

**2.**

**Charakter protokołu z posiedzenia Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich. Odróżnienie informacji od nośnika informacji.**

**Informacja publiczna zawarta w dokumencie niemającym charakteru oficjalnego. Bezczywność w udostępnieniu informacji**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 16 grudnia 2022 r.

III OSK 1578/21

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSAZbigniew Ślusarczyk

Sędzia NSA Wojciech Jakimowicz (spr.)

Sędzia WSA (del.) Dariusz Chaciński

po rozpoznaniu w dniu 16 grudnia 2022 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2019 r., sygn. akt: II SAB/Wa 726/18 w sprawie ze skargi T.L.K. na bezczynność Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej oddała skargę kasacyjną.

**oddała skargę kasacyjną.**

**Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 11 kwietnia 2019 r., sygn. akt: II SAB/Wa 726/18 po rozpoznaniu sprawy ze skargi T.L.K. na bezczynność Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 19 października 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej, w punkcie pierwszym zobowiązał Komisję do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich do rozpoznania wniosku z dnia 19 października 2018 r. w części dotyczącej punktu 2, w punkcie drugim stwierdził, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, w punkcie trzecim zasądził od Ministra Sprawiedliwości na rzecz skarżącego zwrot kosztów postępowania.

Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

T.L.K. wystąpił w dniu 19 października 2018 r. do Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej z wnioskiem o udostępnienie sporządzonych zgodnie z art. 37a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych protokołów dotyczących nieruchomości warszawskich z posiedzeń Komisji w dniach:

1. 14 marca 2018 r., w trakcie którego wydane zostało postanowienie o wpisie ostrzeżenia do księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości przy ul. (...), sygn. (...);
2. 28 sierpnia 2018 r., w trakcie którego wydane zostało postanowienie o wpisie ostrzeżenia do księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości przy ul. (...), sygn. (...) oraz sygn. (...);
3. 1 października 2018 r., w trakcie którego wydane zostało postanowienie o wpisie ostrzeżenia do księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości przy Placu (...), sygn. (...).

Dyrektor Departamentu Prawa Administracyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości pismem z dnia 29 sierpnia 2018 r. odpowiedziała skarżącemu, że protokoły z prowadzonych przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich rozpraw nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu przepisów ustawy. Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. Protokoły są częścią indywidualnych postępowań administracyjnych, a mając więc na uwadze, że zgodnie z art. 73 § 1 k.p.a., prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów (również po zakończeniu postępowania) przysługuje wyłącznie stronie, przekazanie odpisów protokołów będących częścią akt indywidualnych postępowań administracyjnych, których skarżący nie jest stroną, w trybie przepisów ustawy, nie jest możliwe.

T.L.K. wywiódł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w zakresie rozpoznania jego wniosku z dnia 19 października 2018 r., domagając się zobowiązania Komisji do udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem z dnia 19 października 2018 r. oraz zasądzenia od Komisji na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania.

W odpowiedzi na skargę Zastępcy Przewodniczącego Komisji wniosk o odrzucenie skargi z uwagi na niewyczerpanie środków zaskarżenia bądź jej oddalenie ze względu na bezzasadność skargi oraz o rozpoznanie sprawy na rozprawie. Organ wyjaśnił, że wnioskodawca wystąpił o udostępnienie protokołów sporządzonych zgodnie z art. 37a ustawy, tymczasem przepis ten dotyczy protokołu z przesłuchania osoby wezwanej na rozprawę lub posiedzenie Komisji. Dokumenty takie zatem nie powstały i chociaż udzielona odpowiedź nie była do końca precyzyjna, to jednak informacji publicznej nie stanowią dokumenty, które nie zostały nigdy sporządzone. We wskazanych we wniosku datach nie odbyły się posiedzenia z udziałem stron, świadków czy biegłych. Komisja wydała jedynie postanowienia nakazujące wpis ostrzeżenia w księgach wieczystych o podjętych czynnościach sprawdzających.

Komisja w odpowiedzi na wezwanie Sądu przekazała protokoły z trzech posiedzeń niejawnych z dnia 14 marca 2018 r., 28 sierpnia 2018 r. i 1 października 2018 r., w trakcie których wydane zostały postanowienia o wpisie ostrzeżeń do ksiąg wieczystych prowadzonych dla nieruchomości położonych przy ul. (.); (...) i Placu (...).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyjaśniając brak podstaw do odrzucenia skargi oraz podstawy uznania Komisji za podmiot zobowiązany do udostępniania posiadanej informacji publicznej, stwierdził, że informacją publiczną jest treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Ponadto informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej, związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób dotyczących ich i są nimi zarówno treść dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet jeżeli nie pochodzą wprost od nich. Niezależnie od powyższego, aby konkretna informacja posiadała walor informacji publicznej, musi się odnosić do sfery faktów.

Sąd wskazał, że analiza protokołów wykazuje, że stanowią one informację publiczną, skoro dotyczą sfery faktów, a ponadto są dokumentami wytworzonymi przez organ. Ponadto protokoły zostały sporządzone i przesłane do Sądu w aktach administracyjnych sprawy, tym samym została spełniona przesłanka przedmiotowa ustawy o dostępie do informacji pu-

blicznej. Sąd stwierdził jednak, że nie dopatrzył się w protokołach Komisji z dnia 14 marca oraz z dnia 1 października 2018 r. wskazanych w nich postanowień dotyczących podanych lokalizacji nieruchomości i o wymienionych numerach, jednak w protokole Komisji z dnia 28 sierpnia 2018 r. ujęte jest zawarte we wniosku postanowienie dotyczące wskazanej w nim lokalizacji, w związku z czym organ pozostawał bezczynny w rozpoznaniu wniosku w tym zakresie. Skoro zaś żądane protokoły znajdowały się w posiadaniu Komisji i skarżący wnosił o ich udostępnienie, to mimo że nie zostały one sporządzone w trybie powoływanego we wniosku przepisu art. 37a ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji restrykcyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, organ powinien był wezwać skarżącego - w myśl art. 38 powyższej ustawy - do sprecyzowania wniosku.

Zdaniem Sądu organ podjął działania w sprawie i prowadził ze skarżącym korespondencję przedstawiając swoje stanowisko, co nie wskazuje, aby stwierdzona bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiodła Komisja do spraw restrykcyjności nieruchomości warszawskich, zaskarżając ten wyrok w całości, wnosząc o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie, uchylenie wyroku i oddalenie skargi, zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego oraz zarzucając naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na wynik sprawy oraz przepisów prawa materialnego, tj.:

1. art. 149 § 1 pkt 1 i 3 oraz § 1a p.p.s.a. w zw. z art. 15 ust. 1 i 2 w zw. z art. 24a ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji restrykcyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa w zw. z art. 1 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a i ust. 2 w zw. z art. 13 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej w zw. z art. 38 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji restrykcyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, poprzez uwzględnienie skargi i zobowiązanie Komisji do rozpoznania wniosku T.L.K. w części dotyczącej punktu 2, co stanowiło konsekwencję przyjęcia, że wymienione we wniosku protokoły z posiedzeń Komisji są dokumentami urzędowymi stanowiącymi informację publiczną podlegającą udostępnieniu, podczas gdy wskazane protokoły stanowią dokumenty wewnętrzne Komisji, przedstawiające sam przebieg posiedzenia, które nie mają wpływu na jakiegokolwiek rozstrzygnięcie wydawane przez Komisję, gdyż posiadają jedynie charakter czynności

techniczno-porządkowych (pomocniczych), co powoduje, że nie stanowią one informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej;

2. art. 149 § 1 pkt 1 i 3 oraz § 1a Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez przyjęcie, że Komisja pozostawała w beczynności w rozpoznaniu wniosku T.L.K., co skutkowało uwzględnieniem skargi, podczas gdy organ w terminach określonych przez art. 13 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej wystosował do wnioskodawcy stosowne pismo wskazując, że dokumenty żądane przez skarżącego we wniosku z dnia 19 października 2018 r. nie stanowią informacji publicznej, co powoduje, że Komisja nie pozostawała w beczynności;
3. art. 1 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a i ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że treść wszelkich dokumentów sporządzanych przez organ obowiązany do udostępnienia informacji publicznej i wykorzystywanych przez ten organ przy wykonywaniu zadań publicznych, podlega udostępnieniu jako informacja publiczna oraz poprzez przyjęcie, że wszelkie nośniki danych stanowią same w sobie informację publiczną, a nie dane jakie są na nich zawarte, a tym samym uznanie, że wnioskiwane przez skarżącego protokoły stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, a w konsekwencji przyjęcie, że nie udostępniając wnioskowanych dokumentów Komisja pozostawała w beczynności, podczas gdy zgodnie z powołanymi przepisami treść dokumentu podlega udostępnieniu jedynie w odniesieniu do dokumentów urzędowych, natomiast wnioskowane protokoły jako dokumenty wewnętrzne nie stanowią dokumentu urzędowego, a przez to nie stanowią informacji publicznej i nie podlegają udostępnianiu w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że, jak wynika z projektu ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, rezultat czynności sprawdzających ma stanowić asumpt do wszczęcia z urzędu i przeprowadzenia przez Komisję właściwego postępowania rozpoznawczego. Czynności sprawdzające stanowią wewnątrzadministracyjną wstępną formę aktywności Komisji, składającą się z szeregu czynności o charakterze materialno-technicznym, których celem jest ustalenie, czy w związku z wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej istnieją podstawy do wszczęcia postępowania rozpoznawczego. Nie mają charakteru sforma-

lizowanego, a jedynym aktem podejmowanym w ich toku przez Komisję jest wydanie postanowienia o zabezpieczeniu czynności sprawdzających przez wpis ostrzeżenia do księgi wieczystej (art. 24a ust. 1 ustawy). W zamiarze ustawodawcy, wyposażenie Komisji w możliwość przeprowadzania czynności sprawdzających miało służyć odformalizowaniu postępowania w sytuacjach, gdy zachodzi konieczność zbadania stanu faktycznego poza ramami wyznaczonymi przez przepisy k.p.a., a istota czynności sprawdzających w świetle art. 15 ustawy polega na prowadzeniu kontroli „w sprawie decyzji reprivatyzacyjnej”. W toku czynności sprawdzających, Komisja dokonuje analizy akt postępowania, informacji, dokumentacji czy też stanowiska przekazanego organowi w trybie art. 12 i 14 ustawy. Co istotne, rezultatem czynności sprawdzających może być jedynie uprawdopodobnienie, że wydanie decyzji reprivatyzacyjnej miało miejsce z naruszeniem prawa. Dopiero wówczas Komisja może podjąć dalsze kroki celem wszczęcia postępowania nadzwyczajnego przewidzianego w art. 16 ustawy, w którym dochodzi do merytorycznego rozpoznania konkretnego przypadku. Do czynności sprawdzających nie stosuje się też przepisów k.p.a.

Chociaż więc Komisja jest podmiotem zobowiązanym do udzielania informacji publicznej to nie każdy, najdrobniejszy nawet przejaw tej działalności i nie każdy wytworzony przez organ „dokument” zawiera informację publiczną. Protokół objęty punktem drugim żądania wniosku przedstawia tylko sam techniczny fakt poddania pod naradę i głosowanie w zakresie rozważenia dokonania wpisu ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających w sprawie nieruchomości położonej przy ul. (...) w Warszawie, jak również odnotowuje wynik głosowania wraz z końcowym rezultatem, jeśli chodzi o rozkład poszczególnych głosów wśród członków Komisji. Brak w nim jakichkolwiek informacji dotyczących przyczyn podjęcia czynności sprawdzających, przebiegu narady i głosowania, przedstawienia poszczególnych głosów czy też racji (stanu faktycznego) stojących u wyniku głosowania. Wprawdzie żądany protokół z posiedzenia Komisji z dnia 28 sierpnia 2018 r. (podobnie jak pozostałe objęte wnioskiem) zawiera liczne odniesienia do konkretnych spraw, ale jeżeli nawet dokumentuje w części sferę faktów, to w istocie stanowi przejaw czynności o charakterze organizacyjno-porządkowym, będąc pozbawionym jakiegokolwiek waloru oficjalności.

Strona skarżąca kasacyjnie wskazała, że wbrew zapatrywaniom Sądu wojewódzkiego, protokoły z posiedzeń Komisji nie stanowią dokumentu urzędowego, ponieważ nie wynika z samej ustawy o szczególnych zasadach

usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, czy też Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości dnia 10 kwietnia 2018 r. w sprawie regulaminu działania Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, aby były one kierowane do innego podmiotu, lub składane do akt sprawy - w przypadku czynności sprawdzających nie można mówić o sprawie administracyjnej. Będąc natomiast dokumentem wewnętrznym, protokół służy jedynie utrwaleniu przebiegu posiedzenia Komisji przez pracowników Departamentu Ministerstwa Sprawiedliwości organizującego pracę Komisji oraz dla gromadzenia informacji, które mogą być potencjalnie dopiero w przyszłości wykorzystane w konkretnej - przyszłej sprawie, tj. wszczęciu trybu rozpoznawczego. Wskazuje na to także wprost umieszczenie § 54 ust. 1 i 2 Regulaminu w Rozdziale 8, który reguluje czynności techniczne i porządkowe.

Wszystkie powyższe okoliczności wskazują, zdaniem strony skarżącej kasacyjnie, że protokół z dnia 28 sierpnia 2018 r. (podobnie jak protokoły z posiedzeń mających miejsce w dniach 14 marca 2018 r. i 1 października 2018 r.) jest dokumentem nieprzesądającym o kierunku działania Komisji, ma przy tym charakter jedynie pomocniczo-techniczny (organizacyjno-porządkowy) i stanowi wyraz działalności ukierunkowanej jedynie pośrednio na realizowanie zadań i kompetencji publicznych - nie wpływa w żaden sposób na proces prowadzący do wydania decyzji w postępowaniu przed Komisją, nie przesądza o treści rozstrzygnięcia, przez co ma znamiona dokumentu wewnętrznego, który nie jest nośnikiem informacji publicznej. Tym samym, protokołów z posiedzeń niejawnych Komisji w zakresie czynności sprawdzających nie można zaliczyć do dokumentów urzędowych zawierających informację publiczną - tym bardziej udostępnianego w całości, skoro udostępnieniu podlegają określonego rodzaju informacje, a nie akta czy znajdujące się w nich dokumenty.

Odpowiedzi na skargę kasacyjną nie wniesiono.

#### **Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Z uwagi na wnioski Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich i stosownie do treści art. 15zsz4 ust. 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.) sprawę rozpoznano na rozprawie.

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329) - dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania sądownoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

1. naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,
2. naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 p.p.s.a.).

Granice skargi kasacyjnej wyznaczają wskazane w niej podstawy.

Wniesiona w niniejszej sprawie skarga kasacyjna została oparta na zarzutach naruszenia przepisów postępowania oraz naruszenia prawa materialnego. W sytuacji, gdy skarga kasacyjna zarzuca naruszenie prawa materialnego oraz naruszenie przepisów postępowania, co do zasady w pierwszej kolejności rozpoznaniu podlegają zarzuty naruszenia przepisów postępowania (por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2012 r., II GSK 819/11, LEX nr 1217424; wyrok NSA z dnia 26 marca 2010 r., II FSK 1842/08, LEX nr 596025; wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2014 r., II GSK 402/13, LEX nr 1488113), gdyż dopiero po przesądzeniu, że stan faktyczny sprawy został ustalony w sposób prawidłowy, możliwe jest badanie zasadności zarzutów naruszenia prawa materialnego.

W ramach pierwszego zarzutu skargi kasacyjnej wskazano na art. 149 § 1 pkt 1 i 3 oraz § 1a p.p.s.a. w zw. z art. 15 ust. 1 i 2 w zw. z art. 24a ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r. poz. 795) w zw. z art. 1 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a i ust. 2 w zw. z art. 13 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) - dalej: u.d.i.p., w zw. z art. 38 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych, upatrując naruszenia tych przepisów w uwzględnieniu skargi i zobowiązaniu Komisji do rozpoznania wniosku T.L.K. w części dotyczącej punktu 2, co stanowiło konsekwencję przyjęcia, że wymienione we wniosku



protokoły z posiedzeń Komisji są dokumentami urzędowymi stanowiącymi informację publiczną podlegającą udostępnieniu, podczas gdy wskazane protokoły stanowią dokumenty wewnętrzne Komisji, przedstawiające sam przebieg posiedzenia, które nie mają wpływu na jakiegokolwiek rozstrzygnięcie wydawane przez Komisję, gdyż posiadają jedynie charakter czynności techniczno-porządkowych (pomocniczych), co powoduje, że nie stanowią one informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Treść powyższego zarzutu wskazuje zatem, że dotyczy on wadliwego stwierdzenia przez Sąd podstaw do uwzględnienia skargi jako konsekwencji przeprowadzenia błędnej wykładni, skutkującej z kolei błędnym zastosowaniem prawa materialnego. Ocena tak postawionego zarzutu, w którym w zakresie przepisów postępowania ograniczono się wyłącznie do przepisów, zawierających normy wynikowe, na podstawie których Sąd zobowiązuje organ do konkretnych działań, stwierdza beczynność oraz jej charakter, może być dokonana dopiero po rozważeniu podniesionych zarzutów naruszenia prawa materialnego. Od ich zasadności zależy bowiem odpowiedź na pytanie, czy Sąd miał podstawy do uwzględnienia wniesionej skargi.

Z tego względu, zachowując wskazaną wyżej kolejność rozpatrywania zarzutów skargi kasacyjnej, w pierwszej kolejności ocenie podlegał drugi zarzut skargi kasacyjnej jako zarzut dotyczący wyłącznie naruszenia przepisów postępowania, następnie zarzut trzeci jako zarzut błędnej wykładni, i wreszcie zarzut pierwszy jako zarzut niewłaściwego zastosowania prawa materialnego na skutek jego błędnej wykładni.

W ramach drugiego zarzutu skargi kasacyjnej strona skarżąca kasacyjnie wskazuje na art. 149 § 1 pkt 1 i 3 oraz § 1a oraz art. 13 ust. 2 u.d.i.p. upatrując naruszenia tych przepisów w niezasadnym przyjęciu, że Komisja pozostawała w beczynności w rozpoznaniu wniosku T.L.K., co skutkowało uwzględnieniem skargi, podczas gdy organ w terminach zakreślonych przez art. 13 ust. 2 u.d.i.p. wystosował do wnioskodawcy stosowne pismo wskazując, że dokumenty żądane przez skarżącego we wniosku z dnia 19 października 2018 r. nie stanowią informacji publicznej.

Zarzut powyższy nie mógł odnieść skutku w realiach niniejszej sprawy.

W odniesieniu do tego zarzutu należy w pierwszej kolejności stwierdzić, że w sposób wskazany w treści omawianego zarzutu Sąd I instancji nie mógł naruszyć art. 149 § 1a p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem, „ (...) sąd stwierdza, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa”.

Przepis ten odnosi się zatem do kwestii stopnia nielegalności stwierdzonej wcześniej bezczynności organu, a nie samej kwalifikacji zachowania organu jako bezczynności, a zasadność tej właśnie kwalifikacji zakwestionowano w treści omawianego zarzutu. Ponadto zauważyć trzeba, że w punkcie drugim zaskarżonego w całości wyroku Sąd orzekł, że bezczynność organu nie miała znamion rażącego naruszenia prawa, a w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, które jest wymaganą częścią składową skargi kasacyjnej, mającą zawierać wyjaśnienie stawianych zarzutów brakuje argumentacji, na podstawie której można byłoby wywnioskować w czym skarżąca kasacyjnie upatruje naruszenia art. 149 § 1a p.p.s.a. poprzez stwierdzenie Sądu, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

Omawiany zarzut okazał się nieskuteczny również jako zarzut naruszenia art. 149 § 1 pkt 1 i 3 p.p.s.a. w związku z art. 13 ust. 2 u.d.i.p. Strona skarżąca kasacyjnie podnosi w treści omawianego zarzutu, że „organ w terminach określonych przez art. 13 ust. 2 u.d.i.p. wystosował do wnioskodawcy stosowne pismo wskazując, że dokumenty żądane przez skarżącego we wniosku z dnia 19 października 2018 r. nie stanowią informacji publicznej, co powoduje, że Komisja nie pozostawała w bezczynności”. Tymczasem treść art. 13 ust. 2 u.d.i.p. odnosi się do maksymalnego terminu, w którym powinna być udostępniona informacja publiczna i obowiązku organu do powiadomienia wnioskodawcy o przyczynie, która spowodowała brak możliwości udostępnienia informacji niezwłocznie, stanowiąc, że „Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku”. Powyższy art. 13 ust. 2 u.d.i.p. nie mógł więc stanowić podstawy zarzutu wadliwego uznania przez Sąd, że organ pozostawał w bezczynności uzasadnianego twierdzeniem strony skarżącej kasacyjnie, że organ poinformował wnioskodawcę o swoim stanowisku (uznanym przez Sąd za błędne) w terminie określonym art. 13 ust. 2 u.d.i.p. Sama bowiem okoliczność odpowiedzi organu w ustawowym terminie na wniosek nie musi automatycznie oznaczać, że organ nie popadnie w stan bezczynności. Jeśli bowiem organ twierdzi, że żądana informacja nie jest informacją publiczną i takie twierdzenie zawiera w odpowiedzi na wniosek, a twierdzenie to nie znajduje podstaw, bo w istocie żądana informacja jest informacją publiczną, to organ pomimo wystosowanej odpowiedzi na wniosek pozostaje w bezczynności w udostępnieniu tej informacji. Tym samym nie mógł

odnieć skutku w powiazaniu z art. 13 ust. 2 u.d.i.p. zarzut naruszenia art. 149 § 1 pkt 1 i 3 p.p.s.a. poprzez uwzględnienie skargi na bezczynność.

Nieskuteczny okazał się również trzeci zarzut skargi kasacyjnej, tj. zarzut błędnej wykładni art. 1 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a i ust. 2 u.d.i.p. Błędnej wykładni tych przepisów strona skarżąca kasacyjnie upatruje w przyjęciu, że „treść wszelkich dokumentów sporządzanych przez organ obowiązany do udostępnienia informacji publicznej i wykorzystywanych przez ten organ przy wykonywaniu zadań publicznych, podlega udostępnieniu jako informacja publiczna” oraz w przyjęciu, że „wszelkie nośniki danych stanowią same w sobie informację publiczną, a nie dane jakie są na nich zawarte”, a w konsekwencji w błędnym uznaniu, że „wnioskowane przez skarżącego protokoły stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej”, a Komisja nie udostępniając wnioskowanych dokumentów pozostawała w bezczynności. Zdaniem strony skarżącej kasacyjnie treść dokumentu podlega udostępnieniu jedynie w odniesieniu do dokumentów urzędowych, natomiast wnioskowane protokoły jako dokumenty wewnętrzne nie stanowią dokumentu urzędowego, a przez to nie stanowią informacji publicznej i nie podlegają udostępnianiu w trybie przepisów u.d.i.p.

W odniesieniu do tego zarzutu należy stwierdzić, że analiza treści uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie potwierdza, aby Sąd I instancji przyjął, że treść wszelkich dokumentów sporządzanych przez organ i wykorzystywanych przez organ przy wykonywaniu zadań publicznych podlega udostępnieniu. Sąd nie wyraził także stanowiska, że wszelkie nośniki danych stanowią same w sobie informację publiczną. Dokonując wykładni pojęcia informacji publicznej Sąd I instancji przyjął, że informacją publiczną jest „treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą” oraz, że „informacją publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób dotyczących ich i są nimi zarówno treść dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet jeżeli nie pochodzą wprost od nich” (str. 12 uzasadnienia). Sąd wskazał, że ustawodawca przewidział wyjątki od jawności informacji publicznej, co

skutkować może wydaniem decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej lub udostępnieniem informacji w wersji zanonimizowanej (str. 13 uzasadnienia). Sąd nie przyjął zatem, że treść wszelkich dokumentów sporządzonych przez organ podlega udostępnieniu ani nie stwierdził, że informację publiczną stanowią wszelkie nośniki danych. Podstawą stwierdzenia przez Sąd, że organ pozostawał w bezczynności było uznanie, że informacja objęta wnioskiem, jako dotycząca sfery faktów i zawarta w dokumencie wytworzonym przez organ stanowi informację publiczną. Skoro zatem Sąd nie wyraził w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku stanowiska przypisywanego mu przez stronę skarżącą kasacyjnie, to nie mógł w ten sposób naruszyć przez błędną wykładnię jakichkolwiek przepisów, w tym i tych, które zostały objęte treścią omawianego zarzutu.

Dodatkowo zauważyć trzeba, że skarżąca kasacyjnie podnosząc, że wnioskowane protokoły, jako dokumenty wewnętrzne, nie stanowią informacji publicznej kwestionuje w istocie ustalenia i oceny w zakresie stanu faktycznego. Zarzuca bowiem wadliwą ocenę konkretnego wniosku, chcąc podważyć prawidłowość dokonanej przez Sąd I instancji kwalifikacji i oceny treści tego wniosku z punktu widzenia jej podpadania pod zakres pojęcia informacji publicznej. W związku z taką konstrukcją zarzutu należy przypomnieć, że próba zwalczenia ustaleń faktycznych poczynionych przez Sąd I instancji nie może skutecznie następować przez zarzut naruszenia prawa materialnego (zob. wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2013 r., I OSK 2747/12, LEX nr 1269660; wyrok NSA z dnia 6 marca 2013 r., II GSK 2327/11, LEX nr 1340137). Ocena zarzutu prawa materialnego może być dokonana wyłącznie na podstawie konkretnego stanu faktycznego, nie zaś na podstawie stanu faktycznego, który skarżący uznaje za prawidłowy (zob. wyrok NSA z dnia 6 marca 2013 r., II GSK 2328/11, LEX nr 1340138; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2013 r., II GSK 2173/11, LEX nr 1358369). Jeżeli strona skarżąca kasacyjnie uważa, że ustalenia faktyczne są błędne, ponieważ wadliwie oceniono treść złożonego wniosku, to zarzut naruszenia prawa materialnego przez jego błędne zastosowanie w konsekwencji wadliwej wykładni należy ocenić jako co najmniej przedwczesny, a przez to nieskuteczny. Zarzut naruszenia prawa materialnego nie może opierać się na wadliwym (kwestionowanym przez stronę) ustaleniu faktu (zob. wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r., II GSK 2391/11, LEX nr 1296051), a wniosek inicjujący postępowanie o udostępnienie informacji publicznej i podlegający ocenie w tym postępowaniu wchodzi właśnie w zakres stanu faktycznego sprawy. Błędne zastosowanie (bądź niezastosowanie) przepi-

sów materialnoprawnych (również jako następstwo ich błędnej wykładni) zasadniczo każdorazowo pozostaje w ścisłym związku z ustaleniami stanu faktycznego sprawy i może być wykazane pod warunkiem wcześniejszego obalenia tych ustaleń czy też szerzej - dowiedzenia ich wadliwości.

Ponadto zarzut naruszenia szeregu przepisów prawa materialnego - odnoszących się do pojęcia informacji publicznej, prawa do jej uzyskania oraz skorelowanego z nim obowiązku zobowiązanych podmiotów do udostępniania informacji publicznej - został uzasadniony stanowiskiem strony skarżącej kasacyjnie, że „zgodnie z powołanymi przepisami” treść dokumentu podlega udostępnieniu jedynie w odniesieniu do dokumentów urzędowych, natomiast wnioskowane protokoły jako dokumenty wewnętrzne nie stanowią dokumentu urzędowego, a przez to nie stanowią informacji publicznej. Oczywiście jest, że powołana argumentacja nie była adekwatna wobec powołanych przepisów odnoszących się wprost do realizacji prawa dostępu do informacji publicznej, czyli przepisów art. 2 ust. 1 u.d.i.p. (stanowiącego, że od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego) w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 u.d.i.p. (stanowiącym, że prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego oraz prawo wglądu do dokumentów urzędowych). Przepisy te nie mogły być naruszone wskutek uznania przez Sąd, że organ wadliwie ocenił treść wniosku jako niedotyczącą informacji publicznej. Nie był też skuteczny zarzut naruszenia art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a oraz ust. 2 u.d.i.p. uzasadniony twierdzeniem strony skarżącej kasacyjnie, że udostępnieniu podlegają wyłącznie dokumenty urzędowe, zaś wnioskowane protokoły, tj. konkretne protokoły wskazane w treści wniosku nie stanowią dokumentu urzędowego. Ponownie podkreślić należy, że w ten sposób strona skarżąca kasacyjnie usiłowała zakwestionować stan faktyczny za pomocą zarzutów naruszenia prawa materialnego, co czyniło zarzut nieskutecznym.

Na tle powyższych uwag odnoszących się do zarzutu 2 i zarzutu 3 skargi kasacyjnej należy powrócić do oceny zarzutu nr 1, tj. zarzutu niewłaściwego zastosowania wskazanych w tym zarzucie przepisów polegającego na przyjęciu, że „wymienione we wniosku protokoły z posiedzeń Komisji są dokumentami urzędowymi stanowiącymi informację publiczną podlegającą udostępnieniu, podczas gdy wskazane protokoły stanowią dokumenty wewnętrzne Komisji, przedstawiające sam przebieg posiedzenia, które nie

mają wpływu na jakiegokolwiek rozstrzygnięcie wydawane przez Komisję, gdyż posiadają jedynie charakter czynności techniczno-porządkowych (pomocniczych), co powoduje, że nie stanowią one informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej”.

W odniesieniu do tak skonstruowanego zarzutu należy zwrócić uwagę, że w treści tego zarzutu strona skarżąca kasacyjnie ujęła zarówno przepisy postępowania, jak i przepisy prawa materialnego, nie przyporządkowując ich prawidłowo do wskazanych w skardze kasacyjnej podstaw kasacyjnych, przy tym naruszeń przepisów postępowania - art. 149 § 1 pkt 1 i 3 oraz § 1a p.p.s.a. upatrując jako konsekwencji naruszeń prawa materialnego. Zarzut dotyczył zatem wyłącznie wydania błędnego w ocenie skarżącej kasacyjnie rozstrzygnięcia w wyniku wadliwego zastosowania prawa materialnego - w wyniku przyjęcia, że wymienione we wniosku protokoły z posiedzeń Komisji są dokumentami urzędowymi stanowiącymi informację publiczną. W związku z powyższą konstrukcją zarzutu wskazać trzeba, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie „nie dopatrzyl się” w protokołach Komisji z dnia 14 marca 2018 r. i z dnia 1 października 2018 r. wskazanych we wniosku postanowień dotyczących podanych lokalizacji nieruchomości i o wymienionych sygnaturach a w konsekwencji ocenie beczynności poddał wyłącznie punkt drugi wniosku. Przedmiotem rozstrzygnięcia nie stały się więc protokoły „wymienione we wniosku”, jak wskazuje skarżąca kasacyjnie, lecz wyłącznie jeden protokół. Ponadto zarzut wadliwego uznania, że organ pozostawał w beczynności w rozpatrzeniu punktu drugiego wniosku nie mógł być uzasadniony twierdzeniem o naruszeniu przez Sąd przepisów ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, których Sąd nie stosował. Zarzut ten nie mógł być także usprawiedliwiony naruszeniem wymienionych w nim przepisów u.d.i.p. za wyjątkiem art. 6 ust. 2 u.d.i.p., którego treść odnosi się do definicji dokumentu urzędowego. Oceniając zarzut naruszenia art. 6 ust. 2 u.d.i.p. poprzez kwalifikację protokołu posiedzenia organu administracji jako dokumentu urzędowego, uznać jednak należy, że zarzut ten także nie mógł odnieść skutku. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w zaskarżonym wyroku nie stwierdził nigdzie, aby protokół z dnia 28 sierpnia 2018 r. stanowił dokument urzędowy. Podstawą rozstrzygnięcia Sądu było uznanie, że stanowi on dokument wytworzony przez organ władzy publicznej i dotyczy sfery faktów. Argumentacja skargi kasacyjnej wskazująca na wadliwe przyjęcie przez Sąd, że dokument ten posiada cechy dokumentu

urzędowego w rozumieniu przepisu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. nie mogła być skuteczna wobec stanowiska zajętego przez Sąd I instancji w niniejszej sprawie. Sądowi I instancji nie można było zatem zarzucić wadliwego rozstrzygnięcia o zaistniałej bezczynności, skoro nie podważono skutecznie stanowiska Sądu, że żądany dokument w swojej postaci i treści stanowił informację publiczną.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wobec konstrukcji omawianego zarzutu, odniesienie się do podniesionej w nim kwestii może mieć wyłącznie charakter generalny przy uwzględnieniu, że w skardze kasacyjnej nie podważono skutecznie ani prawidłowości wykładni prawa materialnego ani ustaleń i ocen w zakresie stanu faktycznego sprawy. Należy zatem stwierdzić, że nie znajduje podstaw generalne i bezwarunkowe twierdzenie strony skarżącej kasacyjnie, że udostępnieniu podlegają wyłącznie dokumenty urzędowe. Wyrażonemu stanowisku skarżąca kasacyjnie sama zresztą przeczy w uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazując, że „nie wszystkie dokumenty wewnętrzne mogą stanowić informację publiczną”. Strona skarżąca kasacyjnie niekonsekwentnie przyjmuje więc, że istnieją dokumenty, które mają charakter wewnętrzny, a jednak mogą zawierać informacje publiczną. Z tym zaś stanowiskiem należy się zgodzić. O zakwalifikowaniu określonej informacji do informacji publicznej podlegającej udostępnieniu decyduje bowiem kryterium przedmiotowe, a więc treść i charakter informacji. O ile zgodzić należy się z twierdzeniami skargi kasacyjnej, że dokument wewnętrzny nie ma charakteru oficjalnego, a w związku z tym nie spełnia on przesłanek określonych w art. 6 ust. 2 u.d.i.p., to nie wyklucza to, że w jego treści może występować informacja publiczna. Informacja publiczna obejmuje swoim znaczeniem znacznie szerszy zakres pojęciowy niż dokumenty urzędowe. To, że dokument urzędowy zawiera w sobie informację publiczną, a będąc dokumentem urzędowym jego treść podlega udostępnieniu, nie oznacza, że informacji publicznej nie zawierają inne dokumenty, które charakteru oficjalności nie mają. Przesądżające znaczenie ma bowiem dokonanie oceny, czy dokument zawiera informację publiczną. Odrębną kwestią jest wówczas rozważenie, czy udostępnieniu podlega także postać dokumentu. Od pojęcia informacji należy bowiem odróżnić jej nośnik, czyli formę, w jakiej ta informacja występuje.

Wywody skargi kasacyjnej odnoszące się szeroko do zasad prowadzenia czynności sprawdzających przed wszczęciem postępowania wyjaśniającego prowadzonego na podstawie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji repywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości

---

warszawskich mające uzasadnić tezę, że protokoły z posiedzeń Komisji sporządzone na etapie prowadzonych czynności sprawdzających stanowią dokument wewnętrzny nie mogły prowadzić do uwzględnienia zajętego przez skarżącą kasacyjnie stanowiska. Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie wyjaśniał, że dokumenty, które mają charakter organizacyjny, czy porządkowy oraz takie, które służą gromadzeniu i wymianie informacji oraz uzgadnianiu stanowisk i poglądów, czy wreszcie dokumenty zawierające informacje o charakterze roboczym nie podlegają udostępnieniu w ramach zgłoszonego żądania wniosku o dostęp do informacji publicznej. Służą one wprowadzić realizacji zadania publicznego, ale nie przesądzają o kierunkach działania organu. Wbrew stanowisku strony skarżącej kasacyjnie protokoły z posiedzeń, nie mają takiego charakteru. Skarżąca kasacyjnie w uzasadnieniu skargi kasacyjnej sama zauważa, że protokoły dokumentują „częściowo” sferę faktów, zawierając liczne odniesienia do konkretnych spraw. Zauważa także, że protokół dokumentuje fakt poddania pod naradę i głosownie rozważenie dokonania wpisu ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających oraz odnotowuje wynik głosowania. To, że według strony skarżącej kasacyjnie protokół nie zawiera informacji dotyczących przyczyn podjęcia czynności sprawdzających, przebiegu narady i głosowania, przedstawienia poszczególnych głosów czy racji stojących u wyniku głosowania, nie czyni go dokumentem wewnętrznym o charakterze organizacyjno-porządkowym, a nawet gdyby tak było, to z wyżej wymienionych wywodów wynika, że wewnętrzny charakter dokumentu nie wykluczałby automatycznie możliwości zawarcia w nim informacji publicznej. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza jednak, że protokołom z posiedzeń Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich charakteru wyłącznie organizacyjno-porządkowego nie można przypisać.

Jak wynika z treści art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r. poz. 795) Komisja przeprowadza czynności sprawdzające z urzędu i czynności te mogą doprowadzić do wszczęcia postępowania rozpoznawczego (art. 15 ust. 2 powołanej ustawy). Okoliczność podnoszona przez stronę skarżącą kasacyjnie, że czynności sprawdzające są podejmowane przed wszczęciem postępowania administracyjnego, jakim jest postępowanie rozpoznawcze jest bez znaczenia dla oceny charakteru protokołu jako dokumentu zawierającego informacje publiczne. Skoro w ramach prowadzonych czynności sprawdzających - które nie są podejmomo-



wane w toku postępowania administracyjnego, Komisja może, w drodze postanowienia, nakazać wpis w księdze wieczystej ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających, co wynika wprost z art. 24a ust. 1 powoływanej ustawy, to nie sposób przyjąć, aby protokół z posiedzenia (niejawnego - co także wynika z regulacji ustawowej, tj. art. 22), na którym zostało wydane postanowienie o wpisie ostrzeżenia do księgi wieczystej, nie odzwierciedlał kierunku działania organu. Protokół dokumentuje co najmniej fakt narady i głosowania oraz wynik głosowania oraz odzwierciedla skład, jaki był obecny na posiedzeniu Komisji.

Nie ma racji strona skarżąca kasacyjnie, że protokół stanowi jedynie formę utrwalenia czynności i służy w realizowaniu na przyszłość jej zadań, o czym ma świadczyć umieszczenie § 54 ust. 1 i 2 Regulaminu w rozdziale 8, który reguluje czynności techniczne i porządkowe.

Z § 54 ust. 2 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 kwietnia 2018 r. w sprawie regulaminu działania Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (Dz. Urz.MS. z 2018 r., poz. 166) wynika, że protokół dołącza się do akt sprawy, zaś z § 55 ust. 1 wynika, że dla czynności sprawdzających oraz w postępowaniu ogólnym prowadzi się akta sprawy. W postępowaniu rozpoznawczym prowadzi się akta sprawy i akta zastępcze. Następnie z ust. 5 wynika, że akta sprawy z czynności sprawdzających oraz akta i kopie akt pozyskane w toku czynności sprawdzających, z chwilą wszczęcia postępowania rozpoznawczego, włączane są odpowiednio do akt sprawy i do akt zastępczych, zaś w ust. 6 Regulaminu wskazano, że dla akt i dokumentów, których ujawnienie wiązałoby się z naruszeniem przepisów oraz dokumentów wytworzonych w ramach obiegu wewnętrznego Departamentu zakłada się odrębne akta wewnętrzne wyłącznie do użytku wewnętrznego Komisji. Z powołanych regulacji wynika zatem, że protokół jest dokumentem, który znajduje się w aktach sprawy - najpierw w ramach czynności sprawdzających, a następnie w aktach postępowania przygotowawczego i nie stanowi dokumentu wewnętrznego Komisji. W skardze kasacyjnej strona skarżąca kasacyjnie zauważa, że ewentualnemu udostępnieniu jako informacja publiczna podlegałaby opinia lub pogląd wynikający z protokołu posiedzenia Komisji wtedy, gdy stałaby się częścią akt sprawy. Niezrozumiałym jest zatem zawarty w skardze kasacyjnej wniosek, że nie ma to miejsca w toku czynności sprawdzających. Niezrozumiała jest także argumentacja Komisji, że uznanie, iż w toku czynności sprawdzających może istnieć konieczność udostępniania informacji publicznej prowadzić ma do ograniczenia sfery swobody i dyskrekcji organu. Chybiony jest także ar-

gument, że zabrakło zarówno we wniosku, jaki w rozstrzygnięciu sądowym wykazania, że informacje zawarte w żądanych protokołach są podstawą rozstrzygnięcia wydanego w indywidualnej sprawie. Skarżąca kasacyjnie wadliwie wywodzi, że wnioskodawca musi wykazać się interesem w żądaniu udostępnienia informacji publicznej. Nietrafnie także skarżąca kasacyjnie powołuje rozstrzygnięcie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawie I SA/Wa 2143/18 na poparcie swojego stanowiska. W rzeczony sprawie przedmiotem rozstrzygnięcia Sądu była decyzja Komisji, nie kwestia dostępu do informacji publicznej. Sąd oceniał zatem znaczenie niedołączenia do akt sprawy protokołu z posiedzenia Komisji w kontekście prawidłowości przeprowadzonego postępowania zakończonego zaskarżoną decyzją, zatem - nieprawomocne - stanowisko tego Sądu, że protokół ma charakter dokumentu wewnętrznego nie ma charakteru wiążącego nawet w owej sprawie. Nie ulega także wątpliwości fakt, że Komisja jest organem administracji publicznej, a protokół podpisywany jest przez Przewodniczącego Komisji. Na jego podstawie można stwierdzić, czy doszło do uchybień w procesie głosowania organu w kwestii zasadności wpisu ostrzeżenia. W konsekwencji nie mogło być uzasadnione stanowisko strony skarżącej kasacyjnie wyrażone w treści zarzutu trzeciego skargi kasacyjnej, że „zgodnie z powołanymi przepisami” treść dokumentu podlega udostępnieniu jedynie w odniesieniu do dokumentów urzędowych, natomiast wnioskowane protokoły jako dokumenty wewnętrzne nie stanowią dokumentu urzędowego, a przez to nie stanowią informacji publicznej i nie podlegają udostępnianiu w trybie przepisów u.d.i.p.

Z powołanych względów Naczelny Sąd Administracyjny wniesioną skargę kasacyjną, która nie była oparta na usprawiedliwionych podstawach, oddalił w oparciu o art. 184 p.p.s.a.