



Warszawa, 10 lipca 2014 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie**  
ul. Jasna 2/4  
00-013 Warszawa

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

**Organ:**  
**Prezes Zarządu Polskich Kolei Państwowych S.A.**  
ul. Szczęśliwicka 62  
00-973 Warszawa

*Reprezentowany przez radcę prawnego*

**Magdalenę Krasieńską**  
Adres do doręczeń:  
Weil, Gotshal & Manges  
Paweł Rymarz sp. k.  
ul. Emilii Plater 53  
00-113 Warszawa

sygn. II SAB/Wa 345/14

### **Pismo procesowe Skarżącej – Fundacji Panoptykon**

Fundacja Panoptykon 28 kwietnia 2014 r. wniosła skargę na bezczynność Prezesa Zarządu PKP S.A. (dalej: **PKP, Spółka**) w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej dotyczącej stosowania monitoringu wizyjnego na terenie niektórych dworców kolejowych. W odpowiedzi na skargę PKP wniosła o odrzucenie skargi w całości, ewentualnie jej oddalenie. W niniejszym piśmie procesowym odnosimy się do argumentów podniesionych w odpowiedzi na skargę, uzasadniając, dlaczego nie zasługują one na uwzględnienie.

#### **1. PKP jako spółka zobowiązana do udostępniania informacji publicznej**

Wbrew twierdzeniom zawartym w odpowiedzi na skargę, w naszej ocenie PKP zobowiązana jest do udostępnienia informacji publicznej, wypełnia bowiem przesłanki określone w art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej: **udip**) – wykonuje

zadania publiczne, a jednocześnie jest osobą prawną, w której Skarb Państwa ma pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

#### **a. PKP jako spółka wykonująca zadania publiczne**

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie definiuje pojęcia „zadania publiczne”. Nie ulega jednak wątpliwości, że jest ono szersze niż pojęcie „zadań władzy publicznej” użyte w art. 61 Konstytucji. W orzecznictwie zwraca się uwagę, że „zadanie publiczne” cechuje **powszechność i użyteczność dla ogółu**, a także sprzyjanie osiągnięciu celów określonych w Konstytucji lub ustawie (por. wyrok NSA z 18 sierpnia 2010 r., sygn. I OSK 851/10). Jak podkreślił NSA w uchwale 7 sędziów z 11 kwietnia 2005 r. (sygn. I OPS 1/05), wykonywanie zadań publicznych przez konkretny podmiot powinno wynikać z wyraźnych unormowań ustawowych lub rozstrzygnięć opartych na unormowaniach ustawowych, które powierzają określone zadania publiczne konkretnym podmiotom. Jednocześnie NSA zastrzegł, że nie można wykluczyć wykonywania zadań publicznych przez podmioty, które nie mają ku temu wyraźnego umocowania w przepisach prawa.

W naszej ocenie Spółka uczestniczy w wykonywaniu zadań, o których mowa w ustawie z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. Zarządzanie dworcami kolejowymi, poprzez umożliwianie pasażerom korzystania z transportu kolejowego, stanowi także realizację konstytucyjnego prawa każdego obywatela do zmiany miejsca pobytu. Zgodnie bowiem z art. 52 ust. 1 Konstytucji każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>. Zadanie zarządzania dworcami kolejowymi ma więc bez wątpienia charakter powszechny i użyteczny dla ogółu. Co więcej, Spółka wykonuje również zadania, o których mowa w art. 58 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, zgodnie z którym zarządcy i przewoźnicy kolejowi obowiązani są do zapewnienia ładu i porządku na obszarze kolejowym. Co więcej, jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 4 marca 2014 r. (sygn. II SAB/Wa 28/14) dotyczącym Spółki, wykonuje ona zadania publiczne w postaci przewozu osób i towarów.

#### **b. PKP jako osoba prawna, w której Skarb Państwa ma pozycję dominującą**

W odpowiedzi na skargę PKP podniosła, że majątek Spółki nie jest majątkiem Skarbu Państwa, który jest jedynie właścicielem **wszystkich akcji** Spółki. Zdaniem Spółki nie jest ona zobowiązana do udostępniania informacji publicznej, bowiem informację publiczną stanowi jedynie informacja **„wytworzona lub odnosząca się do podmiotów wykonujących funkcje publicznej w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania majątkiem publicznym”**.

Stanowisko to pomija brzmienie art. 4 ust. 1 pkt 5 udip, zgodnie z którym do udostępniania informacji publicznej obowiązane są podmioty, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb

---

<sup>1</sup> Prawo do przemieszczania się ma również podstawę prawnomiędzynarodową – zgodnie z art. 2 protokołu nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zapewniającego niektóre prawa i wolności inne niż już zawarte w Konwencji i Protokole nr 1 do Konwencji, „każdy, kto przebywa legalnie na terytorium państwa, ma prawo do swobodnego poruszania się i do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania na tym terytorium”.



Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają **pozycję dominującą** w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zgodnie z wyrokiem NSA z 16 listopada 2011 r. (sygn. I OSK 1464/11) art. 4 ust. 1 pkt 5 udip „wiąże **pozycję dominującą** jednostek samorządu terytorialnego ze strukturą kapitałową spółki, a nie z rynkiem, na którym spółka działa”. Zdaniem NSA odesłanie do przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów oznacza oznaczenie **wielkości udziałów** jednostek samorządu terytorialnego **w spółce**, która skutkuje uznaniem tych jednostek za posiadające pozycję dominującą w takiej spółce. „Już spełnienie tylko tej przesłanki czyni Spółkę podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej, bowiem wskazany wyżej przepis nie wymaga łącznego istnienia wszystkich wymienionych w nim przesłanek. Tym samym uznać należy, że skoro skarżąca Agencja jako osoba prawna spełnia przesłanki określone w części drugiej powołanego art. 4 ust. 1 pkt 5 dostępie do informacji publicznej, to nie ma prawnej doniosłości dalsza analiza dotycząca charakteru prawnego majątku tej spółki”. Naszym zdaniem analogiczna sytuacja występuje w przedmiotowej sprawie: jak wskazała Spółka, Skarb Państwa jest właścicielem wszystkich akcji PKP, a więc nie ulega wątpliwości, że posiada w niej pozycję dominującą.

**Podsumowując, w naszej ocenie Spółka jest zobowiązana do udostępniania informacji publicznej, ponieważ spełnia wymogi wynikające z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej: wykonuje zadania publiczne oraz jest osobą prawną, w której Skarb Państwa ma pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.**

Wniosek ten potwierdza w całości wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 marca 2014 r. (sygn. II SAB/Wa 28/14). Zdaniem sądu „oczywiste i niesporne jest to, że Polskie Koleje Państwowe S.A. stanowią podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, co wynika wprost z treści art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Powyższe przesądza fakt wykonywania przez tą Spółkę zadań publicznych (przewóz osób i towarów) i skala wykonywania tych zadań oraz całkowity udział Skarbu Państwa w tej Spółce”.

Dodatkowo zwracamy uwagę, że PKP prowadzi Biuletyn Informacji Publicznej<sup>2</sup>, na którym udostępnia formularz wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Tym samym PKP działa w sposób właściwy dla podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej. Co więcej, w piśmie z 7 marca 2014 r. PKP odpowiedziała na pytania numer 5 i 6 zawarte we wniosku Fundacji Panoptykon, które dotyczyły sposobu, w jakim pasażerowie informowani są o kamerach zainstalowanych na dworcach.

## **2. Pytanie o monitoring jako pytanie dotyczące informacji publicznej**

Zdaniem Spółki stosowanie monitoringu wizyjnego należy do sfery jej interesów gospodarczych, nie dotyczy zaś sprawy publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 udip. Z tej tezy Spółka wnioskuje, że informacje, których dotyczy wnioski, nie stanowią informacji publicznej i nie podlegają udostępnieniu. Szczególnie zwraca przy tym uwagę deklaracja, że celem monitoringu wizyjnego

---

<sup>2</sup> <http://pkpsa.pl/pkpsa/bip/>.



jest interes gospodarczy Spółki, a nie zapewnienie bezpieczeństwa czy porządku publicznego, co ma wykluczać uznanie, że mamy do czynienia z informacją publiczną. W swojej argumentacji Spółka powołuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 18 sierpnia 2010 r. (sygn. I OSK 851/10), w którym NSA uznał, że pismo dyrektora przedsiębiorstwa energetycznego skierowane do podległych mu pracowników nie dotyczy sprawy publicznej, lecz gospodarczych interesów spółki i nie jest informacją publiczną, a dokumentem wewnętrznym.

W naszej ocenie stosowanie kamer monitoringu wizyjnego na terenie dworców jest sprawą publiczną w rozumieniu udip z wielu powodów. Po pierwsze, wynika to z charakteru monitoringu wizyjnego, którego działanie polega na rejestracji wizerunku, a w niektórych wypadkach również głosu, osób monitorowanych. Rejestracja wizerunku stanowi ingerencję w ich prywatność oraz autonomię informacyjną, a więc w konstytucyjne prawa wyrażone w art. 47 i 51 Konstytucji. W naszej ocenie obywatele mają prawo wiedzieć, przez ile kamer są monitorowani, czy nagrywany jest obraz, czy również dźwięk, a także w jakich częściach dworca zlokalizowane są kamery.

Po drugie, trudno przyjąć, że stosowanie monitoringu dotyczy wyłącznie interesów gospodarczych Spółki. Rejestracja wizerunku osób monitorowanych jednoznacznie odróżnia go od służących ochronie interesów gospodarczych dokumentów wewnętrznych (z tego względu powoływany przez Spółkę wyrok NSA z 18 sierpnia 2010 r. nie jest adekwatny do niniejszej sprawy). Bez względu na deklarowany przez Spółkę cel funkcjonowania kamer na dworcach, dotyczą one bezpośrednio wszystkich użytkowników dworców. Zwracamy przy tym uwagę, że Spółka wykonuje zadania publiczne (o czym była mowa wyżej), m.in. zapewnia ład i porządek na obszarze kolejowym. W odpowiedzi na skargę PKP informuje, że „często obiektem wideo-filmowania nie jest osoba, czy grupa osób, lecz określone miejsce, w celu wykrywania niepożądanych zdarzeń i możliwości podjęcia odpowiednich działań”. Naszym zdaniem wynika z tego, że monitoring stosowany jest przez Spółkę – przynajmniej w części – do realizacji zadania publicznego w postaci zapewniania ładu i porządku na dworcach kolejowych, co wykracza poza interes gospodarczy Spółki.

Po trzecie, należy zwrócić uwagę, że z uwagi na pełny udział Skarbu Państwa w spółce, pytania dotyczące kamer monitoringu dotyczą w istocie majątku publicznego, a więc kwestii, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5 udip. Z zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi wyciągnąć można natomiast wniosek, że obywatele mają prawo do wiedzy na temat majątku publicznego.

Na marginesie zwracamy uwagę, że z wnioskami o udostępnienie informacji publicznej dotyczącymi kamer monitoringu wizyjnego Fundacja Panoptykon zwróciła się również do innych spółek kolejowych: PKP Intercity, PKP Przewozy Regionalne i PKP Polskie Linie Kolejowe. Wszystkie te spółki udzieliły pełnej odpowiedzi na pytania.

### **3. Dopuszczalność skargi na bezczynność Prezesa PKP**

Zdaniem Spółki niedopuszczalne jest wniesienie skargi na bezczynność Prezesa PKP, bowiem „nie dysponuje on władztwem administracyjnym do kształtowania sytuacji prawnej osób fizycznych lub prawnych”. Naszym zdaniem zarzut ten jest chybiony, bowiem zgodnie z udip krąg podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej daleko wykracza poza podmioty dysponujące władztwem administracyjnym. Jak wskazaliśmy wyżej, PKP jest zobowiązana do udostępniania informacji publicznej, bowiem wykonuje zadania publiczne, a jednocześnie jest osobą prawną, w której Skarb Państwa ma pozycję dominującą.

Jednocześnie zwracamy uwagę, że skarga na bezczynność dopuszczalna jest nie tylko w sytuacji braku jakiegokolwiek odpowiedzi ze strony adresata wniosku, ale również wówczas, kiedy uznaje on, że żądana informacja nie ma charakteru informacji publicznej (jak w niniejszej sprawie). Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18 maja 2011 r. (sygn. I OSK 851/10) sąd administracyjny, rozpoznając skargę na bezczynność, „musi wypowiedzieć się merytorycznie i orzec, czy przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej w przypadku konkretnego żądania znajdują zastosowanie. Jeżeli żądana informacja nie spełnia wymogów określonych w art. 1 ust. 1 udip skarga ulega oddaleniu”.

\*\*\*

Zdaniem Fundacji Panoptykon Spółka jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej, natomiast pytania zawarte we wniosku dotyczyły informacji publicznej. W związku z tym skarga Fundacji jest zasadna i zasługuje na uwzględnienie.



Małgorzata Szumańska  
Wiceprezeska



Katarzyna Szymielewicz  
Prezeska

Załączniki:

1. Odpis pisma procesowego Skarżącej – Fundacji Panoptykon