

# CZASOPISMO INDICIUM

## **Redaktor naczelny**

FRANCISZEK SKAWIŃSKI

## **Redaktorzy**

Piotr Padamczyk  
Bartosz Gembalczyk  
Maja Baranowska

## **Adres redakcji**

Tytusa Chałubińskiego 9 lok. 2  
02-004 Warszawa

## **Adres korespondencyjny**

Skrytka pocztowa 528  
00-950 Warszawa

## **Wydawca**

Fundacja “Indicium”  
Tytusa Chałubińskiego 9 lok. 2  
02-004 Warszawa

## **Skład z wykorzystaniem**

L<sup>A</sup>T<sub>E</sub>X

Czasopismo udostępniane jest na licencji  
CC Uznanie Autorstwa 4.0 Międzynarodowe



Nr 4/2023 (16)  
Warszawa 2023

ISSN: 2720-5444

# SPIS TREŚCI

<b>Orzecznictwo</b>	<b>3</b>
1. Informacja dotycząca obiektu budowlanego na działce stanowiącej własność Skarbu Państwa jako informacja publiczna: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie III OSK 25/22 . . . . .	3

---

---

# ORZECZNICTWO

---

---

## 1.

**Informacja dotycząca obiektu budowlanego na działce stanowiącej własność  
Skarbu Państwa jako informacja publiczna**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 25 kwietnia 2023 r.

III OSK 25/22

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Jerzy Stelmasiak

Sędzia NSA Mirosław Wincenciak (spr.)

Sędzia WSA (del.) Grzegorz Jankowski

po rozpoznaniu w dniu 25 kwietnia 2023 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Burmistrza Miasta i Gminy B. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 19 sierpnia 2021 r. sygn. akt II SAB/Ke 79/21 w sprawie ze skargi D.D. na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy B. w przedmiocie dostępu do informacji publicznej

### **I. oddala skargę kasacyjną**

#### **Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wyrokiem z dnia 19 sierpnia 2021 r. sygn. akt II SAB/Ke 79/21, po rozpoznaniu sprawy ze skargi D.D. na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy B. w przedmiocie dostępu do informacji publicznej, zobowiązał Burmistrza Miasta i Gminy B. do rozpoznania wniosku D.D. z dnia 5 stycznia 2021 r. w zakresie punktu 4 - w terminie 14 dni od daty doręczenia organowi akt wraz z odpisem prawomocnego wyroku (pkt I); stwierdził, że organ dopuścił się bezczynności, która nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa (pkt II); oddalił skargę w pozostałej części (pkt III); oddalił wniosek o wymierzenie organowi grzywny (pkt IV); zasądził od Burmistrza Miasta i

Gminy B. na rzecz D.D. kwotę 100 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego (pkt V).

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł Burmistrz Miasta i Gminy B. Zaskarżając wyrok w zakresie pkt I, II i V, na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm., dalej w skrócie „p.p.s.a.”) zarzucił mające istotny wpływ na wynik sprawy naruszenie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 z późn. zm., dalej w skrócie „u.d.i.p.”) w zw. z art. 3 pkt 6 i 8 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1186 z późn. zm., dalej w skrócie „p.b.”) oraz art. 149 § 1 pkt 1-3 p.p.s.a., poprzez niewłaściwe zastosowanie przepisu p.b. dotyczącego kwalifikacji pojęcia „remontu”, co skutkowało ustaleniem, że organ nie rozpoznał wniosku o udostępnienie informacji publicznej i pozostaje w bezczynności.

Wskazując na powyższy zarzut, skarżący kasacyjnie organ wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku we wskazanej części oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. Ponadto oświadczył, że zrzeka się przeprowadzenia rozprawy. Dodatkowo wniósł o przeprowadzenie dowodu z postanowienia Prokuratury Rejonowej w (...) z dnia 10 listopada 2020 r. sygn. (...) o umorzeniu śledztwa - na potwierdzenie stanowiska organu.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej przedstawił argumentację mającą wykazać zasadność podniesionego w niej zarzutu. Podkreślił, że Sąd pierwszej instancji błędnie uznał, że organ nie udzielił odpowiedzi na jedno z pytań zawartych we wniosku skarżącego o udostępnienie informacji publicznej, czyli pytanie nr 4 („czy przed rozpoczęciem inwestycji budowy mostu drewnianego wymagane było uzyskanie stosownej zgody właściciela nieruchomości? - jeżeli tak to bardzo proszę o kserokopię zgody właściciela nieruchomości”). Tymczasem organ zgodnie z prawdą odpowiedział, że nie prowadził żadnej inwestycji budowy mostu drewnianego. Udzielając wnioskodawcy odpowiedzi Burmistrz posiłkował się postanowieniem Prokuratury Rejonowej w (...) z dnia 10 listopada 2020 r. sygn. akt (...), gdzie powołano się na opinię biegłego z zakresu budownictwa lądowego, sieci instalacji wodno-kanalizacyjnych, gazowych, wentylacyjnych i centralnego ogrzewania, dróg, mostów, lotnisk, dozoru energetycznego (organ nie dysponuje opinią biegłego), który stwierdził m.in. iż zabudowa na moście

na rzece (...) jest budowlą, a prace wykonane na moście stanowią remont w rozumieniu art. 3 pkt 8 p.b. (s. 4 uzasadnienia ww. postanowienia). Uwzględniając treść postanowienia z dnia 10 listopada 2020 r. organ udzielił zatem zgodnej z prawdą odpowiedzi, że nie prowadził żadnej budowy mostu drewnianego. Tym samym nie można zgodzić się ze stanowiskiem Sądu pierwszej instancji, że pojęcie „budowy” należy rozumieć szeroko, jak to czyni Prawo budowlane. Po pierwsze, niesie to za sobą daleko idące konsekwencje w zakresie prowadzonej inwestycji, a po drugie, przepisy p.b., wbrew stanowisku Sądu, wprost rozróżniają instytucje „budowa” i „remontu”. Wnioskodawca celowo używał pojęcia „budowa”, gdyż wiąże się z tym określone obowiązki administracyjnoprawne leżące po stronie inwestora, dlatego też chciał uzyskać od organu poświadczenie, że inwestycja mostowa była budową, choć w rzeczywistości żadna budowa nie była prowadzona. W konsekwencji nie można uznać, aby w okolicznościach tej sprawy organ pozostawał w bezczynności.

D.D. w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o jej oddalenie. Ponadto wniósł o przeprowadzenie dowodu z pisma Spółki (...) Sp. z o.o. Sp.k. z dnia 26 października 2021 r. - na okoliczność jego treści. Podkreślił, że żądana przez niego informacja - bez względu na terminologię - została bardzo precyzyjnie określona w piśmie z dnia 20 stycznia 2021 r.

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

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W świetle art. 174 p.p.s.a. 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.

Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, ponieważ w świetle art. 183 § 1 p.p.s.a. rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Jeżeli zatem nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a., a w rozpoznawanej sprawie przesłanek tych brak, to Sąd związany jest granicami skargi kasacyjnej. Oznacza to, że Sąd nie jest uprawniony do samodzielnego dokonywania konkretyzacji zarzutów skargi kasacyjnej, a upoważniony jest do oceny

zaskarżonego orzeczenia wyłącznie w granicach przedstawionych we wniesionej skardze kasacyjnej.

Skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionej podstawy.

Zgodnie z art. 193 zdanie drugie p.p.s.a., uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną zawiera ocenę zarzutów skargi kasacyjnej. Zatem Naczelny Sąd Administracyjny nie przedstawia w uzasadnieniu wyroku oddalającego skargę kasacyjną opisu ustaleń faktycznych i argumentacji prawnej podawanej przez organy i Sąd pierwszej instancji.

W niniejszej sprawie bezsporne jest, że Burmistrz Miasta i Gminy B. jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej w zakresie punktu 4 wniosku D.D. z dnia 5 stycznia 2021 r. (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.). Co do zasady spełniony został również zakres przedmiotowy u.d.i.p., bowiem niezależnie od tego, czy chodziło o budowę mostu, czy o jego remont (w odpowiednim rozumieniu przepisów p.b., które odmiennie definiują te pojęcia), to przyjęć należy, iż punkt 4 ww. wniosku odnosił się ogólnie do kwestii związanej z inwestycją dotyczącą wskazanego mostu drewnianego znajdującego się na działce stanowiącej własność Skarbu Państwa i uzyskaniem w tym zakresie stosownej zgody od właściciela nieruchomości, a więc informacja ta stanowi informację publiczną (art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. a u.d.i.p.). Spór prawny sprowadza się natomiast do przesądzenia, czy odpowiedź organu udzielona stronie w piśmie z dnia 18 stycznia 2021 r. - wobec sposobu sformułowania punktu 4 wniosku z dnia 5 stycznia 2021 r. - uwalniała Burmistrza Miasta i Gminy B. od zarzutu bezczynności.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wbrew twierdzeniu skarżącego kasacyjnie organu, w okolicznościach niniejszej sprawy nie miało znaczenia, czy we wniosku z dnia 5 stycznia 2021 r. D.D. posłużył się prawidłową definicją legalną co do określenia charakteru prac związanych ze wskazanym mostem drewnianym, a zatem czy z punktu widzenia przepisów p.b. chodziło konkretnie o budowę mostu (art. 3 pkt 6), czy też o jego remont (art. 3 pkt 8). Z punktu widzenia dostępu do informacji publicznej żądanie wnioskodawcy zostało bowiem wystarczająco konkretnie sformułowane, aby organ wiedział, o którą inwestycję dokładnie chodzi i mógł udzielić stosownej odpowiedzi dotyczącej kwestii związanej jedynie z istnieniem ewentualnej zgody właściciela przedmiotowej nieruchomości w ramach szczegółowo opisanej inwestycji. Wskazywane przez organ różnice między instytucjami „budowy” i „remontu” na gruncie przepisów p.b. (z powołaniem się na ustalenia zawarte w opinii biegłego cytowanej w posta-

nowieniu Prokuratury Rejonowej w (...) z dnia 10 listopada 2020 r. sygn. (...)) nie mają zatem przełożenia na niniejszą sprawę dotyczącą dostępu do informacji publicznej. Wnioskodawca w piśmie z dnia 20 stycznia 2021 r. sprecyzował przedmiot swojego żądania zawartego we wniosku z dnia 5 stycznia 2021 r., określając w sposób bardzo szczegółowy, czego ów wniosek dotyczył, a także zwracając uwagę na fakt, że „nazewnictwo wspomnianego obiektu/elementu drewnianego zmieniało się niejednokrotnie” w różnych dokumentach będących w posiadaniu strony. W konsekwencji uznać należy, że odpowiedź organu zawarta w piśmie z dnia 18 stycznia 2021 r., gdzie stwierdzono, że: „nie prowadzono żadnej inwestycji budowy mostu drewnianego” - jest lakoniczna i wymijająca, a zatem nie może być uznana za prawidłowe odniesienie się do punktu 4 wniosku z dnia 5 stycznia 2021 r. Tym samym również poinformowanie wnioskodawcy przez organ w piśmie z dnia 11 lutego 2021 r., że informacja dotycząca punktu 4 jego wniosku (sprecyzowanego już wtedy pismem z dnia 20 stycznia 2021 r.) została mu już udzielona w piśmie z dnia 18 stycznia 2021 r., nie może świadczyć o prawidłowym załatwieniu wniosku w ww. zakresie na podstawie art. 13 ust. 1 u.d.i.p. Sąd pierwszej instancji trafnie zatem w okolicznościach niniejszej sprawy zastosował art. 149 § 1 pkt 1 i 3 p.p.s.a.

Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 p.p.s.a., orzekł, jak w sentencji wyroku.

Podstawą do rozpoznania skargi kasacyjnej na posiedzeniu niejawnym był art. 182 § 2 i 3 in fine p.p.s.a.