

1950

Skarżący:
Fundacja Panoptykon
ul. Orzechowska 4/4
02-068 Warszawa

Organ:
Polskie Koleje Państwowe S.A.
ul. Szczęśliwicka 62
00-973 Warszawa

Magdalenę Krasińską
adres do doręczeń:
Weil, Gotshal & Manges
Paweł Rymarz sp. k.
ul. E. Plater 53
00-113 Warszawa

ich Kolei Państwowych S.A. (dalej: „PKP S.A.” lub
nictwa, które w załączeniu przedkładam, zgodnie z art. 54
ia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami
.”) w zw. z art. 21 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o
(dalej: „**u.d.i.p.**”), przekazuję skargę Fundacji Panoptykon
karzący” lub „Fundacja”) z dnia 28 kwietnia 2014 r. na
P S.A. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej
u wizyjnego na terenie dworców kolejowych: Warszawa
ców Główny, Gdańsk Główny oraz Poznań Główny (dalej:
iu 30 kwietnia 2014 r., wnosząc o:

1. odrzucenie Skargi w całości, ewentualnie
2. oddalenie Skargi w całości,
3. zasądzenie od Skarżącego na rzecz PKP S.A. kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

² Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

Uzasadnienie

1. Stan faktyczny

Skarżący w dniu 24 lutego 2014 r., przy wykorzystaniu poczty elektronicznej, zwrócił się do Prezesa Zarządu PKP S.A. z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej związanej z funkcjonowaniem monitoringu wizyjnego na terenie dworców kolejowych: Warszawa Centralna, Wrocław Główny, Kraków Główny, Gdańsk Główny oraz Poznań Główny prosząc o przesłanie na adres mailowy fundacja@panoptykon.org w odniesieniu do każdego z ww. dworców następujących informacji:

1. „Ile kamer monitoringu wizyjnego jest zainstalowanych na terenie danego dworca?
2. Czy na terenie danego dworca zamontowane są kamery z funkcją nagrywania dźwięku?
3. Jeżeli na terenie danego dworca rozmieszczone są kamery z funkcją nagrywania dźwięku, to prosimy o wskazanie ich liczby.
4. W jakich częściach dworca zlokalizowane są kamery? Prosimy o podanie rodzajów przestrzeni, w których rozmieszczone są kamery:
 - a) na zewnątrz budynku;
 - b) w okolicach kas biletowych;
 - c) w poczekalniach;
 - d) w toaletach;
 - e) w innych miejscach - proszę wymienić,
5. Czy pasażerowie są informowani o obecności kamer na terenie danego dworca? Jeśli tak, to w jaki sposób?
6. Jeżeli na terenie dworca rozmieszczone są kamery z funkcją nagrywania dźwięku, to czy pasażerowie są informowani o takiej możliwości?
7. Czy obraz z kamer jest wyłącznie nagrywany, wyłącznie oglądany w czasie rzeczywistym, czy zarówno nagrywany, jak i oglądany?
8. Czy ustalono i upubliczniono zasady korzystania z monitoringu? Jeżeli tak, to w jakiej formie powyższe zasady zostały upublicznione?
9. Kto jest uprawniony do dostępu do:
 - a) obrazu z monitoringu w czasie rzeczywistym;
 - b) do nagrań z monitoringu?
10. Czy istnieją procedury wglądu do przechowywanych nagrań przez osoby, których wizerunek został na nich zarejestrowany?
11. W jaki sposób nagrania są zabezpieczone przed dostępem osób nieuprawnionych?
12. Jak długo przechowywane są nagrania z kamer monitoringu? Jeżeli na terenie danego dworca stosowane są kamery z funkcją nagrywania dźwięku, to prosimy o wyszczególnienie okresu przechowywania nagrań z dźwiękiem” (dalej: „Wniosek”).

Dowód: e-mail Fundacji z dnia 24 lutego 2014 r.

W odpowiedzi na Wniosek, Spółka w dniu 7 marca 2014 r. przesłała na wskazany przez Skarżącego adres mailowy informację, że informacje, o których mowa w punkcie 1, 2, 3, 4 a), b), c), e), 7, 8, 9, 10, 11 i 12 Wniosku nie są informacją publiczną z uwagi na brzmienie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym³ oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych⁴, wyjaśniając jednocześnie, że na terenie wskazanych dworców kolejowych w toaletach nie ma zlokalizowanych kamer, zaś pasażerowie są informowani o

³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2013 r., Nr 1166 ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 182, poz. 1228 ze zm.).

obecności kamer poprzez rozmieszczone na terenie obiektów piktogramy informacyjne (dalej: „Odpowiedź na Wniosek”).

Dowód: e-mail z odpowiedzią PKP S.A. z dnia 7 marca 2014 r.

Skarżący w dniu 12 marca 2014 r. również drogą mailową, poinformował PKP S.A., że w jego ocenie Odpowiedź na Wniosek zawiera sprzeczne informacje i jest niewystarczająca, wskazując, że „(...) W sytuacji, gdy przyjmują Państwo, że objęte naszym wnioskiem informacje nie stanowią informacji publicznej, powinni nas Państwo o tym poinformować – chociażby drogą mailową. Natomiast, jeśli uznają Państwo, że jest to informacja publiczna, jednak nie podlega ona udostępnieniu ze względu na ochronę informacji niejawnych, powinni Państwo wydać decyzję administracyjną, która spełniać będzie wymogi wynikające z art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej⁵. Następnie, Skarżący w dniu 28 kwietnia 2014 r. złożył za pośrednictwem PKP S.A. Skargę, wnosząc o: 1) stwierdzenie, że wnioskowana informacja jest informacją publiczną; 2) stwierdzenie, że doszło do rażącej bezczynności podmiotu obowiązanego do udzielenia informacji publicznej; 3) zobowiązanie organu do rozpatrzenia Wniosku, oraz 4) zasądzenie zwrotu kosztów postępowania. Skarżący w uzasadnieniu Skargi wyjaśnił, że Odpowiedź na Wniosek nie zawiera odpowiedzi na wszystkie pytania zawarte we Wniosku oraz nie spełnia wymagań ustawowych dotyczących treści decyzji administracyjnej określonych w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁵, ponieważ Prezes Zarządu PKP S.A. w ustawowo określonym terminie 14 dni nie stwierdził jednoznacznie, że wnioskowana informacja nie ma charakteru informacji publicznej, nie udzielił Fundacji całościowej odpowiedzi na Wniosek, jak również nie odmówił udostępnienia tej informacji w przewidzianej prawem formie.

Dowód: Skarga Fundacji wraz z załącznikami

W związku z faktem, że informacja żądana przez Fundację nie mieści się w zakresie przedmiotowym oraz podmiotowym u.d.i.p., jak również z uwagi na brak bezczynności Spółki, Skarga złożona w niniejszej sprawie powinna zostać odrzucona jako niedopuszczalna, względnie oddalona jako bezzasadna, co zostanie wykazane w dalszej części pisma.

2. Kognicja sądu administracyjnego w świetle przepisów u.d.i.p.

Dla oceny dopuszczalności Skargi w pierwszej kolejności konieczne jest ustalenie zakresu, w jakim sąd administracyjny w postępowaniu dotyczącym dostępu do informacji publicznej może wykonywać funkcje kontrolne. Zgodnie z art. 21 u.d.i.p. do skarg rozpatrywanych w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy p.p.s.a. W myśl art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na bezczynność organów w przypadkach określonych w pkt 1 – 4a, tj. w przypadkach niepodjęcia przez organy administracji nakazanych prawem decyzji administracyjnych, postanowień oraz innych aktów lub czynności w sprawach indywidualnych.

Postępowanie wywołane skargą na bezczynność organu w zakresie udzielenia informacji publicznej cechuje pewna specyfika. Ta specyfika wynika stąd, że zgodnie z art. 16 ust. 1 u.d.i.p. wydanie decyzji administracyjnej możliwe jest jedynie w dwóch przypadkach: 1) gdy organ odmawia ujawnienia czegoś (faktu, dokumentu, czynności), co

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 t.j.).

stanowi informację publiczną w rozumieniu jej przepisów, oraz 2) gdy umarza postępowanie, o którym mowa w art. 14 ust. 2 u.d.i.p. Natomiast w sytuacji, gdy dana informacja nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu u.d.i.p. lub wniosek o jej udostępnienie został skierowany do podmiotu niewymienionego w treści art. 4 u.d.i.p. forma decyzji administracyjnej nie jest przewidziana, a w konsekwencji nie zachodzi przesłanka beczynności organu. Jest to pogląd jednolity w doktrynie: „(...) art. 16 ust. 1 u.d.i.p. ma zastosowanie tylko wówczas, gdy konieczna jest odmowa udzielenia informacji lub umorzenie postępowania i spełniony jest ponadto warunek przedmiotowy (informacja ma charakter informacji publicznej) i podmiotowy (podmiot jest zobowiązany do udzielenia informacji). Brak jednego z tych elementów oznacza zakaz załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej”⁶, „(...) jeśli sprawa nie dotyczy informacji publicznej, czyli nie dotyczy faktów, wówczas nie można wydać rozstrzygnięcia na podstawie art. 16 ust. 1 DostInfPublU. Wnioskodawca powinien być jednak powiadomiony o odmowie. Jeśli podmiot zobowiązany tego nie uczyni, naraża się na zarzut beczynności. Tak zatem, jeśli sprawa nie dotyczy informacji publicznej wydanie decyzji administracyjnej odmownej jest zbędne – wystarczy pismo informacyjne”⁷. Zatem, gdy żądana informacja nie jest informacją publiczną w rozumieniu u.d.i.p. lub wniosek został skierowany do niewłaściwego podmiotu, wydanie decyzji jest zbędne, wręcz niedopuszczalne. Wówczas przepisy u.d.i.p. nie znajdują zastosowania, co wyklucza możliwość stosowania art. 16 ust. 1 u.d.i.p. W takiej sytuacji obowiązkiem organu jest poinformowanie wnioskodawcy, że żądana informacja nie ma charakteru informacji publicznej, a zatem nie podlega przepisom u.d.i.p. Co istotne, udzielenie takiej informacji stanowi czynność materialno – techniczną, która nie przybiera formy decyzji administracyjnej i nie mieści się w katalogu, o którym mowa w art. 3 § 2 p.p.s.a. Prezentowane stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych. Warto dla przykładu wskazać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: „WSA”) w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 r.⁸, w którym sąd stwierdził, że „(...) gdy dana informacja nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu ustawy albo, gdy informacja ta jest ujawniana, forma decyzji administracyjnej nie jest przewidziana i nie może być mowy o beczynności organu. W analizowanej tu sprawie istotnym jest więc tylko to, czy wniosek K.H. dotyczył, czy nie dotyczył udzielenia informacji publicznej w rozumieniu cyt. ustawy. Jeśli miała to być informacja publiczna, to organ chcący odmówić jej udzielenia powinien był wydać decyzję administracyjną, a nie wydając jej znajdował się w stanie beczynności. Jeżeli wniosek nie dotyczył informacji publicznej beczynności organu być nie może” lub wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: „NSA”) z dnia 10 stycznia 2007 r.⁹, zgodnie z którym „Sąd Administracyjny może uznać, iż podmiot obowiązany do udostępnienia informacji pozostaje w beczynności, jeśli nie udostępnia jej wnioskodawcy w terminie określonym ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.), a przedmiotem wniosku jest informacja publiczna w rozumieniu tej ustawy. Sąd, aby móc stwierdzić, że podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej pozostaje w beczynności musi rozstrzygnąć, czy żądana informacja mieści się w ustawowym pojęciu informacji publicznej”.

Skoro WSA prowadząc postępowanie w sprawie beczynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej powinien, zanim wyda orzeczenie, zbadać, czy sprawa mieści się w zakresie podmiotowym i przedmiotowym u.d.i.p., konieczne jest w pierwszej kolejności ustalenie, czy żądanie objęte przedmiotem Wniosku mieści się w ustawowym pojęciu informacji publicznej.

⁶ Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz. I. Kamińska. Komentarz do art. 16 u.d.i.p.

⁷ Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz. M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz. Krótkie Komentarze Becka, str. 164.

⁸ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 r., II SAB/Kr 109/08.

⁹ Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2007 r., I OSK 50/06.

3. Żądana przez Skarżącego informacja nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

U.d.i.p. definiuje informację publiczną bardzo szeroko i ogólnikowo zarazem, stanowiąc, że informacją publiczną jest „*każda informacja o sprawach publicznych*”, dlatego przy interpretacji tego przepisu należy posilkować się sformułowaniami zawartymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁰ (dalej: „**Konstytucja**”). Zgodnie z art. 61 Konstytucji informacją publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Do definicji informacji publicznej odniósł się NSA w wyroku z dnia 30 października 2002 r.¹¹ stwierdzając, że są to informacje wytworzone przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne oraz inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym (komunalnym bądź Skarbu Państwa), jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone.

Przy ustalaniu definicji informacji publicznej należy mieć na uwadze znaczenie pojęcia „*sprawy publicznej*”, które w ogóle nie zostało zdefiniowane w u.d.i.p. Dla wyjaśnienia pojęcia sprawy publicznej należy również kierować się treścią art. 61 ust. 1 Konstytucji, który informację dotyczącą sprawy publicznej wiąże z działalnością organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Działalność innych osób prawnych lub jednostek organizacyjnych może być przedmiotem informacji publicznej w takim zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Sprawą publiczną jest zatem działalność organów władzy publicznej, jak i wskazanych wyżej podmiotów w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym, czyli mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Uwzględniając te wszystkie aspekty, stwierdzić należy, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa.

Mając powyższe na uwadze, w pierwszej kolejności należy podkreślić, że PKP S.A. nie jest organem władzy publicznej ani osobą pełniącą funkcję publiczną, a zatem podmiotem, który *ex definitione* jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej. Spółka nie wykonuje bezpośrednio, czy nawet pośrednio, władzy publicznej ani zadań organów władzy publicznej, nie pełni jakichkolwiek funkcji publicznych, jak również nie wykonuje żadnych zadań zleconych bądź powierzonych do wykonywania przez państwo. Spółka nie działa w sposób władczy i nie pozostaje w sporze kompetencyjnym z państwem, gdyż nie przysługują jej kompetencje w takim znaczeniu, w jakim przysługują organom państwa. W niniejszej sprawie nie mamy zatem do czynienia z działalnością organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.

Jak wskazano powyżej, działalność innych osób prawnych może być przedmiotem informacji publicznej jedynie w takim zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej oraz jednocześnie gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu

¹⁰ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).

¹¹ Por. wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., II SA 181/02; wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., II SA 1956/02.

Państwa. Informację publiczną stanowi bowiem informacja wytworzona lub odnosząca się do podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania majątkiem publicznym. Spółka niewątpliwie do takich podmiotów nie należy. Informacje, o których mowa we Wniosku Fundacji nie odnoszą się do PKP S.A. jako podmiotu wykonującego funkcje publiczne, tj. nie dotyczą wykonywanych przez Spółkę zadań publicznych. Informacją publiczną jest taka informacja (dokument), która wyczerpuje dyspozycję art. 6 u.d.i.p. i która używana jest do realizowania powierzonych prawem zadań publicznych, zatem zadań dotyczących podmiotu wykonującego funkcje publicznoprawne bezpośrednio. Tymczasem informacje dotyczące monitoringu wizyjnego dworców kolejowych, którymi zarządza PKP S.A. nie są związane z wykonywaniem przez PKP S.A. bezpośrednio, czy nawet pośrednio, władzy publicznej lub jakichkolwiek funkcji publicznych. Stosowanie monitoringu wizyjnego przez Spółkę należy do sfery interesów gospodarczych Spółki, nie dotyczy zaś sprawy publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. i w konsekwencji – nie podlega udostępnieniu w trybie i na zasadach w niej określonych. Podobne stanowisko dotyczące odmówienia określonej informacji związku ze sprawą publiczną, a w konsekwencji uznania, że nie stanowi ona informacji publicznej, zajął NSA w wyroku z dnia 18 sierpnia 2010 r.¹², w którym uznał, że „*Pismo dyrektora w przedsiębiorstwie energetycznym skierowane do podległych mu pracowników, dotyczące zapobiegania nielegalnemu pobieraniu energii elektrycznej dotyczy zatem nie sprawy publicznej, lecz gospodarczych interesów spółki i nie jest informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Jest to dokument wewnętrzny, mający na celu zapobieganie działaniom społecznie i gospodarczo szkodliwym a jego powszechne udostępnienie mogłoby dodatkowo zmniejszyć efektywność przeprowadzanych kontroli*”. Stanowisko NSA nie pozostawia wątpliwości, że żądane przez Skarżącego informacje nie mają charakteru informacji publicznej w rozumieniu u.d.i.p. Informacje dotyczące wideomonitoringu nie są informacjami o charakterze publicznym, ponieważ nie są związane z szeroko rozumianą sprawą publiczną. Są to informacje wytworzone w związku z prowadzoną przez Spółkę działalnością gospodarczą. Wideomonitoring stanowi element systemu zabezpieczenia budynków i pomieszczeń PKP S.A. oraz znajdującego się w nim mienia, a jego stosowanie jest bezpośrednio związane z zabezpieczeniem interesów gospodarczych Spółki. Przedmiotowe informacje są zatem wyłącznie sprawą Spółki, nie dotyczącą zaś ani nie są związane ze sferą działalności publicznej.

Niezależnie od powyższego należy pokreślić, że okoliczność, że Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem Spółki nie oznacza, że wszystkie sprawy związane z działalnością Spółki są sprawą publiczną i mogą być uznane za informację publiczną. Gdyby tak było, wówczas pozycja Spółki na tle innych przedsiębiorców byłaby nieporównywalnie gorsza, prowadząca do dyskryminacji PKP S.A. w życiu gospodarczym. Spółka działa w warunkach wolnorynkowych: prowadzi działalność gospodarczą i jak każda spółka prawa handlowego stara się z tej działalności wypracować środki na pokrycie kosztów i osiągnięcie zysku. Działalność Spółki ma charakter gospodarczy i ukierunkowana jest na zysk, tak jak działalność innych spółek akcyjnych, w których akcjonariuszami są podmioty prywatne. Spółka w prowadzonej działalności wykorzystuje technologię rejestracji obrazu, podobnie jak inne podmioty działające na rynku, jako element systemu zabezpieczeń oraz nadzoru nad zarządzanymi obiektami w celu zwiększenia dyscypliny i wydajności pracy na terenie tych obiektów. Chodzi o usprawnienie procesów zarządzania oraz ich optymalizację. Często obiektem wideofilmowania nie jest osoba, czy grupa osób, lecz określone miejsce, w celu wykrycia niepożądanych zdarzeń i możliwości podjęcia odpowiednich działań w celu zwiększenia efektywności Spółki. Cel monitoringu wizyjnego ukierunkowany jest na interes

¹² Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r. I OSK 851/10.

gospodarczy Spółki, a nie zapewnienie bezpieczeństwa czy porządku publicznego, co wyklucza uznanie, że mamy do czynienia z informacją publiczną.

Odnosząc się natomiast do kryterium podmiotowego, czyli gospodarowania przez Spółkę mieniem publicznym, należy mieć na uwadze, że Skarb Państwa jest jedynie właścicielem wszystkich akcji Spółki. Majątek będący w posiadaniu Spółki jest natomiast bezsprzecznie własnością PKP S.A. tj. spółki prawa handlowego, działającej w oparciu o przepisy Ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych¹³ (dalej: „k.s.h.”) oraz Ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”¹⁴, nie jest zaś majątkiem Skarbu Państwa. Zgodzić się należy ze stanowiskiem NSA wyrażonym w wyroku z dnia 9 sierpnia 2011 r.¹⁵, w którym stwierdził, że majątek, którym dysponuje spółka nie jest własnością akcjonariuszy, lecz własnością spółki. Z uwagi na strukturę własnościową Spółki jej majątek podlega określonym zasadom transparentności, ale traktowanie majątku Spółki, jako majątku publicznego tj. majątku Skarbu Państwa, jest niedopuszczalne. Spółka i jej akcjonariusze, w tym przypadku Skarb Państwa, występują w obrocie prawnym jako dwie różne kategorie podmiotów. Co do zasady krąg akcjonariuszy nie ma przecież charakteru stałego – akcje spółki mogą zostać wprowadzone do obrotu giełdowego i wówczas skład akcjonariatu ulega zmianie. Bieżąca działalność Spółki oraz bieżąca kontrola tej działalności nie należy do akcjonariusza, lecz do organów spółki. PKP S.A. jako spółka akcyjna jest odrębną od akcjonariusza – Skarbu Państwa – osobą prawną, posiadającą własny majątek i organy zarządzające jej działalnością. Majątek Spółki nie może zatem być utożsamiany z majątkiem jej akcjonariusza – Skarbu Państwa.

Co istotne, nawet przyjęcie założenia, że Spółka spełnia kryterium gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa, nie ma istotnego znaczenia z powodu braku związku żądanych informacji z wykonywaniem zadań publicznych przez Spółkę oraz niespełnienia kryterium przedmiotowego, o którym mowa w art. 1 ust. 1 u.d.i.p., tj. braku charakteru informacji publicznej.

4. Przesłanki odrzucenia, względnie oddalenia Skargi

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zaskarżona przez Fundację beczynność Prezesa Zarządu PKP S.A. nie mieści się w katalogu spraw rozpatrywanych przez sądy administracyjne. Skarga na beczynność w istocie dotyczyła beczynności Prezesa Zarządu PKP S.A., co wynika *expressis verbis* z jej treści. Skarga nie dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej, w której Prezes Zarządu Spółki byłby zobowiązany do wydania lub podjęcia decyzji, postanowień, innych aktów czy czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1 – 4a p.p.s.a., a tylko wówczas, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., możliwe jest zaskarżenie beczynności organu. Prezes Zarządu Spółki jest wewnętrznym organem osoby prawnej, a nie organem administracji działającym na podstawie przepisów k.p.a., nie dysponuje władztwem administracyjnym do kształtowania sytuacji prawnej osób fizycznych lub osób prawnych. Mając powyższe na uwadze Skargę należy uznać za niedopuszczalną, co przemawia za jej odrzuceniem na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.¹⁶

¹³ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2000 r., Nr 94, poz. 1034 ze zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 84, poz. 948 ze zm., Dz.U. 2001 nr 100, poz. 1086, Dz.U. 2002 nr 205, poz. 1730).

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2011 r., I OSK 877/11.

¹⁶ Por. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2012 r., VII SAB/Wa 9/12.

Niezależnie od powyższego, należy podkreślić, że żądana przez Fundację informacja nie jest informacją publiczną. W sądach administracyjnych brak jest jednolitego stanowiska dotyczącego sposobu zakończenia postępowania w sytuacji, w której skarga na bezczynność okazała się bezzasadna, z tego powodu, że żądana informacja nie jest informacją publiczną. W takiej sytuacji część składów orzekających przyjmuje, że skarga jest niedopuszczalna i ją odrzuca¹⁷, pozostała część natomiast zakłada, że sąd administracyjny powinien wypowiedzieć się merytorycznie – oddalając skargę¹⁸.

W ocenie Spółki należy przychylić się do pierwszego z zaprezentowanych poglądów tj. odrzucenia Skargi, ponieważ żądana przez Skarżącego informacja nie mieści się w ustawowym pojęciu informacji publicznej, co czyni przedmiotową Skargę niedopuszczalną. Na gruncie u.d.i.p. organ jest zobowiązany do udzielenia informacji, ale tylko takiej, która znajduje się w jego posiadaniu, która stanowi informację publiczną i której używa do zrealizowania powierzonych prawem działań. Tym samym, na zasadach określonych w przepisach u.d.i.p., nie można domagać się wytworzenia informacji, której organ nie posiada bądź udostępnienia informacji, która nie ma charakteru informacji publicznej lub powinna zostać udostępniona w innym trybie. Sądy administracyjne powołane są bowiem do kontroli zgodności z prawem działań czy bezczynności w zakresie dostępu do informacji publicznej, lecz tylko wówczas, gdy rzeczywiście poddana ich kognicji kwestia do tej materii należy. Jeśli wnioskodawca żąda udzielenia informacji, które nie są informacjami publicznymi, organ nie ma obowiązku wydawania decyzji o odmowie udzielenia informacji, lecz zawiadamia wnoszącego, iż żądane dane nie mieszczą się w pojęciu objętym przedmiotową ustawą. W sytuacji natomiast, gdy przedmiotem skargi jest bezczynność organu w zakresie dostępu do informacji, do udostępnienia których nie ma zastosowania u.d.i.p., kognicja sądów administracyjnych nie jest dopuszczalna.

Poinformowanie Skarżącego, że treść Wniosku nie dotyczy sprawy z zakresu podlegającego udostępnieniu w trybie przewidzianym u.d.i.p. stanowi czynność materialno-techniczną, która nie przybiera formy decyzji administracyjnej i nie mieści się w katalogu, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W postanowieniu z dnia 24 stycznia 2006 r.¹⁹ NSA uznał, że: „Pismo informacyjne o tym, że informacja nie ma charakteru informacji publicznej, nie podlega kognicji sądów administracyjnych, nie mieści się bowiem w zakresie art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”. Wskazana argumentacja przemawia zatem za odrzuceniem Skargi. W podobnej sprawie, tzn. w sytuacji, gdy wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie dotyczył informacji publicznej w rozumieniu u.d.i.p., NSA postanowieniem z dnia 19 stycznia 2011 r.²⁰ skargę na bezczynność organu odrzucił, uznając, że „organ jest zobowiązany do udzielenia informacji, ale tylko takiej, która znajduje się w jego posiadaniu i której używa do zrealizowania powierzonych prawem działań.” W cytowanym postanowieniu NSA stwierdził, że „W niniejszej sprawie (...) organ udzielił skarżącej spółce odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, wystosowując pismo informujące, że żądane przez nią dane nie stanowią informacji publicznej. Organ nie był więc zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, ani do wydania decyzji o odmowie jej udostępnienia na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, a wniesienie skargi na jego bezczynność było niedopuszczalne”. Nie budzi zatem wątpliwości, że w sytuacji, gdy organowi nie można postawić zarzutu bezczynności – bo udzielona przez niego, w formie czynności materialno-technicznej odpowiedź nie podlega zaskarżeniu w trybie skargi do sądu administracyjnego – skarga jest niedopuszczalna.

¹⁷ Por. postanowienie WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2014 r., II SAB/Lu 16/14, postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 21 sierpnia 2012 r., IV SA/GI 667/12.

¹⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 grudnia 2011 r., II SAB/Po 61/11.

¹⁹ Postanowienie NSA z 24 stycznia 2006 r., I OSK 928/2005, niepubl.

²⁰ Postanowienie NSA z dnia 19 stycznia 2011 r., I OSK 8/11.

Analogiczne stanowisko zajął WSA w Warszawie w postanowieniu z dnia 25 sierpnia 2010 r.²¹ stwierdzając, że „Jeżeli sprawa nie jest i nie może być załatwiona w jednej z prawnych form działania organu administracji publicznej, podlegających kontroli sądu administracyjnego, formułowanie zarzutu beczynności pod adresem organu należy uznać za niedopuszczalne. Skarga na beczynność organu jest dopuszczalna tylko wówczas i tylko w takich granicach, w jakich przedmiot sprawy pozwala zakwalifikować ją jako załatwianą w jednej z prawnych form działania organu administracji publicznej, wymienionych w art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.). Wynika z tego, że wniosek Spółki nie może zostać załatwiony w trybie dostępu do informacji publicznej, ani też w żadnym innym trybie, toteż wniesiona skarga na beczynność, jako niedopuszczalna, podlega odrzuceniu”.

W sytuacji, gdyby tutejszy Sąd uznał, że nie zachodzą podstawy do odrzucenia Skargi, to niewątpliwie przedstawione wyżej argumenty przemawiają za oddaleniem Skargi, jako bezzasadnej. Linia orzecznicza opowiadająca się za oddaleniem skargi na beczynność w sprawach dostępu do informacji publicznej (w sytuacji, w której żądana informacja informacją publiczną nie jest) opiera się na założeniu, że w wyżej wymienionych sprawach sąd administracyjny zobowiązany jest do rozstrzygnięcia, czy żądana informacja stanowi informację publiczną. W takiej sytuacji sąd administracyjny powinien wypowiedzieć się merytorycznie i orzec, czy przepisy u.d.i.p. w przypadku konkretnego żądania znajdują zastosowanie²². Analiza Skargi nie pozostawia jednak wątpliwości, że żądana przez Skarżącego informacja nie ma waloru pozwalającego na jej ujawnienie w trybie u.d.i.p., co przemawia za oddaleniem Skargi.

Na marginesie zwrócić uwagę należy, że sądy administracyjne nie rozszerzają prawa do informacji ponad to, co prawodawca zagwarantował uprawnionym w Konstytucji i u.d.i.p. Skoro informacja żądana przez Skarżącego nie mogła, ze wskazanych wyżej przyczyn, zostać udostępniona w trybie u.d.i.p. Skarga Fundacji powinna zostać odrzucona, ewentualnie oddalona z powodu braku uzasadnionych podstaw.

5. Brak stanu beczynności

Niezależnie od wskazanych wcześniej argumentów, Skarga nie zasługuje na uwzględnienie ze względu na brak stanu beczynności wynikający z Odpowiedzi na Wniosek wystosowanej przez PKP S.A. Jak już wcześniej wspomniano, jeśli żądana informacja nie jest informacją publiczną, wówczas nie stosuje się przepisów u.d.i.p., a jedynym obowiązkiem podmiotu, do którego skierowano wniosek o udostępnienie informacji publicznej, jest zawiadomienie wnioskodawcy, iż żądane dane nie mieszczą się w pojęciu objętym u.d.i.p.²³. Ze stanowiskiem tym koresponduje teza, że odmowa udostępnienia informacji powołanej jako publiczna wymaga wydania decyzji administracyjnej tylko wtedy, gdy rzeczywiście chodzi o informację publiczną²⁴. Skarżący we Wniosku żądał w istocie udzielenia informacji, które nie są informacjami publicznymi. W tej sytuacji na PKP S.A. ciążył jedynie obowiązek zawiadomienia Skarżącego, iż żądane dane nie mieszczą się w pojęciu objętym u.d.i.p. Powyższy obowiązek został przez PKP S.A. zrealizowany poprzez wystosowanie Odpowiedzi na Wniosek, tj. pisma z dnia 7 marca 2014 r. informującego, że żądane informacje nie stanowią informacji publicznej. Spółka nie była zobowiązana do udostępnienia informacji publicznej ani do wydania decyzji o odmowie jej udostępnienia na podstawie u.d.i.p., bo

²¹ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 25 sierpnia 2010 r., II SAB/Wa 150/10.

²² Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 grudnia 2007 r., II SAB/Kr 96/07.

²³ Wyrok NSA z dnia 27 września 2002 r., II SAB 180/02, niepubl.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2002 r., II SA 2867/02, M. Praw. 2003, nr 4, s. 147.

informacja o zasadach stosowania monitoringu wizyjnego na dworcach kolejowych, której udostępnienia domagał się Skarżący, nie miała charakteru informacji publicznej.

Jak uznał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 2 grudnia 2005 r.²⁵ od „milczenia” organu należy odróżnić sytuację, w której odpowiada on na wniosek o udostępnienie informacji publicznej. W takim wypadku: „odpowiedź organu na wniosek zainteresowanego podmiotu trzeba potraktować jako udzielenie informacji, choć oczywiście takie stanowisko organu może nie satysfakcjonować zainteresowanego. Niezależnie od treści i formy udzielonej odpowiedzi podkreślić należy, że jakikolwiek przejaw działania ze strony organu administracji w sprawie o udostępnienie informacji publicznej wyklucza zarzut beczynności. Odpowiedź, której organ udzielił skarżącemu w przedmiotowej sprawie, wyklucza ustalenie, że pozostaje on w beczynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej.” Podobnie uznał WSA w Gorzowie Wielkopolskim w postanowieniu z dnia 6 maja 2010 r.²⁶ wskazując, że o skuteczności skargi na beczynność organu można mówić jedynie wówczas, gdy właściwy organ nie wykonuje w terminie nałożonego nań prawem obowiązku, bądź nie czyni tego w sposób przewidziany prawem: „Rzeczą organu, do którego wpływa wniosek o udostępnienie informacji publicznej jest załatwienie go w przepisany sposób, czyli udostępnienie informacji, jeśli ją wytworzył bądź jest w jej posiadaniu, albo odmowa lub umorzenie postępowania z przyczyn uregulowanych ustawą, albo wreszcie poinformowanie, że żądane dane nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy”. Innymi słowy, Spółce nie można postawić skutecznego zarzutu beczynności, gdyż udzieliła informacji stanowiącej odpowiedź na wniosek Skarżącego we właściwym czasie i odpowiedniej formie przewidzianej u.d.i.p., wskazując, że żądana informacja nie stanowi informacji publicznej. Bez znaczenia pozostaje powołanie się przez Spółkę na przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym czy ustawy o ochronie informacji niejawnych, bowiem z treści pisma jednoznacznie wynika, że w ocenie Spółki żądane przez Fundację informacje nie stanowią informacji publicznej. Wystosowanie Odpowiedzi na Wniosek wyłącza uznanie, że Spółka znajduje się w beczynności co do rozpatrzenia wniosku Skarżącego.

Jednocześnie, biorąc pod uwagę fakt, iż Spółka w ustawowym 14-dniowym terminie odpowiedziała na Wniosek Fundacji, nie można uznać, że beczynność miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa²⁷. Rażącym naruszeniem przepisów prawa jest bowiem ich oczywiste niezastosowanie, długotrwałość prowadzenia postępowania, czy też brak jakiegokolwiek aktywności organu. W przedmiotowej sprawie Spółce nie można skutecznie postawić zarzutu lekceważenia Fundacji czy braku podejmowania jakichkolwiek czynności przez czas trwania postępowania. Tym bardziej nie można postawić zarzutu niezastosowania przepisu art. 16 u.d.i.p., skoro jak wcześniej wyjaśniono, wydanie decyzji odmownej było w niniejszej sprawie niemożliwe. Przepisy u.d.i.p. nie nakładają na Spółkę obowiązku prowadzenia korespondencji z podmiotem występującym z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. Żadna inna ustawa również nie zobowiązuje Spółki do odpowiadania na maile czy pisma petentów, zwłaszcza w sytuacji, gdy Spółka już raz udzieliła odpowiedzi i przedstawiła swoje stanowisko w konkretnej sprawie. Spółka w ustawowym terminie odpowiedziała na Wniosek Fundacji, zatem Skarga analizowana także w tym aspekcie nie zasługuje na uwzględnienie.

²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 grudnia 2005 r. II SAB/Wa 154/2005.

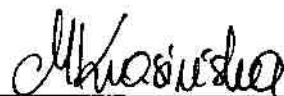
²⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 maja 2010 r., II SAB/Go 10/2010.

²⁷ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 grudnia 2013 r., II SAB/Sz 106/13; wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 września 2013 r., II SAB/Wa 285/13, Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2012 r., II SAB/Wa 397/12, Wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 kwietnia 2014 r. II SAB/Kr 46/14.

6. Kwestie formalne

W niniejszej sprawie, oprócz korespondencji mailowej nie istnieją akta sprawy, które mogłyby zostać przekazane wraz ze Skargą, natomiast przekazanie Skargi wraz z odpowiedzią na Skargę następuje z zachowaniem ustawowego, 15-dniowego terminu, o którym mowa w art. 21 pkt 1 u.d.i.p.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak na wstępie.



Magdalena Krasieńska
radca prawny

W załączeniu:

1. e-mail Fundacji z dnia 24 lutego 2014 r. zawierający Wniosek;
2. e-mail PKP S.A. z dnia 7 marca 2014 r. zawierający Odpowiedź na Wniosek;
3. e-mail Fundacji z dnia 12 marca 2014 r.;
4. Skarga wraz z załącznikami;
5. pełnomocnictwo wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej;
6. odpis z KRS PKP S.A.
7. odpis odpowiedzi na Skargę wraz z załącznikami.