnia do uznania za materiał urzędowy tego, co obywatel składa w urzędzie w związku ze swoją sprawą (vide: Z.Pinkalski, Wyłączenia spod ochrony prawnoautorskiej - art. 4 PrAut, ZNUJ 2009/4/36-62). Podnosi się także, że materiałem urzędowym jest także materiał powstały w ramach outsourcingu, który zostanie przez urząd przyjęty i przetworzony w taki sposób, że stanie się elementem własnej urzędowej wypowiedzi organu (vide: W.Machała, R.M.Sarbiński, Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz, WKP 2019, uwagi do art. 4). W sposób zbliżony zakres znaczeniowy pojęcia "materiał urzędowy" wyznacza judykatura, wskazując, iż są to materiały pochodzące od urzędu lub innej instytucji wykonującej zadania publiczne, bądź dotyczące sprawy urzędowej, bądź też powstałe w rezultacie zastosowania procedury. Przy czym w orzecznictwie wprost za materiał urzędowy uznano pytania składające się na "bank pytań" testowych, stosowanych podczas egzaminów na prawo jazdy (vide: wyrok SN z dnia 26 września 2001 r. sygn. akt IV CKN 458/00, wyrok SN z dnia 27 lutego 2009 r. sygn. akt V CSK 337/08, OSP 2010/3/33). Zbieżnie z tym definiowano owe pojęcie w orzecznictwie sądów administracyjnych wyjaśniając, iż "materiał urzędowy" to bardzo pojemna formuła, zdolna pomieścić wszystko, co - nie będąc dokumentem - jest urzędowe (vide: wyrok NSA z dnia 21 listopada 1996 r. sygn. akt I SA/Kr 829/96). "Wyrok NSA z 16.1.2020 r., I OSK 1417/18

- c) „należy wskazać na zbieżne stanowisko Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego co do tego, iż materiałem urzędowym są także materiały nie pochodzące od urzędu, jeżeli powstały one w ramach procedury urzędowej, rozumianej jako postępowanie toczące się przed organami wymiaru sprawiedliwości, organami administracji publicznej (rządowej, samorządowej) lub innymi organami powołanymi do podejmowania decyzji władczych, mających wpływ na sytuację prawną jednostki (vide: wyrok NSA z dnia 21 listopada 1996 r. sygn. akt I SA/Kr 829/96 ()); wyrok SN z dnia 27 lutego 2009 r. sygn. akt V CSK 337/08, OSP 2010/3/33). " wyrok NSA z 16.1.2020 r., I OSK 1417/18

adw. dr hab. Piotr Sitniewski  
adiunkt WPiA  
Uniwersytet Warmiński i Mazurski w Olsztynie  
Katedra Prawa Administracyjnego  
i Nauk o Bezpieczeństwie  
tel. 502 147 032  
[piotr.sitniewski@uwm.edu.pl](mailto:piotr.sitniewski@uwm.edu.pl)



### Pytanie nr 3.

*Czy w przypadku jednoznacznego wskazania we wniosku o dostęp chęci wykorzystania przekazanych informacji dla celów innych niż publiczne zasadnym jest zaakcentowanie Stronie, że wnioskuje w swoich sprawach prywatnych i w takiej sytuacji wskazać, że wnioskowane informacje nie posiadają waloru informacji publicznej?*

### OPINIA

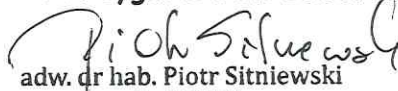
Rzeczywiście takie podejście sądów się pojawiło w pewnym momencie, ale osobiście uznaję je za nieuprawnione na bazie obowiązujących przepisów. W pełni popieram te orzeczenia NSA w których NSA stwierdza, że to jaki jest cel pozyskiwania informacji nie ma żadnego znaczenia. Informacja publiczna może być dostępna każdemu kto o nią się zwróci zgodnie z art. 2 ust. 2 UDIP: „Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego”. Zatem coś albo jest informacją publiczną albo nie, i dopiero w dalszej kolejności oceniamy czy może być udostępniona czy też nie. A to, że ktoś potrzebuje dla celów prywatnych określonej informacji publicznej, nie ma powinno mieć żadnego znaczenia. Poza tym błędnym jest podejście, że jeżeli ktoś potrzebuje informacji na temat zmian w zakresie zagospodarowania terenu przyległego do drogi to potrzebuję to w celu prywatnym. Przecież mówimy o zagospodarowaniu sfery publicznej, która jest prawnie reglamentowana i każdy kto występuje o tą informację nie czyni tego w celu indywidualnym ale niejako w imieniu każdej osoby która chce wiedzieć jak państwo - w tym przypadku samorząd - prawie reglamentuje przestrzeń publiczną, i uzgadnia ewentualne zjazdy/dojazdy/zatoczki do drogi publicznej.

a) „Samo formułowanie wniosku na potrzeby toczącego się postępowania administracyjnego, co do zasady nie wyłącza możliwości domagania się udostępnienia informacji związanych z wydawanymi przez organ decyzjami w podobnych sprawach - w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. BOWIEM ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej służy realizacji podmiotowego prawa dostępu do wiedzy na temat funkcjonowania organów władzy publicznej. Ustawodawca wprowadzając ogólną zasadę uznającą każdą informację o sprawach publicznych za informację publiczną nie uzależnił publicznego charakteru informacji od celu w jakim ta informacja ma być użyta. Błędem jest zatem założenie, że samo wskazanie prywatnego celu w jakim zamierza użyć żądanej informacji podmiot występujący z wnioskiem o jej udzielenie, wyłącza publiczny charakter tej informacji. Twierdzenie to nie znajduje uzasadnienia w treści przepisów prawa materialnego art. 1 ust. 1 i art. 6 UDIP. Takiej definicji pojęcia informacji publicznej w znaczeniu przedmiotowym nie można też dopatrzeć się w art. 61 Konstytucji. Dopuszczenie wprost, bez szczególnego zapisu ustawowego, że cel, któremu ma posłużyć informacja wpływa na zdefiniowanie jej publicznego charakteru, powodowałoby ograniczenie prawa do informacji publicznej w sposób znaczący. Tymczasem ustawodawca przewidując ograniczenie prawa do



informacji publicznej (art. 5 ustawy) i zakreślając obszar ograniczenia nadal określa ją jako informację publiczną. Oznacza to, że przepisy art. 1 ust. 1 i art. 6 UDIP wymagają przy ich stosowaniu każdorazowego określenia, czy żądanie określone we wniosku o udzielenie informacji publicznej dotyczy informacji o sprawach publicznych.". Wyrok NSA z 28.9.2018, I OSK 1811/18

- b) „ Przyjęcie (...), że żądane dokumenty będące w posiadaniu wodociągowo-kanalizacyjnej spółki komunalnej "tracą" charakter informacji publicznej w przypadku, gdy ich udzielenia domaga się osoba fizyczna pozostająca w sporze cywilnoprawnym z tym podmiotem, jest sprzeczne z duchem regulacji ustawowych i konstytucyjnych dotyczących dostępu do informacji publicznej. Ponadto ocena, czy określona informacja stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy nie może być odmienna w zależności od tego, jaki wnioskodawca ubiegać się będzie o jej udostępnienie. (...) Jeżeli konkretny dokument ma charakter informacji publicznej, to nie może być on tej cechy pozbawiony wówczas, gdy jego udostępnienie mogłoby mieć negatywne konsekwencje dla tego podmiotu w ewentualnym przyszłym procesie cywilnym.(...) nawet uznanie, że pozyskanie danej informacji służy realizacji partykularnego interesu nie może być podstawą uznania informacji za niemającą przymiotu publicznego". Wyrok NSA z 28.9.2018, I OSK 1811/18
- c) Okoliczność, że wniosek o informację publiczną zostaje sformułowany na tle konkretnej sprawy indywidualnej, nie oznacza, że jest on wnioskiem w sprawie prywatnej. Jeżeli bowiem odnosi się do działania organów władzy publicznej, zaś jego realizacja jest warunkiem weryfikacji tego, czy organ tej władzy działa legalnie, to wniosek ten dotyczy sprawy publicznej działalności administracji publicznej. wyrok NSA z 29.8.2017 r., I OSK 3017/15
- d) „ błędem jest założenie, iż samo wykazanie prywatnego celu w jakim zamierza użyć żądanej informacji podmiot występujący z wnioskiem o jej udzielenie, wyłącza publiczny charakter tej informacji. Twierdzenie takie nie znajduje uzasadnienia w treści przepisów prawa materialnego art. 1 ust. 1 i art. 6 UDIP(...). Zgodnie z art. 2 ust. 2 UDIP od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. W wyroku z dnia 22 listopada 2013 r., sygn. akt I OSK 1748/13 NSA uznał natomiast, że art. 2 ust. 2 UDIP wskazuje, iż cel, dla którego osoba ta chce informację wykorzystać, jest z tego punktu widzenia obojętny. Niepodobna zatem uzależniać prawa do informacji publicznej, a tym samym również ograniczać obowiązku jej udzielenia, od przyczyny, dla której wnioskodawca tej informacji się domaga". Wyrok NSA z dnia 15.11.2013 r. sygn. I OSK 1830/13

  
adw. dr hab. Piotr Sitniewski  
adiunkt WPIA  
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie  
Katedra Prawa Administracyjnego  
i Nauk o Bezpieczeństwie  
tel. 502 147 032  
[piotr.sitniewski@uwm.edu.pl](mailto:piotr.sitniewski@uwm.edu.pl)



Pytanie nr 4.

*Czy wniosek w którym Strona wskazała na interes prywatny w uzyskaniu danych mógłby być rozpatrywany w oparciu o ustawę z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego?? Czy w takiej sytuacji należałoby wezwać Wnioskodawcę do złożenia wniosku o ponowne wykorzystywanie w sposób zgodny z ustawą?*

Strona | 6

OPINIA

To że strona wskazuje na interes prywatny o czym wskazałem powyżej, nie uprawnia do nadania jej wnioskowi trybu z ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu. Sama ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, która weszła w życie 8 grudnia 2021 roku, mimo że ujmuje bardzo szeroko informacje sektora publicznego odeszła od dotychczasowej regulacji, która stanowiła, że ponownym wykorzystywanie jest wykorzystywanie w celu innym niż pierwotny cel jej wytworzenia. Obecnie cel dla którego wykorzystuje się informacje nie ma znaczenia. Te cele oczywiście mogą zmierzać do uzyskania produktów i usług, ale czy będzie to cel komercyjny czy niekomercyjny nie ma znaczenia. A przede wszystkim takiego rozróżnienia na cele prywatne i publiczne również ustawa o otwartych danych nie zawiera. To co różni ustawę o otwartych danych i dostępie do informacji to to, że z punktu widzenia przedmiotu obu regulacji (patrz. art. 1 ust. 1 UDIP - „każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną” oraz art. 2 pkt 8 ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego: „informacja sektora publicznego - każda treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, w szczególności w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej, będącą w posiadaniu podmiotu zobowiązanego”) informacja sektora publicznego i wszystko co się z tym wiąże, są przewidziane dla takich zbiorów informacyjnych, które z punktu widzenia dostępu do informacji publicznej nie są informacjami publicznymi. Stąd też w ustawie o otwartych danych na przykład mowa jest o danych dynamicznych - zapisów z różnych czytników/czujników, które z punktu widzenia dostępu do informacji publicznej w ich dynamicznym ujęciu i przekazywaniu ich według stanów aktualności na każdą sekundę czy minutę, nie mieszczą się w pojęciu informacji publicznej. Można zatem sobie wyobrazić taki wniosek - i byłby to bardzo dobry przykład ponownego wykorzystywania - gdyby odpowiedni Zarząd Dróg każdą zmianę i uzgodnienie dotyczące drogi wynikające z zagospodarowania terenu przylegającego do drogi publicznej, automatycznie wrzucałby w system, który to system udostępniał by te dane publicznie i wtedy moglibyśmy mówić o ponownym wykorzystywaniu. Oczywiście codo zasady, bo można sobie wyobrazić gdy pewne organizacje ruchu będą korzystały z ochrony n.p. wynikającej z ustawy o ochronie informacji niejawnych.

Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji

[WWW.JAWNOSC.PL](http://WWW.JAWNOSC.PL)

kanal na Youtube dr hab. Piotr Sitniewski

adw. dr hab. Piotr Sitniewski  
adiunkt WPIA  
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie  
Katedra Prawa Administracyjnego  
i Nauk o Bezpieczeństwie  
tel. 502 147 032  
[piotrsitniewski@wpi.olsztyn.pl](mailto:piotrsitniewski@wpi.olsztyn.pl)



@jawnoscpl

