



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 lutego 2024 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Pocztarek
Sędziowie: Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz (spr.)
Sędzia del. WSA Mariusz Kotulski
Protokolant: starszy asystent sędziego Marcin Rączka

po rozpoznaniu w dniu 1 lutego 2024 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego - Lublin - Sp. z o.o.
z siedzibą w Lublinie
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie
z dnia 7 października 2021 r., sygn. akt II SAB/Lu 88/21
w sprawie ze skargi Fundacji Wolności w Lublinie
na bezczynność Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego - Lublin - Sp. z o.o. z
siedzibą w Lublinie
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Samuła

sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, wyrokiem z dnia 7 października 2021 r., sygn. akt II SAB/Lu 88/21, po rozpoznaniu sprawy ze skargi Fundacji Wolności w Lublinie, zobowiązał Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne - Lublin - Sp. z o.o. do rozpatrzenia wniosku Fundacji Wolności w Lublinie z dnia 23 marca 2021 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku (pkt I); stwierdził, że Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne - Lublin - Sp. z o.o. dopuściło się bezczynności w przedmiocie rozpoznania wniosku strony skarżącej z dnia 23 marca 2021 r., o udostępnienie informacji publicznej (pkt II); stwierdził, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa (pkt III); oddalił skargę w pozostałym zakresie (pkt IV) oraz zasądził zwrotu kosztów postępowania (pkt V). W uzasadnieniu wskazano na następujący stan faktyczny i prawny sprawy:

Fundacja Wolności w Lublinie w dniu 23 marca 2021 r. wysłała do Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego - Lublin - Sp. z o.o. (dalej Spółka") wniosek o udostępnienie informacji publicznej poprzez udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Kto w spółce zajmuje się promocją komunikacji publicznej? Ile to osób, jakie są nazwy ich stanowisk pracy? Komu podlegają?
2. Jaki jest budżet spółki na promocję komunikacji miejskiej na rok 2021? Ile wynosił budżet na rok 2020?
3. Jakie działania promujące komunikację miejską zaplanowano na 2021 rok?

W odpowiedzi na powyższy wniosek Spółka w piśmie z dnia 6 kwietnia 2021 r. wskazała, że informacje objęte pytaniami zawartymi w punktach 1. i 3. wniosku, nie stanowią informacji publicznej. Odnosząc się natomiast do pytania zawartego w punkcie 2. wniosku Spółka stwierdziła, że dotyczy ono informacji publicznej przetworzonej. W konsekwencji organ uznał, że w tym zakresie konieczne jest wszczęcie postępowania administracyjnego i uzupełnienie przez wnioskodawcę braku formalnego wniosku.

W dniu 9 kwietnia 2021 r. Fundacja wykonała ten obowiązek, przesyłając do Spółki pocztą elektroniczną wniosek opatrzony podpisem elektronicznym.

Wobec braku dalszych działań po stronie organu, Fundacja w piśmie z dnia 15 lipca 2021 r. wezwała Spółkę do wydania decyzji w sprawie.

Następnie Fundacja pismem z dnia 20 lipca 2021 r. wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na bezczynność Miejskiego

Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego – Lublin Sp. z o.o. z siedzibą w Lublinie w zakresie rozpatrzenia wniosku z dnia 23 marca 2021 r. o udostępnienie informacji publicznej.

W odpowiedzi na skargę Spółka wniosła o oddalenie skargi w całości.

Powołanym na wstępie wyrokiem, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 oraz art. 149 § 1a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej „P.p.s.a.”) uznał, że skarga w zasadniczej części zasługuje na uwzględnienie. Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne – Lublin Sp. z o.o. w Lublinie pozostaje bowiem bezczynne w sprawie wniosku Fundacji z dnia 23 marca 2021 r. o udostępnienie informacji publicznej.

Sąd pierwszej instancji przypomniał, że katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych określony został w art. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r., poz. 2176; dalej u.d.i.p.) i obejmuje on władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne. W myśl ust. 1 pkt 5 tego przepisu obowiązek ten ciąży w szczególności (m.in.) na osobach prawnych, w których Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego posiadają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2020 r., poz. 1076 ze zm.), a także na podmiotach reprezentujących inne niż państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne. Zgodnie z art. 4 pkt 3 i 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, pozycję taką ma podmiot, który posiada kontrolę nad przedsiębiorcą, wyrażającą się m.in. w dysponowaniu bezpośrednio lub pośrednio większością głosów na zgromadzeniu wspólników, czy też w uprawnieniu do powoływania lub odwoływania większości członków zarządu lub rady nadzorczej. Jak wynika z załączonej do akt sprawy informacji odpowiadającej odpisowi aktualnemu z Rejestru Przedsiębiorców KRS, właścicielem całości udziałów Spółki jest Gmina Lublin. Tym samym Spółkę tę, jako osobę prawną, w której jednostka samorządu terytorialnego posiada pozycję dominującą w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, uznać należy za podmiot, na którym ciąży obowiązek udostępniania informacji publicznych. Za uznaniem, że Spółka należy do podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych, dodatkowo przemawia przedmiot jej działalności. Jest ona bowiem jednym z głównych wykonawców transportu publicznego (miejskiego i podmiejskiego) na terenie Lublina. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowane jest natomiast przekonanie, że funkcjonowanie podmiotów, które zajmują się wykonywaniem transportu publicznego, jest równoznaczne z realizacją zadań

publicznych. W wyroku z dnia 17 października 2013 r., sygn. akt I OSK 952/13, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że uznanie regularnego przewozu w ramach publicznego transportu zbiorowego za zadanie publiczne wynika z ustaw ustrojowych dotyczących jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1327 ze zm.) zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy lokalnego transportu zbiorowego. Podobnie transport zbiorowy stanowi zadanie ponadgminne w myśl art. 4 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy. W świetle zaś art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 2020 r., poz. 1668) transport zbiorowy mieści się w zakresie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim. Wobec powyższych okoliczności nie może budzić żadnych wątpliwości, że Spółka należy do podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. i tym samym ciążył na niej obowiązek załatwienia wniosku Fundacji zgodnie z przepisami u.d.i.p.

Wniosek Fundacji składał się z trzech punktów, które nie zostały przez Spółkę załatwione w taki sam sposób. W zakresie pytań zawartych w punktach 1. i 3. wniosku, Spółka w piśmie z dnia 6 kwietnia 2021 r. poinformowała Fundację, że informacje nimi objęte nie stanowią informacji publicznej. Z kolei, odnosząc się do informacji objętej punktem 2. Wniosku, Spółka wprawdzie nie zakwestionowała ich publicznego charakteru, jednakowoż jednocześnie informacje te zakwalifikowała jako informację publiczną przetworzoną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. i z tego względu, działając w trybie art. 64 § 2 k.p.a., wezwała Fundację do uzupełnienia braku formalnego wniosku poprzez jego podpisanie w terminie 7 dni, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Nadto Spółka wskazała na konieczność wykazania przez Fundację istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem żądanej informacji przetworzonej – zgodnie z warunkiem określonym w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Uznając w dalszym toku postępowania, że Fundacja, mimo upływu zakreślonego terminu, nie wykonała w sposób prawidłowy wezwania do usunięcia braku formalnego wniosku, Spółka – jak wynika z odpowiedzi na skargę – punkt 2. wniosku pozostawiła bez rozpoznania.

W kontekście sposobu załatwienia przez Spółkę punktów 1. i 3. wniosku, to WSA w Lublinie uznał, że pogląd, iż te dane nie stanowią informacji publicznej jest pozbawione racji. Informacja o osobach zatrudnionych w Spółce – będącą podmiotem reprezentującym jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne i dysponują majątkiem publicznym – należy uznać za informacje publiczne. Takie samo stanowisko Sąd zajął w kwestii wskazania przez Spółkę działań promujących komunikację

publiczną, zaplanowanych na 2021 r. Taka kwalifikacja znajduje oparcie w treści zamieszczonej w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. definicji legalnej „informacji publicznej”, przez którą należy rozumieć „każdą informację o sprawach publicznych”. Przykładowe wyliczenie takich informacji zawiera art. 6 ust. 1 u.d.i.p., zgodnie z którym udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o: podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., w tym o organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach (pkt 2 lit. d), przedmiocie działalności i kompetencjach (pkt 2 lit. c), a także o zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., w tym o trybie działania władzy tych podmiotów, w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej (pkt 3 lit. b). W ocenie Sądu pierwszej instancji, to właśnie w tych przepisach należy upatrywać prawnej podstawy do żądania informacji objętych wnioskiem Fundacji z dnia 23 marca 2021 r. Zarówno ilość zatrudnionych osób z podaniem ich stanowisk, jak również wskazanie działań promujących komunikację miejską, nieodzownie łączy się z poniesieniem wydatków z budżetu Spółki. Mając zatem na uwadze, że informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa niewątpliwie należy uznać, że wniosek Fundacji w pkt 1 i 3 stanowi informację publiczną.

Publiczny charakter informacji objętych punktem 2. wniosku nie przesądzał z góry o obowiązku ich udostępnienia. W świetle art. 13 ust. 1 u.d.i.p. zasadą jest wprawdzie, że udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Ustawa ta w art. 16 przewiduje jednak również możliwość załatwienia wniosku poprzez wydanie decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji publicznej, do której stosuje się przepisy k.p.a. Przesłanki wydania takiej decyzji określa przede wszystkim art. 5 u.d.i.p., w którym ustawodawca wskazał ograniczenia w prawie dostępu do informacji publicznej. Decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej powinna zapaść również w sytuacji, w której przedmiotem żądania wnioskodawcy jest informacja publiczna przetworzona, jednak brak jest szczególnie istotnego interesu publicznego przemawiającego za jej udostępnieniem (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.). Co istotne, w razie uznania, że w danej sprawie zachodzą podstawy do odmowy udostępnienia informacji publicznej, do wydania decyzji w tym przedmiocie obowiązane są z mocy art. 17 ust. 1 u.d.i.p., poza organami administracji publicznej, również inne podmioty wymienione w

art. 4 u.d.i.p., w tym podmioty objęte dyspozycją ust. 1 pkt 5 tego unormowania, do których – jak wskazano wyżej – należy Spółka. Zaznaczyć przy tym należy, że pomimo, iż art. 17 ust. 1 u.d.i.p. wprowadza odpowiednie (a nie bezpośrednie) stosowanie art. 16 do podmiotów takich jak Spółka, w orzecznictwie przyjmuje się, że istotą tego przepisu nie jest „poluzowanie” rygorów w stosunku do podmiotów niebędących organami władzy publicznej, a przeciwnie - jednoznaczne wskazanie, że również te podmioty zobowiązane są, w przypadkach określonych ustawą, do wydawania decyzji administracyjnych zgodnych z wymogami k.p.a. Sformalizowanie odmowy udzielenia informacji publicznej przez podmiot niebędący organem władzy publicznej musi być traktowane nie inaczej, jak gwarancja ochrony dla podmiotów wykonujących prawo do informacji publicznej, dająca możliwość zakwestionowania stanowiska podmiotu zobowiązanego na drodze administracyjnej lub sądownoadministracyjnej

Odnosząc się do kwestii odpowiedzi na pkt 2 wniosku Fundacji z dnia 23 marca 2021 r. WSA w Lublinie przypomniał, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ukształtowało się w tym przedmiocie stanowisko odmienne, oparte na stwierdzeniu, że skoro z art. 16 ust. 2 u.d.i.p. wynika, że do decyzji odmownej oraz o umorzeniu postępowania stosuje się przepisy k.p.a., to powyższe oznacza, że Kodeks ten ma zastosowanie do całego procesu wydawania decyzji, a więc również do kwestii usuwania braków formalnych wniosku o udostępnienie informacji publicznej, o ile zobowiązany organ zmierza do wydania takiej decyzji. Rozwiązanie takie ma charakter gwarancyjny dla wnioskodawcy, ponieważ w ten sposób jest wobec niego zastosowany tryb postępowania określony dokładanie w k.p.a., dzięki czemu są chronione jego prawa, a samo postępowanie jest prowadzone z uwzględnieniem przepisów rozdziału 2 działu I k.p.a., statuującego zasady ogólne postępowania administracyjnego, co stanowi gwarancję jego rzetelności. Art. 63 § 3 i 3a k.p.a. określając wymagania formalne wniosku, bezwzględnie natomiast zalicza do nich obowiązek podpisania wniosku: własnoręcznie - jeżeli został wniesiony pisemnie lub ustnie do protokołu lub kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym – jeżeli został wniesiony w formie dokumentu elektronicznego. Natomiast w sprawie należy zauważyć, że jeżeli Spółka zakwalifikowała informacje żądane w punkcie 2. wniosku jako informacje publiczną przetworzoną, winna w pierwszej kolejności wezwać Fundację do przedstawienia okoliczności świadczących o istnieniu szczególnie istotnego interesu publicznego w udostępnieniu tej informacji. Dopiero ewentualne niewykazanie przez wnioskodawcę istnienia tej przesłanki w wyznaczonym terminie, mogłaby natomiast uzasadniać ukierunkowanie postępowania w tej części w

stronę zmierzającą do wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Przed zakończeniem etapu weryfikacji przesłanki szczególnego interesu prawnego uznanie przez Spółkę, iż w sprawie zachodzić będą podstawy do wydania takiej decyzji, było zatem przedwczesne. W konsekwencji przedwczesne było również wezwanie Fundacji do uzupełnienia braku formalnego wniosku poprzez jego podpisanie już w piśmie z dnia 6 kwietnia 2021 r., tj. równoległe z wezwaniem do wykazania istnienia szczególnego interesu publicznego.

Niezależnie od powyższego stwierdzić należy, że przekonanie Spółki, jakoby Fundacja nie wykonała prawidłowo wezwania do uzupełnienia braku formalnego wniosku poprzez jego podpisanie, pozbawione jest podstaw, ponieważ brak formalny wniosku został przez nią usunięty w dniu 9 kwietnia 2021 r. Wówczas bowiem Fundacja przesłała do Spółki drogą elektroniczną pismo opatrzone podpisem zaufanym Prezesa Fundacji Krzysztofa Jakubowskiego, w którego treści powtórzono wniosek. Nie sposób natomiast zgodzić się ze stanowiskiem Spółki, jakoby uzupełnienie przez Fundację w powyższy sposób braku formalnego wniosku nie było skuteczne, albowiem nie nastąpiło za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej utworzonej na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 346 ze zm.). Zgodnie zaś art. 17 ust. 1 u.d.i.p., do rozstrzygnięć podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji, niebędących organami władzy publicznej (do których należy Spółka), o odmowie udostępnienia informacji, przepisy art. 16 (w tym zawarte w nich odesłanie do k.p.a.) stosuje się odpowiednio (a nie wprost). O ile odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. do decyzji o odmowie udostępnienia informacji wydawanych przez takie podmioty nie oznacza – jak podkreślono wyżej – "poluzowania" wymogów formalnych odnoszących się do samej decyzji, o tyle nie może ono pomijać określonych różnic w funkcjonowaniu takich podmiotów oraz organów władzy publicznej. Wprawdzie art. 64 § 1 k.p.a. przewiduje, że wniosek (podanie) w formie dokumentu elektronicznego składa się przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, jednak z oczywistych względów przepis ten nie może mieć wprost zastosowania w odniesieniu do podmiotów, które nie są objęte tą ustawą i w konsekwencji nie posiadają elektronicznej skrzynki podawczej utworzonej na jej podstawie. Wyjaśnić należy, że podmiotami publicznymi zobowiązanymi do posiadania elektronicznej skrzynki podawczej, są podmioty realizujące zadania publiczne. Katalog tych podmiotów ustawodawca określił w art. 2 ust. 1 ustawy. Spółka, pomimo że realizuje zadania

publiczne, nie mieści się jednak w katalogu tych podmiotów, albowiem mocą ust. 3 ww. artykułu katalog ten nie obejmuje (m.in.) spółek handlowych. Tym samym Spółka nie jest zobowiązana do posiadania elektronicznej skrzynki podawczej, przez co uzupełnienie przez Fundację braku formalnego wniosku, złożonego w formie dokumentu elektronicznego, za pośrednictwem takiej skrzynki nie było możliwe. W tej sytuacji, wobec odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. względem decyzji odmownej, do podjęcia której zmierzała Spółka, uznać należy, że usunięcie braku formalnego wniosku złożonego w formie dokumentu elektronicznego poprzez przesłanie wniosku, opatrzonego – stosownie do art. 64 § 3a k.p.a. – podpisem zaufanym osoby upoważnionej do reprezentowania Fundacji, na oficjalny adres poczty elektronicznej Spółki, uznać należało za skuteczne. Oznacza to, że od tego dnia rozpoczął bieg czternastodniowy termin (art. 13 ust. 1 u.d.i.p.) z zachowaniem, którego Spółka - odmawiając udostępnienia informacji publicznej objętej punktem 2. wniosku - winna wydać decyzję w tym przedmiocie. Pozostawiając natomiast wniosek w tej części bez rozpoznania, pomimo skutecznego usunięcia jego braku formalnego, Spółka popadła zatem w beczynność.

Tak więc w zakresie żądania wyrażonego w pkt 1 i 3 wniosku z dnia 23 marca 2021 r., Spółka dopuściła się beczynności wskutek błędnego uznania, że informacje objęte tym żądaniem nie stanowią informacji publicznej. Beczynność Spółki w zakresie załatwienia żądania wyrażonego w pkt 2. wynika natomiast z bezzasadnego pozostawienia wniosku w tej części bez rozpoznania, pomimo skutecznego usunięcia przez Fundację braku formalnego wniosku.

Z tych względów, Sąd pierwszej instancji, na podstawie art. 149 § 1a P.p.s.a., stwierdził, że beczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, ponieważ działanie organu wynikało z błędnej interpretacji obowiązujących przepisów, których wykładnia i stosowanie nie są w pełni jednoznaczne. Nie można zatem przyjąć, że zachowanie Spółki miało charakter rażącego naruszenia prawa (pkt III wyroku). Natomiast, gdy chodzi o rozstrzygnięcie z punktu IV wyroku, to Sąd pierwszej instancji zauważał, że Fundacja – mimo wykazania, że Spółka dopuściła się w niniejszej sprawie beczynności – nie przedstawiła okoliczności uzasadniających przyznanie jej żądanej sumy pieniężnej.

W dniu 8 grudnia 2021 r. skargę kasacyjną na powyższy wyrok wywiodło Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne - Lublin - Sp. z o.o. wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie skargi, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu

Sądowi Administracyjnemu w Lublinie oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm prawem przepisanych, powiększonych o opłatę skarbową uiszczoną od pełnomocnictwa. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie:

1. art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 u.d.i.p., poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż informacja kto zajmuje się promocją komunikacji miejskiej i jakie działania promujące komunikację miejską zaplanowano na rok 2021 r. stanowi informację publiczną;
2. art. 17 ust. 1 w zw. z art. 16 ust. 2 u.d.i.p. w zw. z art. 63 § 1 k.p.a., poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż złożenie podania, tj. wniosku o udostępnienie informacji publicznej wszczynającego postępowanie, w którym ma dojść do wydania aktu administracyjnego, za pośrednictwem skrzynki elektronicznej (e-mail) niebędącej skrzynką podawczą w rozumieniu art. 3 pkt 17 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, stanowi skuteczne wniesienie podania obligujące Spółkę do jego rozpatrzenia, a w konsekwencji do wydania decyzji albo udostępnienia żądanej informacji,

Zdaniem skarżącej kasacyjnie Spółki, Sąd pierwszej instancji wskazał co prawda, iż pismo zostało złożone na adres poczty elektronicznej Spółki, ale rzeczony adres poczty elektronicznej Spółki, tj. dtomasik@mpk.lublin.pl nie widnieje ani na stronie internetowej Spółki, ani też nie jest ujawniony w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego. Przy takim stanowisku Sądu można wnioskować, iż przesłanie podania na jakikolwiek adres poczty elektronicznej o domenę @mpk.lublin.pl czyni zadość dyspozycji przepisu art. 63 § 1 k.p.a. Stąd też, w ocenie skarżącej, odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w okolicznościach faktycznych sprawy winno sprowadzać się do zastosowania art. 63 § 1 k.p.a. z pominięciem (nie stosowania, z uwagi na jego bezprzedmiotowość) możliwości składania podań w postaci elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Dyspozycja przepisu art. 63 § 1 k.p.a. wskazuje na szereg innych form wnoszenia podań, wobec czego wnioskodawca mógł z nich skorzystać i w żadnym razie nie jest to wymóg utrudniający realizację wnioskodawcy prawa dostępu do informacji publicznej.

Nadto wniosek zmierzający do ustalenia kto w Spółce zajmuje się promocją komunikacji publicznej nie stanowi, w ocenie skarżącej kasacyjnie, oświadczenia wiedzy, które dotyczy określonych faktów, tj. czynności i zachowań podmiotu

wykonującego zadania publiczne, podejmowanych w zakresie wykonywania takiego zadania. Nie stanowi tym samym informacji publicznej. Podobnie, pytanie o planowane działania promocyjne nie może być informacją publiczną, bowiem zgodnie z ugruntowanym już orzecnictwem, informacji publicznej nie stanowią plany i zamierzenia danego podmiotu.

Odpowiedzi na skargę kasacyjną nie wniesiono.

Naczelny Sąd Administracyjny zaważył co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 P.p.s.a., 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 P.p.s.a. przesłanek nieważności postępowania nie zachodzi, stąd NSA rozpoznał skargę kasacyjną w jej granicach.

Wniesiona skarga kasacyjna jest niezasadna.

Na wstępie należy wskazać, że WSA w Lubinie prawidłowo uznał, że wniosek Fundacji w zakresie pytań 1 i 2 (Kto w spółce zajmuje się promocją komunikacji publicznej? Ile to osób, jakie są nazwy ich stanowisk pracy?, Jakie działania promujące komunikację miejską zaplanowano na 2021 rok?) dotyczy informacji publicznej, a zatem skarżąca kasacyjnie Spółka nie odpowiadając na te pytania pozostaje w bezczynności.

Przypomnieć bowiem należy, że definicja informacji publicznej zawarta w ustawie o dostępie do informacji publicznej jest bardzo szeroka. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. „każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie”, a zawarte w art. 6 u.d.i.p. zbiór spraw posiadających charakter informacji publicznej jest niezamknięty, o czym świadczy użyte na początku tego przepisu sformułowanie „w szczególności”. Powyższe wskazuje, że ustawodawca celowo dążył do takiego określenia informacji publicznej, aby jej zbiór był jak najszerszy (niezamknięty), tak aby każda sprawa dotycząca funkcjonowania szeroko pojętego Państwa była jawna. Stąd jako podniesiono w wyroku NSA z dnia 11 maja 2021 r., sygn. akt III OSK 932/21, „celem prawa do informacji publicznej jest zapewnienie obywatelom prawa do faktycznej kontroli sposobu funkcjonowania instytucji wykonujących zadania Państwa oraz gospodarowania środkami publicznymi. Tak rozumiane prawo do informacji publicznej powinno być interpretowane jak najszerszej - po to, aby szczególnie w sytuacji ograniczania lub nawet upadku publicznych instytucji

kontrolnych - przyznać obywatelom jak najszersze uprawnienia do kontroli władzy". Treść art. 1 ust. 1 u.d.i.p. jest więc zdeterminowana poprzez cel ustawy, którym jest realizacja politycznego prawa do kontroli organów władzy publicznej w każdym zakresie ich działalności, który dotyczy wykonywania zadań publicznych lub gospodarowania środkami publicznymi. Dodać również należy, że charakter uprawnień kontrolnych obywateli w zakresie realizacji prawa do informacji publicznej powoduje, że jak podniósł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 grudnia 2013 r., sygn. akt I OSK 2026/13 „konstytucyjne prawo do informacji publicznej winno służyć jak najszerszemu obywatelskiemu dostępowi do danych publicznych. Zatem normy regulujące zarówno tryb, jak i zasady dostępu do informacji publicznej winny być wykładane z poszanowaniem podstawowej reguły *in dubio pro libertate*. Zasada jawności życia publicznego i transparentności działań władzy publicznej, które to zasady legły u podstaw obywatelskiego prawa do informacji publicznej, realizowanego w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, mają bowiem sprzyjać sprawowaniu społecznej kontroli przez wszystkich obywateli". Tak więc w sytuacji, w której istnieje pewna wątpliwość, co do tego czy określone dane powinny być ujawnione w trybie u.d.i.p.- wykładnia przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej w tym przede wszystkim art. 1 ust. 1 u.d.i.p. statuującego definicję informacji publicznej powinna być dokonana w taki sposób, aby udostępnić informacje, czego jednak nie uczyniono w rozpoznawanej sprawie.

W sprawie nie budzi wątpliwości, że skarżąca kasacyjnie, jako spółka komunalna, będąca jednoosobową spółką utworzoną przez Gminę Miejską Lublin - jest osobą prawną, która, zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r., poz. 679), wykonuje zadania o charakterze użyteczności publicznej (komunikacja), których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, a tym samym, jak słusznie podniósł to WSA w Lublinie, jest podmiotem zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej w oparciu o art. 4 ust. 3 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. Wskazać również należy, iż art. 10a ustawy o gospodarce komunalnej dla spółek komunalnych przewiduje odmienne regulacje w zakresie m.in.: obowiązku powoływania rady nadzorczej, kadencyjności rady nadzorczej, trybu powoływania członków rady nadzorczej i ich kwalifikacji, ograniczeń dotyczących członków rady nadzorczej i sposobu powoływania członków zarządu, aniżeli zawarte w ustawie z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1577 ze zm., dalej "k.s.h."). Uregulowania określone w ww. przepisie istotnie różnią się

od zasad ogólnych przewidzianych w przepisach k.s.h. i - jako *lex specialis* - mają pierwszeństwo przed uregulowaniami kodeksowymi. Fakt ten znacząco różnicuje sposób zarządzania tego rodzaju spółką w porównaniu do spółki uregulowanej wyłącznie przepisami k.s.h., wzmacniając pozycję wspólnika w relacjach z organami spółki. Co więcej, specyfika działalności z zakresu użyteczności publicznej prowadzonej na rzecz lokalnej wspólnoty, a także szczególny, charakterystyczny wyłącznie dla spółek komunalnych sposób zarządzania, pozwala za najważniejsze cechy takiej spółki uznać nie tylko monopolistyczną pozycję rynkową; wysoką kapitałochłonność majątku, nierynkowy sposób ustalania cen i niską elastyczność cenową, ale także silne oddziaływanie społeczne i polityczne otoczenia na spółkę oraz silne oddziaływanie ekonomiczne i społeczne spółki na otoczenie (por.: M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej*, Wolters Kluwer, W-wa 2008 r., s. 432; K. Byjoch, D. Klimek, *Spółka komunalna. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Toruń 2015 r., s. 80). W konsekwencji przyjąć należy, że wykonywanie przez spółkę komunalną zadania z zakresu użyteczności publicznej, a więc zadania publicznego, powoduje, iż cały proces jego realizacji ma charakter publiczny, co dotyczy również zadań związanych z promocją, a więc upowszechnianiem transportu publicznego jako formy konkurencyjnej dla transportu prywatnego, a jednocześnie mającej charakter ekologiczny i sprężającej polepszeniu dobrostanu mieszkańców danej gminy.

Natomiast, gdy chodzi o kwestie dotyczące pytania o osoby podejmujące działania promujące to należy przypomnieć stanowisko zwarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 1049/19, wedle którego „silne oddziaływanie społeczne i polityczne otoczenia na spółkę komunalną oraz zwrotne oddziaływanie takiej spółki na otoczenie nie pozwala zatem na stwierdzenie, że w jej strukturach brak jest w ogóle pracowników będących osobami pełniącymi funkcje publiczne”. Powyższy podgląd Naczelny Sąd Administracyjny orzekający w tej sprawie przyjmuje za swój, a zatem osoby odpowiedzialne za prowadzenie działań związanych z upublicznieniem wiedzy o transporcie publicznym i upowszechnianiem korzystania z niego powinny być traktowane jako osoby pełniące funkcje publiczne. Stąd informacja o tym - kto w Spółce zajmuje się promocją komunikacji publicznej jest informacją publiczną, ponieważ dotyczy osoby pełniącej funkcje publiczną w zakresie wykonywanych przez nią zadań.

Nie można uznać za uprawniony drugi zarzut skargi kasacyjnej dotyczący sposobu doręczenia Spółce podpisanego podpisem elektronicznym wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 61 § 1 k.p.a.

„podania utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej. Jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, podania wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej pozostawia się bez rozpoznania”. Jak słusznie podniósł Sąd pierwszej instancji, Spółka nie jest zobowiązana na podstawie przepisów ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne do posiadania elektronicznej skrzynki podawczej. Stąd podania składane do Spółki w formie elektronicznej powinny być składane na adres do doręczeń elektronicznych. Należy jednak wskazać, że na stronie internetowej Spółki nie jest wskazany adres do doręczeń elektronicznych, a jedynie ogólny adres do doręczeń mpk@mpk.lublin.pl. Natomiast należy podkreślić, że adres, na który Fundacja przesała podpisany podpisem elektronicznym wniosek z dnia 23 marca 2021 r. o udostępnienie informacji publicznej, tj. dtomasik@mpk.lublin.pl, był to adres osoby pełniącej funkcję Dyrektora Biura Zarządu i Promocji Spółki, z którego to adresu Fundacja otrzymała wezwanie do uzupełnienia wniosku poprzez jego podpisanie. Tak więc Fundacja, przesyłając na adres mailowy dtomasik@mpk.lublin.pl, działała w zaufaniu do Spółki, odsyłając żądane pismo na adres, z którego dostała wezwanie do uzupełnienia wniosku. W tym zakresie nie można postawić Fundacji zarzutu, że jej postępowanie było niewłaściwe, tym bardziej, iż działając w zaufaniu do Spółki, odesłała podpisany wniosek na adres, z którego została wezwana, a nie przesała go na jakikolwiek adres mailowy Spółki.

Biorąc zatem pod uwagę, że skarga kasacyjna nie zawierała usprawiedliwionych podstaw, Naczelny Sąd Administracyjny, w oparciu o art. 184 P.p.s.a., orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Samuła

sekretarz sądowy