

3.**Forma odmowy udzielenia żądanej informacji lub umorzenia postępowania w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 25 maja 2022 r.

III OSK 1795/21

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz (spr.)

Sędzia NSA Tamara Dzielakowska

Sędzia WSA del. Mariusz Kotulski

po rozpoznaniu w dniu 25 maja 2022 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej D.W. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 maja 2019 r., sygn. akt II SAB/Wa 757/18 w sprawie ze skargi D.W. na beczynność Prezydenta [...] w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

- I. uchyla zaskarżony wyrok i zobowiązuje Prezydenta (...) do rozpoznania wniosku D.W. z dnia 19 listopada 2018 r. w zakresie pytań 2-6, w terminie 30 dni od dnia otrzymania prawomocnego odpisu wyroku wraz z aktami sprawy;
- II. stwierdza, że Prezydent (...) dopuścił się beczynności w rozpoznaniu wniosku
- III. stwierdza, że beczynność Prezydenta (...) nie miała miejsca za rażącym naruszeniem prawa;
- IV. zasądza od Prezydenta (...) na rzecz D.W. kwotę 677 (sześćset siedemdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrokiem z dnia 7 maja 2019 r., sygn. akt II SAB/Wa 757/18, oddalił skargę D.W. na bezczynność Prezydenta (...) w przedmiocie nieudzielenia odpowiedzi na część pytań zawartych we wniosku z dnia 19 listopada 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej. W uzasadnieniu wskazano na następujący stan faktyczny i prawny sprawy:

Wnioskiem z dnia 19 listopada 2018 r. D.W. wystąpił do Prezydenta (...) o udzielenie informacji publicznej dotyczącej (...) Zespołu (...) zwanego "ZESPOŁEM" z siedzibą "przy ul. (...), później (...) i jeszcze później (...) w S." oraz (...) Zespołu (...) Sp. z o.o. zwanego "SPÓŁKĄ ZIEMSKĄ" z siedzibą "przy u. (...) w W., później (...) i jeszcze później (...) w S.". Skarżący sformułował we wniosku siedem pytań o następującej treści:

1. Na jakiej podstawie (orzeczenia sądowego, opinii prawnej, innej opinii). Pani twierdzi, że ww. podmioty to te same podmioty?

Skarżący powołał się w tym kontekście na pismo z dnia 12 września 2016 r. Nr (...), w którym został poinformowany, że "(...) Zespół (...)" oraz "(...) Zespół (...) Sp. z o.o." to ten sam podmiot gospodarczy z siedzibą przy ul. (...) w W.(później przy (...) w W.). Jeżeli w tej sprawie zostało wydane orzeczenie lub opinia, to w takim wypadku skarżący zażądał przekazania kopii tych dokumentów.

2. Czy podmiot "(...) Zespół (...)" zwany "ZESPOŁEM" był firmą państwową, czy prywatną?
3. Kiedy (dzień, miesiąc, rok) podmiot pn. "(...) Zespół (...)" zwany "ZESPOŁEM" przekształcił się w firmę prywatną?
4. Czy podmiot pn. "(...) Zespół (...) Sp. z o.o." zwany "SPÓŁKĄ ZIEMSKĄ" był firmą państwową, czy prywatną?

W obu tych przypadkach pierwszy człon nazwy "Międzyresortowy" (resort - dział administracji państwowej kierowany przez ministra - Mały Słownik Języka Polskiego - Państwowe Wydawnictwo Naukowe) świadczył o tym, że podmioty były państwowe. Również rodzina skarżącego traktowała "(...) Zespół (...)" zwany

"ZESPOŁEM" jako podmiot państwowy. Duże zaangażowanie urzędników w proces inwestycyjny osiedla im. (...) także świadczyło o państwowym charakterze tego przedsięwzięcia. Skarżący nadmieniał, iż o istnieniu spółki pn. "(...) Zespół (...) Sp. z o.o." zwanej "SPÓŁKĄ ZIEMSKĄ" dowiedział się po 2000 r.

5. Kiedy (dzień, miesiąc, rok) podmiot pn. "(...) Zespół (...) Sp. z o.o." zwany "SPÓŁKĄ ZIEMSKĄ" przekształcił się w firmę prywatną?
6. Czy podmiot pn. "(...) Zespół (...)" zwany "ZESPOŁEM" posiadał osobowość prawną?

Jednocześnie skarżący poinformował, że w katalogu domków jednorodzinnych w systemie prefabrykacji z drewna typu "Stolbud Ciechanów" dla osiedla mieszkaniowego w S., opracowanym pod kierunkiem i nadzorem planu inwestycji "ZESPOŁU" z lipca 1986 r., znajduje się zapis: "Zespół jest jednostką organizacyjną, posiadającą osobowość prawną."

7. Który z ww. podmiotów brał udział w postępowaniu scaleniowym zakończonym decyzją Naczelnika Miasta W. z dnia (...) marca 1989 r. Nr (...)?

W tym zakresie skarżący wskazał, iż w aktach postępowania scaleniowego widnieje tylko "(...) Zespół (...)" zwany "ZESPOŁEM". W załączeniu przekazał dokumenty świadczące o tym, że podmiot ten występował przed organami publicznymi samodzielnie, a według aktów notarialnych właścicielem gruntów była spółka pn. "(...) Zespół (...) Sp. z o.o." zwana "SPÓŁKĄ ZIEMSKĄ". Dodał, że "(...)Zespół (...)" zwany "ZESPOŁEM" nie posiadał ani jednego mkw ziemi i nie był właścicielem "SPÓŁKI ZIEMSKIEJ".

Powyższy wniosek skarżącego Prezydent (...) przekazał celem realizacji zgodnie z kompetencjami Burmistrzowi (...), który pismem z dnia 30 listopada 2018 r. znak (...) udzielił wnioskodawcy odpowiedzi. Odpowiedź została wysłana zarówno drogą pocztową, jak i elektroniczną – stosownie do żądania skarżącego.

W zakresie pytania zawartego w pkt 1 Burmistrz wskazał, że informacje na temat założenia podmiotu "(...) Zespół (...)" Sp. z o.o. oparto na zapisach Krajowego Rejestru Sądowego.

Zapytania zawarte w pkt 2 – 6 wniosku Burmistrz uznał za niemające charakteru informacji publicznej. Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.; dalej: "DostInfPubU"), przedmiotem udostępnienia jest treść dokumentów urzędowych, nie zaś ich interpretacja. Nie mają charakteru informacji publicznej żądania wyjaśnienia aktów, czy polemika z dokonanymi ustaleniami.

W kwestii pytania z pkt 7 Burmistrz wyjaśnił, iż informacja na temat uczestników postępowania administracyjnego o scaleniu gruntów położonych w S., zakończonego decyzją Naczelnika Miasta (...) z dnia (...) marca 1989 r. Nr (...) została już wnioskodawcy przekazana w piśmie z dnia 27 kwietnia 2012 r., znak (...), do którego dołączono listę uczestników scalenia. O powyższym skarżący był również informowany w piśmie z dnia 12 lipca 2016 r., znak (...).

Powołując się na wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 listopada 2007 r., sygn. akt II SAB/Wa 68/07, Burmistrz zaznaczył, iż wniosek o udzielenie informacji publicznej nie może zmierzać do kwestionowania żądanych informacji ani nie może być próbą nawiązania polemiki. Wniosek ma dotyczyć faktów; nie może być zaś środkiem do ich kwestionowania.

Pismem z dnia 4 grudnia 2018 r. wnioskodawca złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, podnosząc, że Prezydent (...) nie udzielił mu odpowiedzi w trybie informacji publicznej na jego wniosek.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, uznając skargę na beczynność czy przewlekłe prowadzenie postępowania za bezzasadną. Podkreślił, że szczegółowe informacje na temat stanu prawnego działek o nr ewid. (...) i (...) z obrębu (...) skarżący otrzymywał już wielokrotnie, m.in. w pismach: znak (...) z 23 października 2018 r., znak (...) z 2 lutego 2018 r., znak (...) z 5 grudnia 2017 r., znak (...) z 5 marca 2014 r., znak (...) z 24 stycznia 2014 r., znak (...) z 22 stycznia 2014 r. Udzielone mu informacje były wyczerpujące i zgodne z założeniami DostInfPubU, gdyż wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie może być postulatem wszczęcia postępowania w jakiejś innej sprawie, ani też

nie może dotyczyć przyszłych działań organu. To samo tyczy się wniosku skarżącego o przesłuchanie osób wskazanych w skardze, co wykracza poza ramy DostInfPubU

W piśmie z dnia 28 stycznia 2019 r. skarżący wniósł o przeprowadzenie dowodu z przesłuchania w charakterze świadków następujących osób: G. r., M. J. i K. K., którzy pełnili ważne funkcje w (...) Zespole (...).

W piśmie z dnia 26 lutego 2019 r. (zatytułowanym "Załącznik do protokołu") skarżący wyjaśnił, że celem jego działań jest wyjaśnienie wszelkich wątpliwości i nieścisłości w kwestii "dwóch bytów gospodarczych o takiej samej nazwie i tej samej siedzibie", a także działek o nr ewid. (...) i (...) z obrębu (...), które należą do pasa drogowego ul. (...) w W. (droga powiatowa nr (...)). Skarżący przedstawił posiadane informacje w tym zakresie.

Z kolei w piśmie z dnia 15 kwietnia 2019 r. skarżący zażądał przeprowadzenia dowodu z przesłuchania w charakterze świadków A.K. i S. D., którzy w latach 80-ch byli radnymi Miejskiej Rady Narodowej w W.

Powołanym na wstępie wyrokiem, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm., dalej "PostAdmU") uznał, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Sąd pierwszej instancji podkreślił, że przedmiotem skargi jest bezczynność w przedmiocie wniosku z dnia 19 listopada 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej dotyczących następujących podmiotów: (...) Zespołu (...) oraz (...)Zespołu (...) Sp. z o.o. z siedzibą w W. mieszczących się pod tym samym adresem, tj. przy ul. (...) w W., a następnie przy ul. (...) w W. (obecnie dzielnicy (...)).

Zgodnie z art. 1 ust. 1 DostInfPubU każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Chodzi o informacje publiczne objęte jednolitą definicją, która taki charakter nadaje wszelkim wiadomościom wytworzonym przez

szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, w zakresie tych kompetencji. Informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Jest nią 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. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do działalności organu władzy publicznej.

Zdaniem Sądu, organ błędnie zakwalifikował informacje z pytania zawartego w pkt 1 wniosku – Na jakiej podstawie (orzeczenia sądowego, opinii prawnej, innej opinii). Pani twierdzi, że (...) Zespół (...) oraz (...) Zespół (...) Sp. z o.o. z siedzibą w W. to te same podmioty? – jako informację publiczną. Pytanie to odnosi się do odpowiedzi udzielonej skarżącemu pismem z dnia 12 września 2016 r. i sprowadza się do jej wyjaśnienia bądź interpretacji tego pisma. Odpowiadając na to pytanie w piśmie z dnia 30 listopada 2018 r., organ wskazał, że informacje na temat założenia (...) Zespołu (...) Sp. z o.o. z siedzibą w W. oparł na zapisach Krajowego Rejestru Sądowego. WSA w Warszawie podkreślił, iż wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie może zmierzać do przeprowadzania analiz i ocen, a także wyjaśniania bądź interpretowania dokumentów. Niezależnie od powyższego dostrzec wypada, że w treści pisma z dnia 12 września 2016 r. *expressis verbis* podano, iż organ posługiwał się danymi pozyskanymi z Krajowego Rejestru Sądowego. Rejestr ten jest jawny (art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym – Dz.U. z 2018 r. poz. 986 ze zm.) i każdy ma prawo dostępu do danych zawartych w rejestrze za pośrednictwem Centralnej Informacji, a także każdy ma prawo otrzymać, również drogą elektroniczną, poświadczony odpisy, wyciągi, zaświadczenia i informacje z rejestru (art. 8 ust. 2 i ust. 3 ww. ustawy).

Pytania zawarte w pkt 2 – 6 wniosku: Czy podmiot "(...) Zespół (...)" zwany "ZESPOŁEM" był firmą państwową, czy prywatną? Kiedy (dzień, miesiąc, rok) podmiot pn. "(...) Zespół (...)" zwany

"ZESPOŁEM" przekształcił się w firmę prywatną? Czy podmiot pn. "(...) Zespół (...) Sp. z o.o." zwany "SPÓŁKĄ ZIEMSKĄ" był firmą państwową, czy prywatną? Kiedy (dzień, miesiąc, rok) podmiot pn. "(...) Zespół (...) Sp. z o.o." zwany "SPÓŁKĄ ZIEMSKĄ" przekształcił się w firmę prywatną? Czy podmiot pn. "(...) Zespół (...)" zwany "ZESPOŁEM" posiadał osobowość prawną? organ prawidłowo ocenił jako niemające charakteru informacji publicznej. Nie dotyczą one istniejącego stanu prawnego wskazanych nieruchomości. Odpowiedź na nie wymaga przeprowadzenia analizy działań podejmowanych przez organy na przestrzeni lat. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony jest pogląd, że wnioskiem o udostępnienie informacji może być objęte pytanie o określony stan istniejący na dzień udzielenia odpowiedzi. Wniosek taki nie może zmierzać do przeprowadzania analiz czy interpretacji dokumentów urzędowych ani też do oceny prawidłowości działań organu. Nie stanowią informacji publicznej także opinie, nawet te opracowane na zlecenie organu administracji publicznej, jeżeli nie dotyczą one faktów, lecz ewentualnych zamierzeń tego organu (vide wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 16 czerwca 2009 r., sygn. akt I OSK 89/09 oraz z 11 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 118/14).

Przedmiotem niniejszej skargi jest beczynność w udostępnieniu informacji publicznej, a skoro żądane informacje z pkt 2 – 6 wniosku nie stanowią informacji publicznej, to z tej przyczyny nie można stwierdzić, że organ pozostawał w beczynności w jej udostępnieniu.

Natomiast informacje objęte pytaniem z pkt 7 wniosku - Który z ww. podmiotów brał udział w postępowaniu scaleniowym zakończonym decyzją Naczelnika Miasta (...) z (...) marca 1989 r. Nr (...) - mają charakter informacji publicznej. W myśl art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a). DostInfPubU udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć. Słusznie też organ odesłał skarżącego do pism z dnia 27 kwietnia 2012 r. i 12 lipca 2016 r. udzielających odpowiedzi na pytanie z pkt 7 wniosku odnośnie kręgu uczestników postępowania scaleniowego.

Bezczynność organu w sprawie udostępnienia informacji publicznej występuje, gdy organ zobowiązany do podjęcia czynności materialno-technicznej w przedmiocie udostępnienia żądanej informacji publicznej, takiej czynności nie podejmuje. Udostępnienie informacji publicznej następuje w formie czynności materialno-technicznej. Obowiązek wydania decyzji administracyjnej ustawodawca przewidział natomiast tylko w takim wypadku, gdy informacja, której udostępnienia żąda określony podmiot, jest informacją publiczną, lecz organ odmawia jej udostępnienia. Jeżeli żądanie nie dotyczy informacji publicznej, organ powinien zaś powiadomić pismem podmiot żądający udostępnienia informacji, że jego wniosek nie znajduje podstaw w przepisach prawa.

W niniejszej sprawie organ udostępnił skarżącemu informację publiczną pismem z dnia 30 listopada 2018 r. (poprzez odesłanie do poprzednich pism zawierających wnioskowane dane), zachowując termin przewidziany w art. 13 ust. 1 DostInfPubU, czym zrealizował żądanie skarżącego z pkt 7 wniosku.

W kwestii zarzutu skarżącego dotyczącego niezapoznania się przez Prezydent (...) z wnioskiem skarżącego z dnia 19 listopada 2018 r., kierowanym bezpośrednio na jej ręce, prawidłowo organ wyjaśnił skarżącemu, że nie jest możliwe, aby Prezydent osobiście zapoznawał się z każdym pismem kierowanym do Urzędu (...). Dlatego Prezydent wykonuje swoje zadania przy pomocy Urzędu, którego struktura i sposób funkcjonowania, w tym odpowiedni podział czynności służbowych, są tak zorganizowane, aby zapewnić załatwianie spraw obywateli. Wnioski o udostępnienie informacji publicznej wpływające do Gabinetu Prezydenta Urzędu (...) są załatwiane zgodnie z procedurą określoną w Zarządzeniu nr (...) Prezydenta (...) z dnia (...) września 2016 r. w sprawie zasad i trybu udostępniania informacji publicznej oraz udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w Urzędzie (...) (t.j. opubl. w Biuletynie Informacji Publicznej (...)). Według § 14 tego zarządzenia, komórka organizacyjna, która otrzymała wniosek i nie jest merytorycznie właściwa do jego realizacji, ustala komórkę właściwą merytorycznie i przesyła jej wniosek celem realizacji. Pytania, zawarte we wniosku skarżącego

z dnia 19 listopada 2018 r., dotyczyły nieruchomości zlokalizowanych w dzielnicy W. W konsekwencji udzielenie na nie odpowiedzi mieściło się w zakresie kompetencji Burmistrza (...), sędziowanych w ramach pełnomocnictwa z 27 listopada 2018 r. znak (...) udzielonego przez Prezydenta (...).

Odnosząc się do wniosków dowodowych skarżącego, WSA w Warszawie wskazał, że stosownie do art. 106 § 3 PostAdmU. Sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Zatem procedura przed sądem administracyjnym nie przewiduje dowodów osobowych, do których należą przesłuchanie stron czy zeznania świadków. Jak wynika z treści powyższego przepisu, Sąd przeprowadza postępowanie dowodowe wyjątkowo (w przypadkach objętych dyspozycją tego przepisu) i dopuszczalne są wyłącznie dowody w postaci dokumentów.

W dniu 14 sierpnia 2019 skargę kasacyjną na powyższy wyrok złożył D.W., wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie oraz o przeprowadzenie rozprawy. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił:

1. błędne zastosowanie art. 6 ust. 1 pkt 5 DostInfPubU poprzez uznanie, że część pytań (2-6) zawartych w piśmie z dnia 19 listopada 2019 r. nie spełnia przesłanek stanowiących je jako informację publiczną, z powodu ich analitycznego charakteru, chociaż zapytanie dotyczyło zakresu wiedzy organu administracji opartego na dokumentach przechowywanych przez organ, a zatem w odpowiedzi możliwe było przesłanie ww. dokumentów stanowiących odpowiedź na pytania zadane przez skarżącego,
2. naruszenie art. 61 ust. 1 Konstytucji RP poprzez uznanie, że informacja związana ze strukturą własnościową, niezawarta w Krajowym Rejestrze Sądowym, nie jest informacją publiczną według art. 61 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 ust. 1 DostInfPubU, pomimo że odpowiedź na zadane pytania nie jest możliwa na podstawie publicznie dostępnych rejestrów i repozytoriów, na co wska-

zuje uzasadnienie wyroku z dnia 7 maja 2019 r.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podkreślono, że zainteresowanie skarżącego kasacyjnie kwestią podstawy prawnej działania dwóch podmiotów (“(...) Zespołu (...)” oraz “(...) Zespołu (...) Sp. z o.o.”) związane jest z przystąpieniem do aktu notarialnego z dnia (...) czerwca 1986 r. przez jego babkę J.C. Osoba ta miała już wówczas 75 lat i miała nie wiedzieć komu dokładnie sprzedaje swoją ziemię. Biorąc pod uwagę dzisiejsze twierdzenia organu administracji publicznej zawarte m.in. w piśmie z dnia 12 września 2016 r., że ww. podmioty to w rzeczywistości jeden i ten sam podmiot, nie można się dziwić niewiedzy p. C. w 1986 r. Ponadto Kupujący w postaci podmiotu/podmiotów określonych jako (...) Zespół (...) albo (...) Zespół (...) Sp. z o.o., miał się zobowiązać do wybudowania dwóch domów dla skarżącego i jego siostry.

Zadając pytania we wniosku z dnia 19 listopada 2018 r. skarżący chciał przede wszystkim wyjaśnić sytuację podmiotu będącego Kupującym sprzed już 33 lat. Zadane pytania sformułował w sposób umożliwiający odpowiedź w formie przedstawienia posiadanych przez organ administracji publicznej dokumentów, a w przypadku wątpliwości co do czasookresu zadanych pytań możliwe było żądanie wyznaczenia przez skarżącego okresu działalności (...) Zespołu (...) oraz (...) Zespołu (...) Sp. z o.o., którego dotyczyło pytanie. Odpowiadając częściowo na zadane przez skarżącego pytania, organ uznał się za właściwy do udzielenia informacji publicznej i pomimo tego, co stwierdził WSA w Warszawie, powinien udzielić odpowiedzi na wszystkie zadane pytania. Pytanie bowiem dotyczyło kwestii ujętej art. 6 ust. 1 pkt 5 DostInfPubU: ”Udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o majątku publicznym, w tym o:

- a) majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych,
- b) innych prawach majątkowych przysługujących państwu i jego długach,
- c) majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego, a także kas chorych,

d) majątku podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5, pochodzącym z zadysponowania majątkiem, o którym mowa w lit. a-c, oraz pożytkach z tego majątku i jego obciążeniach”.

Niniejsze podmioty, ewentualnie podmiot, jeżeli trzymalibyśmy się wersji przedstawionej w piśmie Urzędu Miasta (...) z dnia 12 września 2016 r., stanowiły własność państwową w latach 80. XX wieku. Nie ma w tej kwestii żadnych wątpliwości, nie tylko ze względu na nazwę, ale działania podjęte w celu nabycia nieruchomości od babci skarżącego. Ich dalsze losy w późniejszych latach miały stanowić jedność, ale należy zauważyć, że sama nazwa obu podmiotów wskazywałaby na ich oddzielną podmiotowość prawną. W Krajowym Rejestrze Sądowym pod numerem KRS (...) jest zarejestrowany podmiot będący spółką kapitałową, który obecnie posiada zarząd oraz działa zgodnie z ustawą kodeks spółek handlowych. W odpowiedzi na pierwsze pytanie Burmistrz stwierdził, że tożsamość obu podmiotów oparto na Krajowym Rejestrze Sądowym, jednakże pytania zadane przez skarżącego nie mogą zostać w jednoznaczny sposób wyjaśnione przez KRS właśnie. Pięć pytań, na które organ odmówił odpowiedzi, stwierdzając, że dotyczą interpretacji dokumentów, czyli nie mają charakteru informacji publicznej, w rzeczywistości zmierzały do uzyskania informacji publicznej dotyczącej przekształceń własnościowych obu podmiotów, które używały praktycznie tożsamej nazwy, jednakże pod względem ewentualnej struktury podmiotu sama informacja o byciu przez jeden z tych podmiotów spółką ziemską, a drugą bez takiej informacji. Różnice te powodowały inny zakres działań w latach 80., a także w latach późniejszych, już po przekształceniach własnościowych podmiotów bądź podmiotu. Obywatel RP kwestionujący podstawę twierdzeń o tożsamości podmiotów różniących się nazwą, a będących własnością państwową, zadał pytania dotyczące ich struktury własnościowej i przekształceń własnościowych w celu uzyskania pełnej informacji publicznej. Pytania te nie wymagały żadnej analizy pod względem struktury własności, chyba że wcześniejsza odpowiedź z dnia 12 września 2016 r. była błędna, a wyłącznie wskazania czy w chwili powstania (...) Zespół (...) był podmiotem państwowym czy pry-

watnym, a także przekształceń dwóch podmiotów (ten stan podmiotowy podtrzymywał w swoim piśmie skarżący) z podmiotów będących własnością publiczną we własność prywatną. Pytanie szóste dotyczy podmiotowości prawnej (...) Zespołu (...). Jest to o tyle ważne, bowiem w przypadku występowania dwóch podmiotów, a nie jednego jak według Skarżącego błędnie twierdzi Urząd Miasta (...) w piśmie z dnia 12 września 2016 r., podmiot nie będący spółką ziemską, posiadał dalszą kontynuację w postaci przekształceń albo likwidacji, a także odpowiedź na te pytania umożliwiałoby ewentualne dalsze poszukiwania losów podmiotu w dostępnych rejestrach. Ponadto jak wynika z Rejestru Handlowego (w uproszczeniu poprzednika KRS) z działu B o nr RHB (...) wynika, że oba podmioty stanowiły oddzielne byty. Nie ma podstaw do twierdzeń nawet, że w chwili podpisania przez J. C. aktu notarialnego (...) czerwca 1986 r. podmiot będący spółką ziemską mógł nabywać nieruchomości dla podmiotu będącego inną jednostką organizacyjną. Taka możliwość została dopuszczona dopiero w 1989 r., czyli trzy lata po zawarciu umowy sprzedaży. Należy również zauważyć, że postępowania scaleniowe zakończone decyzją z dnia (...) marca 1989 r. Naczelnika Miasta (...) w głównej mierze dotyczyło gruntów pod drogi publiczne, które na podstawie art. 14 pkt 3 ustawy z dnia 26 marca 1989 r. o scaleniu gruntów powinny przejść na własność Państwa. W dokumentach tych występuje tylko (...) Zespół (...), a nie Spółka o tej samej nazwie, zatem podmiot mający według pisma z dnia 12 września 2016 r. stanowić jedną jednostkę wraz ze spółką. Część gruntów, tj. dz. nr (...) i (...) obręb (...) znajdująca się pod drogą publiczną powiatową, nazwaną - ul. (...), ma nieuregulowany stan prawny. Według dokumentów droga nadal jest własnością spółki.

Dla skarżącego nie ma wątpliwości, że w latach 80. oba podmioty były własnością państwową, a zatem zastosowanie ma linia orzecznicza potwierdzona wyrokiem WSA w Gdańsku z dnia 3 lipca 2019 r. (sygn. II SAB/Gd 45/19) "Pomimo tego, że majątek, którym dysponuje spółka, nie jest własnością organów samorządu terytorialnego, lecz własnością podmiotu gospodarczego działającego na podstawie przepisów KSH, to jednak ze względu na zaangażowanie

przez podmioty publiczne środków publicznych w wysokości ponad 90 % kapitału spółki, nie można uznać, że jej majątek, ze względu na sposób jego powstania i wielkość udziałów, nie zachował charakteru "majątku publicznego". Tak więc dopóki organy samorządu terytorialnego mają w nim udział, majątek taki powinien podlegać, jeśli idzie o informację publiczną, takim samym zasadom transparentności i społecznego nadzoru jak majątek będący własnością samorządu terytorialnego. Podmiot (podmioty), o który zadał powyższe zapytania skarżący podlegał zarządowi jak majątek publiczny. Nie ma zatem wątpliwości, że był gospodarowany przez organy administracji publicznej, a organ administracji publicznej uznał się za właściwy do odpowiedzi na zadane w dniu 19 listopada 2018 r. pytania. Kwestia rozporządzania majątkiem publicznym jest też informacją publiczną, co stwierdza m.in. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 maja 2019 r. (sygn. IV SAB/Po 78/19) "W pojęciu informacji publicznej zasadniczo mieści się zarówno treść dokumentów bezpośrednio wytworzonych przez organ, jak i tych, których organ używa przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet gdy nie pochodzą wprost od niego. Wobec powyższego za informację publiczną należy uznać każdą informację o sprawach publicznych rozumianych jako działalność organów władzy publicznej oraz samorządów w zakresie wykonywanych zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym lub komunalnym". Nie udzielając odpowiedzi na zadane pytania organ naruszył DostInfPubU, czego WSA w Warszawie nie zauważył w toku postępowania.

Odpowiedzi na skargę kasacyjną nie wniesiono.

W dniu 28 października 2019 r. D.W. przedstawił pismo nazwane "stanowisko w sprawie" w którym uzasadnił, dlaczego z jego punktu widzenia jest ważnym zdobycie informacji o podmiotach gospodarczych, o których status pytał.

W dniu 20 marca 2021 r. D.W. przedstawił pismo nazwane "Załącznik do protokołu", w którym podkreślił, jak ważne dla wyjaśnienia sprawy jest wykazanie kto jest właścicielem gruntów w S. jednocześnie wnosi o przesłuchanie go w charakterze świadka w sprawie oraz dołączenia do akt sprawy przestawionych przy piśmie

dokumentów wyjaśniających stan prawny nieruchomości.

W dniu 22 października 2021 r. D.W. złożył wniosek o rozpoznanie sprawy na rozprawie w trybie nie online ze względu na konieczność wyjaśnienia wzajemnych powiązań występujących w sprawie podmiotów gospodarczych.

W dniu 20 stycznia 2022 r. D.W. złożył wniosek o uznanie Rady (...) za stronę postępowania ze względu na jej charakter kontrolny.

W dniu 26 stycznia 2022 r. D.W. przedstawił pismo nazwane "Załącznik do protokołu cz. II", w którym przedstawił argumenty za uznaniem, że (...) Zespół (...) był podmiotem państwowym, o czym mają świadczyć załączone do protokołu dokumenty.

Pismem z dnia 8 lutego 2022 r. pełnomocnik procesowy skarżącego kasacyjnie oświadczył, że nie wyraża zgody na skierowanie sprawy do rozpatrzenia na posiedzeniu niejawnym.

Pismem z dnia 8 lutego 2022 r. Prezydent (...) wyraził zgodę na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym.

W dniu 16 marca 2022 r. pełnomocnik procesowy skarżącego kasacyjnie ponowił wniosek o rozpoznanie sprawy na rozprawie ze względu na ważny interes społeczny.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie wyjaśnić należy, że sprawa została skierowana do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym zarządzeniem Przewodniczącej Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej. Podstawę tego zarządzenia stanowił art. 15zsz4 ust. 1 i 3 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 2020 r. poz. 374 ze zm.). Biorąc pod uwagę gwarancję prawa do obrony, strona musi mieć zapewnione prawo do przedstawienia swojego stanowiska, tym samym odstępstwo od zachowania formy posiedzenia jawnego powinno nastąpić z zachowaniem wymogów rzetelnego procesu sądowego. Strony w niniejszej sprawie zostały powiadomione o skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne i miały możliwość zajęcia sta-

nowiska, co oznacza, że standardy ochrony praw stron i uczestników zostały zachowane. Powyższe zaś przesądziło o przyjęciu, iż rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym jest więc dopuszczalne.

Zgodnie z art. 183 § 1 PostAdmU, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę kasacyjną, związany jest jej granicami. Z urzędu bierze pod rozwagę wyłącznie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie żadna z enumeratywnie wymienionych w art. 183 § 2 PostAdmU przesłanek nieważności postępowania nie zachodzi, stąd NSA rozpoznał skargę kasacyjną w jej granicach.

Przechodząc do rozpoznania zarzutów skargi kasacyjnej wskazać należy, że są one uzasadnione w zakresie pozostawania przez Prezydenta (...) w bezczynności w zakresie odpowiedzi na punkty 2-6 wniosku z dnia 19 listopada 2019 r. o udostępnienie informacji publicznej.

Przypomnieć należy, że organ w odpowiedzi z dnia 30 listopada 2018 r., znak (...) na wniosek o udostępnienie informacji publicznej oraz w odpowiedzi na skargę konsekwentnie przyjmuje, że pytania ujęte w pkt 2-6 wniosku z dnia 19 listopada 2018 r., tj.: - Czy podmiot "(...) Zespół (...)" zwany "ZESPOŁEM" był firmą państwową, czy prywatną?

- Kiedy (dzień, miesiąc, rok) podmiot pn. "(...) Zespół (...)" zwany "ZESPOŁEM" przekształcił się w firmę prywatną?

- Czy podmiot pn. "(...) Zespół (...) Sp. z o.o." zwany "SPÓŁKĄ ZIEMSKĄ" był firmą państwową, czy prywatną?

- Kiedy (dzień, miesiąc, rok) podmiot pn. "(...) Zespół (...)Sp. z o.o." zwany "SPÓŁKĄ ZIEMSKĄ" przekształcił się w firmę prywatną?

- Czy podmiot pn. "(...) Zespół Budowy (...)" posiadał osobowość prawną?

- nie stanowią informacji publicznej, ponieważ nie wynikają wprost z posiadanych dokumentów i wymagałyby przeprowadzenia ich interpretacji. Stanowisko to zostało podzielone przez Sąd pierwszej instancji. Z powyższym jednak stanowiskiem nie można się zgodzić.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 DostInfPubU informację publiczną stanowi każda informacja o sprawach publicznych. Zbiór desygnatów

pojęcia informacji publicznej dookreśla art. 6 DostInfPubU wymieniający jakie dane stanowią informację publiczną, przy czym wyliczenie informacji publicznych podlegających udostępnieniu ma jedynie charakter przykładowy, na co wskazuje zwrot "w szczególności". Pozwala jedynie zorientować się, do jakiego typu stanów faktycznych odnosi się dane pojęcie (M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002. s. 26). Tak więc ustawodawca określił pojęcie "informacji publicznej" w przepisach DostInfPubU w taki sposób aby jak najwięcej danych znajdujących się w zasobach podmiotów publicznych podlegało ujawnieniu.

Art. 6 ust. 1 pkt 5 DostInfPubU wprost wskazuje, że do informacji publicznej zalicza się dane o majątku publicznym. Pytania sformułowane w pkt 2-6 wniosku z dnia 19 listopada 2018 r dotyczyły majątku publicznego, a więc: charakteru własnościowego "(...) Zespołu (...)" (pkt 2 i 5), jego ewentualnej prywatyzacji (pkt 3 i 5) oraz formy organizacyjnej (pkt 6). Nie budzi zatem wątpliwości, że tego rodzaju dane mieszczą się w pojęciu majątku publicznego, ponieważ dotyczą ewentualnego ustalenia, czy "(...) Zespół (...)" stanowi lub stanowił część majątku publicznego i w jakiej formie on funkcjonował, ale jeżeli nastąpiła jego prywatyzacja - to kiedy to zdarzenie miało miejsce. Organ w takiej sytuacji, w pierwszej kolejności, powinien zbadać czy posiadane przez niego dokumenty zawierają takie informacje, a następnie, o wyniku swoich ustaleń poinformować wnioskodawcę. Podkreślić bowiem należy, że udostępnienie informacji na wniosek następuje w formie czynności materialno-technicznej (art. 10 DostInfPubU), natomiast odmowa udzielenia żądanej informacji lub umorzenie postępowania wymaga wydania decyzji (art. 16 ust. 1 DostInfPubU). W sytuacji, gdy żądanie strony nie dotyczy informacji publicznej, bądź nie znajduje się w posiadaniu organu, czy też jej udostępnienie regulują przepisy szczególne, brak jest podstaw do wydawania decyzji i należy jedynie wnioskodawcę poinformować pismem o przyczynach uzasadniających nieudostępnienie żądanej informacji (wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2003 r., sygn. II SA/Gd 1153/03 i wyrok NSA z dnia 27 września 2002 r., sygn. akt II SAB

289/02).

Natomiast w sytuacji, gdy ustalenia organu wykażą, że w istocie wniosek skarżącego kasacyjnie dotyczy informacji publicznej przetworzonej, powinien ustalić, czy legitymuje się on szczególnie istotnym interesem społecznym i w zależności od tych ustaleń udostępnić taką informację lub wydać, na podstawie art. 16 ust. 1 DostInPubU, decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

Należy się zgodzić z ustaleniami WSA w Warszawie, że w zakresie pkt 1 i 7 wniosku z dnia 19 listopada 2018 r., organ udzielił odpowiedzi, jasno wskazując na jakiej podstawie ustalił tożsamość podmiotów opisanych we wniosku oraz informując go, iż już udzielił odpowiedzi na pytanie o tożsamość podmiotów uczestniczących w postępowaniu scaleniowym zakończonym decyzją Naczelnika Miasta (...) z dnia (...) marca 1989 r. Nr (...).

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 188 w zw. z art. 149 § 1 pkt 1 PostAdmU uwzględnił skargę kasacyjną i uchylił zaskarżony wyrok Sądu pierwszej instancji oraz zobowiązał Prezydenta (...) do rozpoznania wniosku D.W. z dnia 19 listopada 2018 r. w zakresie pytań 2-6, w terminie 30 dni od dnia otrzymania odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy (pkt 1). Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że organ dopuścił się bezczynności w załatwieniu wniosku skarżącego z dnia 19 listopada 2018 r. (pkt 2). Jednocześnie, mając na uwadze okoliczności sprawy Naczelny Sąd Administracyjny, uznał, że bezczynność w udzieleniu informacji publicznej nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, o czym orzeczono w pkt 3 wyroku, na podstawie art. 149 § 1a PostAdmU. Podkreślić należy, że rażące naruszenie prawa oznacza wadliwość o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym i ma miejsce w razie oczywistego braku podejmowania przez organ jakichkolwiek czynności, oczywistego lekceważenia wniosku wnioskodawcy i jawnego natężenia braku woli do załatwienia sprawy, jak i w razie ewidentnego niestosowania przepisów prawa. W rozpoznawanej sprawie taka szczególna sytuacja nie zaistniała. Bezczynność organu nie wynikała ze złej woli organu ani nie miała cech celowego ignorowania lub lekceważenia obowiązków nałożonych na organ przepisami

DostInfPubU, lecz stanowiła konsekwencję błędnej oceny złożonego wniosku. Organ udzielił odpowiedzi na żądania wnioskodawcy, choć w sposób wadliwy. Brak jest zatem podstaw by zwłoce organu przypisać charakter rażący.

O kosztach postępowania orzeczono w pkt 4 wyroku, na podstawie art. 200, art. 203 pkt 1 w zw. z art. 205 § 2 PostAdmU w zw. z § 14 ust. 1 pkt 2 lit. b) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 265). Koszty te wynoszą 677 złotych. Na koszty te składają się: wpis od skargi (100 zł), opłata kancelaryjna za sporządzenie i doręczenie uzasadnienia (100 zł), wpis od skargi kasacyjnej (100 zł), opłata skarbową od pełnomocnictwa (17 zł), wynagrodzenie dla pełnomocnika skarżącego kasacyjnie za sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej (360 zł).