

**III OSK 2528/21 - Wyrok**

<b>Data orzeczenia</b>	2022-11-16
<b>Data wpływu</b>	2021-01-04
<b>Sąd</b>	Naczelny Sąd Administracyjny
<b>Sędziowie</b>	Olga Żurawska - Matusiak /przewodniczący/ Przemysław Szustakiewicz /sprawozdawca/ Sławomir Pauter
<b>Symbol z opisem</b>	6480 658
<b>Hasła tematyczne</b>	Inne
<b>Sygn. powiązane</b>	II SAB/Wa 550/19
<b>Skarżony organ</b>	Prezes Rady Ministrów
<b>Treść wyniku</b>	Oddalono skargi kasacyjne
<b>Powołane przepisy</b>	Dz.U. 2018 nr 0 poz 1302; art. 125 § 1 pkt 1, art. 286 § 2, art. 149 § 1a; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity

**Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Olga Żurawska-Matusiak Sędziowie: Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz (spr.) Sędzia del. WSA Sławomir Pauter po rozpoznaniu w dniu 16 listopada 2022 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skarg kasacyjnych Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz K.G. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 października 2019 r., sygn. akt II SAB/Wa 550/19 w sprawie ze skargi K.G. na bezczynność Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej oddala skargi kasacyjne

**Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 2 października 2019 r., sygn. akt II SAB/Wa 550/19, po rozpoznaniu sprawy ze skargi K.G., zobowiązał Kancelarię Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej do rozpatrzenia wniosku K.G. z dnia 25 stycznia 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy (pkt 1); stwierdził, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa (pkt 3); w pozostałym zakresie oddalił skargę (pkt 4) oraz zasądził od organu na rzecz skarżącej zwrot kosztów postępowania. W uzasadnieniu wskazano na następujący stan faktyczny i prawny sprawy:

Wnioskiem z dnia 25 stycznia 2018 r. K.G. wystąpiła do Kancelarii Sejmu RP o udostępnienie informacji publicznej w postaci załączników do zgłoszeń kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa, tj. wykazów obywateli popierających dane zgłoszenie i/lub wykazu sędziów popierających dane zgłoszenie.

Następnie decyzją z dnia 27 lutego 2018 r., Szef Kancelarii Sejmu odmówił udostępnienia informacji publicznej dotyczącej załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa, zarówno w zakresie wykazów obywateli, jak też wykazów sędziów popierających zgłoszenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrokiem z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 484/18, uchylił decyzję Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 27 lutego 2018 r. w części odmawiającej udostępnienia załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa obejmujących wykazy sędziów popierających zgłoszenia. Sąd wskazał, że udostępnienie wykazu sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do KRS powinno nastąpić po uprzedniej anonimizacji numeru ewidencyjnego PESEL sędziego, który nie jest

związany z pełnioną funkcją publiczną, a zatem nie powinien podlegać udostępnieniu.

Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 4282/18 oddalił skargę kasacyjną Szefa Kancelarii Sejmu RP, co spowodowało uprawomocnienie się wyroku WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 484/18. W uzasadnieniu orzeczenia NSA m.in. wskazał, że: "(...) Skoro więc załączniki do zgłoszenia kandydatów do KRS, które obejmują wykaz sędziów popierających zgłoszenia kandydata do KRS stanowią informację publiczną, to odmowa udostępnienia tego rodzaju informacji publicznej wymagałaby istnienia w systemie prawnym wyraźnej normy materialnoprawnej stanowiącej podstawę takiej odmowy. Normy takiej nie zawiera art. 11c ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2018 r., poz. 389 ze zm.) odnoszący się do trybu udostępniania informacji, o jakiej w nim mowa na określonym etapie postępowania w sprawie zgłoszeń kandydatów do KRS, a zatem przepis ten nie mógł być skutecznie powoływany jako zawierający podstawę zakwestionowania prawa dostępu do informacji publicznej, tj. prawa uzyskania do wglądu wskazanych wyżej załączników, a zatem prawa zapoznania się z treścią tych dokumentów".

W dniu 19 lipca 2019 r. K.G. złożyła do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez Kancelarię Sejmu RP (organ/Kancelaria Sejmu) w sprawie udostępnienia informacji publicznej w postaci załączników do zgłoszeń kandydatów na członków KRS obejmujących wykazy sędziów popierających zgłoszenia. W sprawie doszło bowiem do naruszenia art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 202a uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r. poz. 32 ze zm.; dalej jako "Regulamin Sejmu") oraz art. 13 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1330 ze zm.; dalej jako "ustawa") w związku z art. 202b Regulaminu Sejmu.

Zdaniem skarżącej należy uznać, że poczynszy od dnia 28 czerwca 2019 r. Kancelaria Sejmu zobowiązana jest do niezwłocznego udostępnienia informacji publicznej w postaci załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa. Wskazała, że żądana informacja publiczna – zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy w zw. z art. 202b Regulaminu Sejmu – powinna zostać udostępniona bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się wyroku WSA w Warszawie, a zatem jej zdaniem od dnia oddalenia skargi kasacyjnej Szefa Kancelarii Sejmu przez Naczelny Sąd Administracyjny. Podniosła, że, jej zdaniem, nie zasługują na aprobatę twierdzenia Szefa Kancelarii Sejmu (np. pismo z dnia 18 lipca 2019 r. nr BPSP-1133-4(21)/19, stanowiące odpowiedź na ponaglenie) jakoby termin 14 dni, na udostępnienie informacji publicznej, miał być liczony od dnia otrzymania przez Kancelarię Sejmu wyroku NSA z dnia 28 czerwca 2019 r. wraz z uzasadnieniem. Zdaniem skarżącej, dla sprawy ważne jest, że orzeczeniem, które uchyliło decyzję Szefa Kancelarii Sejmu jest wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2018 r., którego uzasadnienie zawiera wszystkie niezbędne wytyczne, dotyczące udostępnienia załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa, obejmujących wykazy sędziów popierających zgłoszenia. Uzasadnienie to jest znane Kancelarii Sejmu od niemalże roku i brak jest jakichkolwiek argumentów uzasadniających dalszą zwłokę w udostępnieniu żądanej informacji publicznej. Jej zdaniem, Kancelaria Sejmu w sposób rażący naruszyła przepisy prawa, nie wykonując prawomocnego orzeczenia WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2018 r. i nie udostępniając – w przewidzianym przepisami prawa terminie – żądanej informacji publicznej, a złożone ponaglenie na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie sprawy udostępnienia żądanej informacji publicznej, nie przyniosło oczekiwanego rezultatu, ponieważ żądana informacja publiczna w dalszym ciągu nie została udostępniona przez Kancelarię Sejmu.

W odpowiedzi na skargę Kancelaria Sejmu wniosła o jej oddalenie skargi, podnosząc, że prawomocne uchylenie decyzji Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 27 lutego 2018 r. oznacza, że

Kancelaria Sejmu zobowiązana jest ponownie rozpoznać wniosek z dnia 25 stycznia 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy wniosek należy rozpoznać bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2 ustawy. W realiach niniejszej sprawy termin ten winien być liczony od dnia doręczenia organowi wyroku NSA z dnia 28 czerwca 2019 r. wraz z uzasadnieniem. Zdaniem Kancelarii Sejmu, nie jest prawidłowa interpretacja skarżącej jakoby termin ponownego rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej rozpoczął bieg w dniu wydania wyroku przez NSA. Zgodnie z art. 193 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm., dalej "P.p.s.a."), NSA uzasadnia z urzędu wyrok w terminie trzydziestu dni. Powyższe ma istotne znaczenie w kontekście art. 153 P.p.s.a., zgodnie z którym ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w wyroku Sądu wiążą Szefa Kancelarii Sejmu w sprawie podczas ponownego rozpatrywania wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Zasada związania organu ponownie rozpoznającego sprawę dotyczy zarówno sentencji orzeczenia, jak i jego uzasadnienia, w którym sąd wyraża ocenę prawną zaskarżonego aktu oraz udziela organom wskazań co do dalszego postępowania, a "dla prawidłowego odczytania treści sentencji orzeczenia należy kierować się jego uzasadnieniem, w którym zawiera się tok rozumowania sądu, prowadzący do określonego rozstrzygnięcia". Oznacza to, że ostatnim dniem terminu na ponowne rozpoznanie wniosku skarżącego z art. 13 ust. 1 ustawy, był dzień 30 lipca 2019 r. Skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania wniesiona za pośrednictwem organu w dniu 19 lipca 2019 r. jest, zdaniem organu, przedwczesna, ponieważ na dzień jej wniesienia termin do rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej pozostawał jeszcze otwarty.

Powołanym na wstępie wyrokiem, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1, § 1a oraz art. 151 P.p.s.a. uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, określenie terminu, w którym organ administracyjny powinien udostępnić wnioskowaną informację, uzależnione jest od prawidłowego ustalenia momentu stanowiącego początek biegu tego terminu. Moment ten wyznacza, zgodnie z art. 13 ustawy dzień złożenia wniosku. Skarżąca w dniu 28 czerwca 2019 r. skierowała do organu pismo, w którym wezwała do niezwłocznego rozpoznania jej wniosku z dnia 25 stycznia 2018 r. i udostępnienie jej informacji publicznej w postaci załączników do zgłoszenia kandydatów na członków KRS, które wpłynęły do Kancelarii Sejmu, tj. wykazu sędziów popierających wszystkie zgłoszenia kandydatur. Wniosek ten ponowiła w pismach skierowanych do organu w dniach 4 i 16 lipca 2019 r.

W dniu 28 czerwca 2019 r. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 484/18 stał się prawomocny, a zatem nie było przeszkód formalnoprawnych do rozpatrzenia wniosku z dnia 25 stycznia 2018 r., ponieważ w tej dacie prawomocnie została wyeliminowana z obrotu prawnego decyzja Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 27 lutego 2018 r. odmawiająca udostępnienia informacji publicznej.

Zestawienie powyższych dat wskazuje, że skarga z dnia 19 lipca 2019 r. na bezczynność w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 25 stycznia 2018 r. została skierowana do Sądu już po terminie obligującym organ do jego załatwienia, który upłynął w dniu 12 lipca 2019 r.

Wobec tego, że organ zarówno w dacie skierowania skargi na bezczynność jak i w dacie jej rozpoznania, pozostawał bezczynny w rozpatrzeniu wniosku z dnia 25 stycznia 2018 r., WSA w Warszawie w oparciu o art. 149 § 1 pkt 1 P.p.s.a., zobowiązał do jego rozpatrzenia w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy, zaś na podstawie art. 149 § 1a P.p.s.a. stwierdził, że bezczynność organu nie miała miejsca z

rażącym naruszeniem prawa. Organ, bowiem prowadził korespondencję ze skarżącą i prezentował swoje stanowisko odnośnie przeszkód formalno-pranych w rozpatrzeniu wniosku. Z tej też przyczyny, nie wymierzono organowi wnioskowanej grzywny, a zatem skargę w tym zakresie oddalono. Stwierdzenie, że beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, jako środek represji, winno być stosowane w sposób ostrożny i tylko w sytuacjach niebudzących wątpliwości.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyła Kancelaria Sejmu RP, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych, a nadto o zawieszenie postępowania (art. 125 § 1 pkt 1 P.p.s.a.) w związku z faktem, że rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innych toczących się postępowań, tj.:

a) postępowania wszczętego przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych postanowieniem z dnia 29 lipca 2019 r., znak: [...] o wszczęciu z urzędu postępowania wobec Kancelarii Sejmu w sprawie przetwarzania danych osobowych sędziów zawartych w wykazie sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa, w ramach którego wydane zostało postanowienie z dnia 29 lipca 2019 r., znak: [...] zobowiązujące Kancelarię Sejmu do ograniczenia przetwarzania danych osobowych sędziów zawartych w wykazach sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa, poprzez nakazanie powstrzymania się od ich upubliczniania oraz udostępnienia w jakiegokolwiek formie innym podmiotom do czasu wydania decyzji kończącej postępowanie w niniejszej sprawie,

b) postępowań sądownoadministracyjnych - wszczętych skargami na postanowienie, o którym mowa w lit. a powyżej, zawisłymi przed WSA w Warszawie ze skargi K.G. (sygn. akt II SA/Wa 1927/19), Fundacji [...] (sygn. akt II SA/Wa 2153/19) i Rzecznika Praw Obywatelskich (sygn. akt II SA/Wa 2148/19);

c) postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wszczętym na wniosek grupy posłów z dnia 2 grudnia 2019 r., sygn. akt K 21/19 o stwierdzenie, że przepis art. 11c ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, rozumiany w ten sposób, że przepis ten nie zakazuje udzielenia informacji publicznej w postaci wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka KRS wybieranego spośród sędziów jest niezgodny z art. 2, art. 47 i art. 51 Konstytucji RP.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie:

1. art. 286 § 2 P.p.s.a. poprzez jego niezastosowanie i w konsekwencji błędne uznanie, że termin załatwienia sprawy przez organ administracji, w tym przypadku rozpoznania wniosku skarżącej o udostępnienie informacji publicznej rozpoczął bieg w dniu 28 czerwca 2019 r., tj. w dniu wydania wyroku NSA o sygn. akt I OSK 4282/18 oddalającego skargę kasacyjną od wyroku WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 484/18, który stał się prawomocny;

2. art. 153 P.p.s.a. poprzez nienależyte wykonanie obowiązku dokonania oceny prawnej rozstrzygnięcia administracyjnego pomijające istotną przesłankę dotyczącą ochrony danych osobowych sędziów popierających kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa wynikającej z RODO i skutkujące nieprawidłowym ustaleniem stanu faktycznego sprawy z pominięciem faktu wydania przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych postanowienia zabezpieczającego, na podstawie art. 70 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 730), o którym mowa w pkt 4 wniosków

poniżej;

3. art. 151 P.p.s.a. poprzez niezastosowanie tego przepisu, w sytuacji gdy skarga powinna być oddalona.

Odpowiedzi na skargę kasacyjną nie wniesiono.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku w zakresie punktu 2. i 3., tj. w części stwierdzającej, że beczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa oraz w części oddalającej skargę w tym zakresie wniosła skarżąca domagając się uchylenia zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części, rozpoznanie skargi w tym zakresie poprzez stwierdzenie, że beczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz wymierzenie organowi grzywny w maksymalnej wysokości określonej w art. 154 § 6 P.p.s.a. oraz o zasądzenie od organu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Zaskarżonemu wyrokowi zarzuciła naruszenie:

1. art. 149 § 1a P.p.s.a w związku z art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a. i stwierdzenie, że beczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, przy przyjęciu za podstawę rozstrzygnięcia wyłącznie stan beczynności organu istniejący w chwili wniesienia skargi do sądu, nie zaś w chwili wyrokowania, w sytuacji gdy organ, zarówno przed wniesieniem skargi, a w sposób jaskrawy także po jej wniesieniu, rażąco naruszał prawo, w tym podstawowe zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej, co winno być wzięte pod uwagę przez Sąd pierwszej instancji;

2. art. 149 § 1a P.p.s.a w związku z art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a. oraz art. 61 ust. 3 i art. 184 Konstytucji RP poprzez uznanie, że beczynność organu w rozpatrzeniu wniosku z dnia 25 stycznia 2018 r. nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, gdyż organ przed wniesieniem skargi prowadził korespondencję ze skarżącą i prezentował swoje stanowisko odnośnie przeszkód formalno- prawnych w rozpatrzeniu wniosku, w sytuacji pominięcia przez Sąd pierwszej instancji okoliczności zlekceważenia przez organ wiążących go, prawomocnych wyroków sądów administracyjnych, w tym ustalonych tymi wyrokami praw i obowiązków i uznania przez organ, że Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych jest organem uprawnionym do nakazania organowi powstrzymania się od wykonania prawomocnych wyroków sądów administracyjnych (postanowienie Prezesa UODO z dnia 29 lipca 2019 r., zobowiązujące organ do ograniczenia przetwarzania danych osobowych sędziów zawartych w wykazach sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa, poprzez nakazanie powstrzymania się od ich upubliczniania oraz udostępnienia w jakiegokolwiek formie innym podmiotom do czasu wydania decyzji przez Prezesa UODO). Sąd pierwszej instancji przy wyrokowaniu całkowicie pominął okoliczność posiadania przez organ wiedzy, że zarówno WSA w Warszawie w wyroku z dnia 29 sierpnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Wa 484/18), jak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2019 r. (I OSK 4282/18) - wykonując konstytucyjne uprawnienie kontroli działalności administracji publicznej - prawomocnie i w sposób wiążący dla organu orzekły, że udostępnienie przez organ, w trybie dostępu do informacji publicznej, żądanych przez skarżącą załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa, obejmujących wykazy sędziów popierających zgłoszenia - z wyłączeniem numerów PESEL sędziów - stanowić będzie zgodne z prawem przetwarzanie danych osobowych, a tym samym, że prawo do żądania tak określonej informacji publicznej nie doznaje ograniczeń, zaś na organie spoczywa obowiązek bezwzględnego respektowania tego prawa;

3. art. 149 § 1a P.p.s.a w związku z art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a. oraz art. 6 ust. 1 lit. c) i art. 86 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie

swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/W (RODO), a także art. 70 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie danych osobowych - poprzez uznanie, że beczynność organu w rozpatrzeniu wniosku z dnia 25 stycznia 2018 r. nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, gdyż organ przed wniesieniem skargi prowadził korespondencję ze skarżącą i prezentował swoje stanowisko odnośnie przeszkód formalno-prawnych w rozpatrzeniu wniosku, w sytuacji całkowitego pominięcia przez Sąd pierwszej instancji okoliczności, że po ogłoszeniu wyroku NSA z dnia 28 czerwca 2019 r. (I OSK 4282/18) organ nie mógł mieć wątpliwości, że na organie, jako na administratorze danych osobowych, ciąży obowiązek udostępnienia tych danych w sposób określony w prawomocnych wyrokach WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Wa 484/18) oraz NSA z dnia 28 czerwca 2019 r. (I OSK 4282/18), zaś RODO nie ogranicza możliwości ujawniania danych osobowych, o ile dane te stanowią informację publiczną, co w niniejszej sprawie zostało przesądzone wskazanymi orzeczeniami. Tym samym pominięcie przez Sąd pierwszej instancji okoliczności, że organ nie miał żadnych podstaw do uznania zasadności postanowienia Prezesa UODO z dnia 29 lipca 2019 r. i powoływania się na to postanowienie jako uniemożliwiające organowi udostępnienie żądanych przez skarżącą informacji publicznej;

4. art. 149 § 1a P.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a., art. 13 ust. 1 i 2 ustawy w związku z art. 202b Regulaminu Sejmu, poprzez uznanie, że beczynność organu w rozpatrzeniu wniosku z dnia 25 stycznia 2018 r. nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, gdyż przed wniesieniem skargi organ prowadził korespondencję ze skarżącą i prezentował swoje stanowisko odnośnie przeszkód formalno-prawnych w rozpatrzeniu wniosku, w sytuacji pominięcia przez Sąd pierwszej instancji okoliczności, że organ, po ogłoszeniu wyroku NSA z dnia 28 czerwca 2019 r. (I OSK 4282/18), nie miał żadnych podstaw do uznania, że jakkolwiek organ administracji publicznej jest uprawniony do nakazania organowi powstrzymania się od udostępnienia żądanej przez skarżącą informacji publicznej, tym samym brak wzięcia pod uwagę przy wydawaniu zaskarżonego wyroku okoliczności, że organ nie miał żadnych podstaw do uznania, że działanie jakiegokolwiek organu administracji publicznej uniemożliwi udostępnienie żądanej informacji w terminach określonych w art. 13 ust. 1 ustawy i wywoła konieczność zastosowania normy przewidzianej w art. 13 ust. 2 ustawy;

5. art. 149 § 1a P.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a. i art. 170 P.p.s.a. - poprzez uznanie, że beczynność organu w rozpatrzeniu wniosku z dnia 25 stycznia 2018 r. nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, gdyż organ przed wniesieniem skargi prowadził korespondencję ze skarżącą i prezentował swoje stanowisko odnośnie przeszkód formalno-prawnych w rozpatrzeniu wniosku, w sytuacji pominięcia przez Sąd pierwszej instancji okoliczności, że organ, uzasadniając brak rozpatrzenia wniosku skarżącej, wskazał, że brak udostępnienia żądanej przez skarżącą informacji publicznej wynika z zastosowania się przez organ do postanowienia Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 29 lipca 2019 r., pomimo, że zarówno organ, jak również Prezes UODO związani są prawomocnymi orzeczeniami WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Wa 484/18), jak też NSA z dnia 28 czerwca 2019 r. (I OSK 4282/18), które w sposób jednoznaczny przesądziły zarówno status żądanych przez skarżącą informacji, jak również sposób ich udostępnienia skarżącej;

6. art. 149 § 2 P.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a. poprzez oddalenie skargi w zakresie żądania wymierzenia organowi grzywny w maksymalnej wysokości określonej w art. 154 § 6 P.p.s.a., przy przyjęciu za podstawę rozstrzygnięcia wyłącznie stanu beczynności organu istniejącego w chwili wniesienia skargi do sądu, nie zaś w chwili wyrokowania, w sytuacji gdy w niniejszej sprawie organ, zarówno przed wniesieniem skargi, a w sposób jaskrawy także po jej wniesieniu, rażąco naruszał prawo, w tym podstawowe zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej;

7. art. 149 § 2 P.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a. oraz art. 61 ust. 3 i art. 184 Konstytucji RP przez ich niezastosowanie przy ocenie stopnia beczynności i oddalenie skargi w zakresie żądania wymierzenia organowi grzywny w maksymalnej wysokości określonej w art. 154 § 6 P.p.s.a. przy przyjęciu za podstawę rozstrzygnięcia wyłącznie stanu beczynności organu istniejącego w chwili wniesienia skargi do sądu, nie zaś w chwili wyrokowania, w sytuacji pominięcia przez Sąd pierwszej instancji okoliczności, że w niniejszej sprawie istnieje konieczność zdyscyplinowania organu, wobec rażącego i ostentacyjnego lekceważenia przez organ prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych i tym samym naruszenia przez organ prawa obywatela do dostępu do informacji publicznej, które to prawo stwierdzone zostało prawomocnymi orzeczeniami sądów administracyjnych, jednoznacznie wskazującymi, że żądana informacja jest informacją publiczną, a jej udostępnienie przez organ stanowić będzie zgodne z prawem przetwarzanie danych osobowych;

8. art. 149 § 2 P.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a. oraz art. 6 ust. 1 lit. c) i art. 86 RODO, a także art. 70 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie danych osobowych przez ich niezastosowanie przy ocenie stopnia beczynności i oddalenie skargi w zakresie żądania wymierzenia organowi grzywny w maksymalnej wysokości określonej w art. 154 § 6 P.p.s.a. przy przyjęciu za podstawę rozstrzygnięcia wyłącznie stanu beczynności organu istniejącego w chwili wniesienia skargi do sądu, nie zaś w chwili wyrokowania, w sytuacji pominięcia przez Sąd pierwszej instancji okoliczności, że w niniejszej sprawie organ rażąco zlekceważył prawomocne orzeczenia sądów administracyjnych i obowiązujące przepisy prawa, i uznał, że istnieją wątpliwości w zakresie możliwości przetwarzania danych osobowych w związku z udostępnieniem żądanej informacji publicznej, pomimo, że na podstawie prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych jest oczywiste, że udostępnienie informacji w sposób określony tymi orzeczeniami stanowić będzie zgodne z prawem przetwarzanie danych osobowych i brak jest podstaw do jakiegokolwiek uprawdopodobnienia, że udostępnienie żądanych informacji publicznych w sposób określony w prawomocnych orzeczeniach sądów administracyjnych mogłoby naruszać przepisy o ochronie danych osobowych;

9. art. 149 § 2 P.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., art. 13 ust. 1 i 2 ustawy w związku z art. 202b Regulaminu Sejmu - poprzez oddalenie skargi w zakresie żądania wymierzenia organowi grzywny w maksymalnej wysokości określonej w art. 154 § 6 P.p.s.a. przy przyjęciu za podstawę rozstrzygnięcia wyłącznie stanu beczynności organu istniejącego w chwili wniesienia skargi do sądu, nie zaś w chwili wyrokowania, w sytuacji pominięcia przez Sąd pierwszej instancji okoliczności, że w niniejszej sprawie, wobec istnienia prawomocnych orzeczeń WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Wa 484/18) oraz NSA z dnia 28 czerwca 2019 r. (I OSK 4282/18), organ nie miał żadnych podstaw do uznania, że jakkolwiek organ administracji publicznej jest uprawniony do nakazania organowi powstrzymania się od niezwłocznego udostępnienia żądanej informacji publicznej;

10. art. 149 § 2 P.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 pkt 8 i art. 170 P.p.s.a. poprzez oddalenie skargi w zakresie żądania wymierzenia organowi grzywny w maksymalnej wysokości określonej w art. 154 § 6 P.p.s.a. przy przyjęciu za podstawę rozstrzygnięcia wyłącznie stanu beczynności organu istniejącego w chwili wniesienia skargi do sądu, nie zaś w chwili wyrokowania, w sytuacji pominięcia przez Sąd pierwszej instancji okoliczności, że w niniejszej sprawie istnieje konieczność stanowczego zdyscyplinowania organu, wobec rażącego zlekceważenia przez organ wiążących go i inne organy państwowe prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych.

Odpowiedzi na powyższą skargę kasacyjną nie wniesiono.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 P.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej. Granice te są wyznaczone każdorazowo wskazanymi w skardze kasacyjnej podstawami, którymi - zgodnie z art. 174 P.p.s.a. - może być:

- 1) naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,
- 2) naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Związanie Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi kasacyjnej polega na tym, że jest on władny badać naruszenie jedynie tych przepisów, które zostały wyraźnie wskazane przez stronę skarżącą. Ze względu na ograniczenia wynikające ze wskazanych regulacji prawnych, Naczelny Sąd Administracyjny nie może we własnym zakresie konkretyzować zarzutów skargi kasacyjnej, uściślać ich ani w inny sposób korygować.

Stosownie do art. 184 P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną, jeżeli nie ma usprawiedliwionych podstaw albo jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu.

Z dyspozycji tej normy wynika, że oddalenie skargi kasacyjnej jest następstwem uznania jej przez sąd za bezzasadną. Skarga kasacyjna jest bezzasadna także wówczas, gdy samo orzeczenie jest zgodne z prawem, a błędne jest jedynie jego uzasadnienie. Dotyczy to również przypadku, kiedy uzasadnienie prawidłowego orzeczenia jest błędne tylko w części (por. np. wyroki NSA z dnia 17 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 113/11; z dnia 20 stycznia 2006 r., sygn. akt I OSK 344/05 i sygn. akt I OSK 345/05). Orzeczenie odpowiada prawu mimo błędnego uzasadnienia, gdy nie ulega wątpliwości, że po usunięciu błędów zawartych w uzasadnieniu sentencja nie uległaby zmianie. Również w sytuacji, gdy w uzasadnieniu wyroku sąd pierwszej instancji dokonał niewłaściwej wykładni przepisów prawa materialnego, brak jest podstaw do uchylenia zaskarżonego wyroku, gdy jego sentencja jest prawidłowa (wyrok NSA z dnia 3 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 221/10).

Rozpoznając w tak zakreślonych granicach skargę kasacyjną wniesioną przez Kancelarię Sejmu w niniejszej sprawie należy stwierdzić, iż nie było podstaw do jej uwzględnienia, chociaż uzasadnienie zaskarżonego wyroku jest częściowo błędne.

Za nim przedstawione zostaną motywy oddalenia skargi kasacyjnej na wstępie wskazać należy, że Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że brak jest podstaw do pozytywnego rozstrzygnięcia wniosku Kancelarii Sejmu o zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego. Skarżący kasacyjnie organ uważa, że zawieszenie postępowania jest uzasadnione z dwóch powodów: po pierwsze, w związku toczącym się postępowaniem administracyjnym i sądowoadministracyjnym w przedmiocie postanowienia Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 29 lipca 2019 r. zobowiązującego Kancelarię Sejmu do ograniczenia przetwarzania danych osobowych sędziów zawartych w wykazach sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa, poprzez nakazanie powstrzymania się od ich upubliczniania oraz udostępnienia w jakiegokolwiek formie innym podmiotom do czasu wydania decyzji kończącej postępowanie w niniejszej sprawie. A po drugie, w związku z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym - toczącym się pod sygn. sygn. akt K 21/19 o stwierdzenie konstytucyjności art. 11c ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.



Jeżeli chodzi o kwestię wszczęcia postępowania administracyjnego, a następnie sądowoadministracyjnego postanowieniem Prezesa PUODO z dnia 29 lipca 2019 r. wskazać należy, że zgodnie z art. 125 § 1 pkt 1 P.p.s.a. sąd może zawiesić postępowanie z urzędu, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania administracyjnego, sądowoadministracyjnego, sądowego, przed Trybunałem Konstytucyjnym lub Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Z treści powołanego przepisu wynika, że zawieszenie postępowania z przyczyn enumeratywnie wymienionych w art. 125 § 1 pkt 1 P.p.s.a. zależy od uznania sądu. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia musi zatem być istotne z punktu widzenia realizacji celu postępowania sądowoadministracyjnego oraz powinno mieć bezpośredni wpływ na wynik tego postępowania. W judykaturze podkreśla się, że przepis ten ma zastosowanie wówczas, gdy sąd orzekający nie jest władny samodzielnie rozstrzygnąć zagadnienia, jakie wyłoniło się lub powstało w toku postępowania sądowego (por. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 listopada 2008 r. sygn. akt II FPS 4/08, pub. ONSAiWSA z 2009 r. Nr 4, poz. 62). Zawieszenie postępowania powinno być uzasadnione również celowością, sprawiedliwością, jak i ekonomią procesową. Rozstrzygając o zawieszeniu postępowania sąd powinien ocenić także wszelkie przesłanki w kontekście konieczności rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, co ma istotne znaczenie w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz statuowanej w art. 7 P.p.s.a zasady szybkości postępowania sądowoadministracyjnego. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie jest niezbędne zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego do czasu prawomocnego zakończenia postępowania w sprawie zobowiązania Kancelarię Sejmu do ograniczenia przetwarzania danych osobowych, ponieważ dotyczy ono sprawy związanej z przetwarzaniem danych osobowych, a nie dostępem do informacji publicznych. Nadto przepis art. 11c ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa był kilkakrotnie badany przez Naczelny Sąd Administracyjny, który jednoznacznie orzekł, że dane sędziów podpisujących listy poparcia kandydatów do tzw. Neo-KRS z wyłączeniem ich numeru PESEL - stanowią informację publiczną (wyrok z dnia 26 maja 2022 r., sygn. akt III OSK 1291/21, z dnia 11 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 929/21 oraz z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 4282/18), a art. 5 ust. 2 ustawy się do tych danych – nie stosuje.

Nie można również uznać, że wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. akt K 21/19 może być podstawą zawieszenia postępowania przez Naczelny Sąd Administracyjny. Należy bowiem wskazać, że od dnia 3 grudnia 2015 r. w Trybunale Konstytucyjnym pojawiły się osoby (obecnie M. Muszyński, J. Piskorski i J. Wyrembak), powołane na to stanowisko sędziego ze złamaniem przepisów Konstytucji RP, ponieważ objęli oni stanowiska w miejsce prawidłowo powołanych sędziów. Nielegalność zajęcia stanowiska sędziego TK przez ww. potwierdzona została zarówno wyrokiem polskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15, jak i wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor Sp. z o.o. przeciwko Polsce, sygn. 4907/18. Obecność w składzie TK nieprawidłowo powołanych sędziów powoduje, że cały polski Sąd Konstytucyjny został niejako "zainfekowany" bezprawnością, a zatem utracił w sensie materialnym zdolność do zgodnego z prawem orzekania, ponieważ istnieje duży stopień prawdopodobieństwa, że w składzie orzekającym znajdzie się przynajmniej jeden z tzw. "dublerów". W takiej sytuacji zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego i zdanie się na "na ślepy traf", że być może w składzie orzekającym w sprawie K 21/19 nie będzie jednego z "dublerów", jest obarczone zbyt dużym ryzykiem, aby Naczelny Sąd Administracyjny mógł oczekiwać na orzeczenie TK. Nadto wskazany już art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 7 P.p.s.a. nakazują rozstrzygnąć sprawę tak szybko jak to jest możliwe. Tymczasem rzeczą powszechnie znaną, potwierdzoną również w rocznych sprawozdaniach TK jest, że polski Sąd Konstytucyjny obecnie rozpoznaje sprawy niezwykle opieszale, a niektóre wnioski czekają na orzeczenie dłużej niż pięć lat. Stąd zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego i czekanie na ewentualne orzeczenie TK faktycznie oznacza znaczne, być może wieloletnie przedłużenie postępowania. Tymczasem oczywistym

jest, że w sprawach z dostępu do informacji publicznej olbrzymie znaczenie posiada kwestia jak najszybszego otrzymania przez wnioskodawcę żądanej informacji, ponieważ we współczesnym świecie o wartości danych decyduje również (o ile nie przede wszystkim) ich aktualność. Sprawa z wniosku K.G. została wszczęta w dniu 25 stycznia 2018 r., gdy złożyła ona wniosek do organu o udostępnienie informacji publicznej. Trwa zatem już cztery lata. W sytuacji braku sprawności działania TK zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego z powodu zawisłości sprawy przed nim - spowoduje jeszcze dłuższe oczekiwanie na rozstrzygnięcie wniosku z dnia 25 stycznia 2018 r. Może to w istocie doprowadzić do sytuacji, gdy nawet jeżeli wniosek zostanie zrealizowany - ujawnione informacje staną się bezwartościowe, co z stoi w sprzeczności z założeniami ustawy o dostępie do informacji publicznej, która jest tak skonstruowana, choćby poprzez krótkie terminy udostępnienia informacji, aby wnioskodawca otrzymał informację jak najbardziej wartościową, a więc również aktualną.

Przechodząc do zarzutów skargi kasacyjnej organu podnieść należy, że zarzut obrazy art. 153 P.p.s.a. jest całkowicie nieuzasadniony. Skarżący kasacyjnie organ zdaje się wiązać naruszenie tego przepisu z wydaniem przez Prezesa UODO postanowienia z dnia 29 lipca 2019 r. zobowiązującego Kancelarię Sejmu do ograniczenia przetwarzania danych osobowych sędziów zawartych w wykazach sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 153 P.p.s.a. ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia. Przepis ten jednoznacznie dotyczy sytuacji, w której to sąd administracyjny wydał prawomocne orzeczenie, którym związane są inne sądy i organy orzekające w sprawie. W żaden sposób nie dotyczy on "zawiązania" sądu przez akt organu administracji publicznej. Stąd w sytuacji, w której Prezes UODO wydał postanowienie zabezpieczające, WSA w Warszawie nie był nim związany.

Chybiony jest także zarzut naruszenia art. 151 P.p.s.a. Konstrukcja tego przepisu, stanowiącego, że w razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części, dowodzi, iż przepis ten ma charakter wynikowy. Jest on formą "instrukcji" dla Sądu jak powinien postąpić (jakie wydać rozstrzygnięcie), gdy stwierdzi, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie. Oddalenie skargi na decyzję lub postanowienie organu jest zawsze wynikiem oceny, że poddany kontroli sądu pierwszej instancji akt administracyjny jest zgodny z obowiązującymi w dacie jego podjęcia przepisami prawa materialnego określającymi prawa i obowiązki stron oraz przepisami proceduralnymi normującymi zasady postępowania przed organami administracji publicznej. Oznacza to, że naruszenie art. 151 P.p.s.a. w każdym przypadku jest następstwem uchybienia innym przepisom materialnym bądź procesowym, które autor skargi kasacyjnej powinien wyraźnie wskazać w wywiedzionym środku zaskarżenia. Autor skargi kasacyjnej chcąc powołać się na zarzut naruszenia przepisów wynikowych, jest zobowiązany bezpośrednio powiązać ten zarzut z naruszeniem innych konkretnych przepisów, którym jego zdaniem, uchybił Sąd pierwszej instancji. Zawsze musi wskazać na przepisy wadliwie stosowane przez organy, bo tylko przy naruszeniu prawa przez organ można trafnie zakładać, że wyrok Sądu pierwszej instancji jest wadliwy, jako że akceptuje wady postępowania administracyjnego. W niniejszej sprawie autor skargi kasacyjnej podnosząc zarzut naruszenia art. 151 P.p.s.a. nie powołał żadnych innych przepisów, którym uchybił Sąd pierwszej instancji oddalając skargę. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej brak jest również bliższego rozwinięcia i wyjaśnienia tak sformułowanego zarzutu, co czyni go nieskutecznym.

Uzasadniony jest natomiast zarzut naruszenia przez WSA w Warszawie art. 286 § 2 P.p.s.a. poprzez jego niezastosowanie i w konsekwencji błędne uznanie, że termin załatwienia sprawy przez organ administracji, w tym przypadku rozpoznanie wniosku o udostępnienie informacji

publicznej rozpoczął bieg w dniu 28 czerwca 2019 r., tj. w dniu wydania wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego o sygn. akt I OSK 4282/18. W orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że wedle treści art. 286 P.p.s.a. po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu pierwszej instancji akta administracyjne sprawy zwraca się organowi administracji publicznej, załączając odpis orzeczenia ze stwierdzeniem jego prawomocności. Termin do załatwienia sprawy przez organ administracji, określony w przepisach prawa lub wyznaczony przez sąd, liczy się od dnia doręczenia akt organowi. Przepis ten ustanawia generalne terminy do załatwienia sprawy administracyjnej po wyroku sądowym, uchylającym zaskarżony akt. Ustanawia on zatem zasadę "realnej możliwości" wykonania wyroku sądowego. Oczywistym jest bowiem, że organ musi dysponować aktami sprawy w sposób możliwy do podjęcia rozstrzygnięcia, a zatem aktami kompletnymi. Dopiero wówczas rozpoczyna się początek biegu terminów do załatwienia sprawy, określonych w przepisach procesowych, w tym także w art. 13 ust. 1 ustawy, a ich niedochowanie skutkować może m.in. nałożeniem na organ grzywny. Powyższe znajduje uzasadnienie również z uwagi na okoliczność, że ocena prawna, którą organ obowiązany jest uwzględnić wynika z uzasadnienia orzeczenia i samo ogłoszenie wyroku nie pozwala jeszcze organowi na zastosowanie się do niej (por. wyroki NSA z dnia 30 października 2012 r., sygn. akt I FSK 946/12; z dnia 30 lipca 2014 r., sygn. akt I OSK 882/14; z dnia 25 listopada 2016 r., sygn. akt II FSK 2541/14). Stąd Sąd pierwszej instancji nieprawidłowo przyjął, że termin do załatwienia sprawy zaczął biec z chwilą, gdy wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 484/18 stał się prawomocny, tj. w dniu 28 czerwca 2019 r., gdy NSA wyrokiem w sprawie o sygn. akt I OSK 4292/18 oddalił skargę kasacyjną, a zatem, że termin do załatwienia sprawy upłynął w dniu 12 lipca 2019 r. Tymczasem jak wynika z akt sprawy o sygn. akt II SA/Wa 484/18 akta administracyjne zostały doręczone do Kancelarii Sejmu w dniu 5 sierpnia 2019 r. (k. 206 akt sądowoadministracyjnych sprawy o sygn. akt II SA/Wa 484/18), co oznacza, że określony w art. 13 ust. 1 ustawy czternastodniowy termin do załatwienia wniosku K.G. o udostępnienie informacji publicznej upłynął w dniu 19 sierpnia 2019 r.

Niemniej jednak mimo tak błędnego odczytania przez WSA w Warszawie treści 286 § 2 P.p.s.a. wyrok jest prawidłowy, ponieważ jak wynika z jego sentencji, jak i treści uzasadnienia (s. 7 uzasadnienia) do dnia rozstrzygnięcia sprawy Kancelaria Sejmu nie udostępniła wnioskodawczyni żądanej informacji publicznej. W takiej sytuacji oczywista jest bezczynność organu, a zatem Sąd pierwszej instancji mimo nieprawidłowego określenia daty, od której organ był w bezczynności - prawidłowo uznał, że Kancelaria Sejmu znajduje się w stanie bezczynności i nakazał jej rozpatrzenie wniosku z dnia 25 stycznia 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy. Wyrok Sądu pierwszej instancji, mimo częściowo błędnego uzasadnienia, odpowiada zatem prawu.

Podnieść jednak należy, że w zakresie, w jakim WSA w Warszawie przesądzając wypowiedział się w kwestii przepisów prawa procesowego w zakresie terminu, od którego organ pozostawał w bezczynności, uznać należy, że stanowisko to nie jest wiążące dla organów administracyjnych orzekających w sprawie. Natomiast organy są związane wykładnią przepisów prawa dokonaną przez Naczelnego Sąd Administracyjny. Niemniej jednak samo rozstrzygnięcie Sądu pierwszej instancji - było prawidłowe.

W tym stanie rzeczy na mocy art. 184 P.p.s.a. Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekł jak w sentencji, oddalając skargę kasacyjną Kancelarii Sejmu.

W skardze kasacyjnej K.G. opartej na obu podstawach wskazanych w art. 174 pkt 1 i 2 P.p.s.a. zarzucono naruszenie norm procesowych, jak również przepisów prawa materialnego. Jednakże zarzuty, zarówno te natury procesowej, jak również dotyczące norm prawa materialnego, oscylują faktycznie wokół uznania przez WSA w Warszawie, że bezczynność

organu w zakresie udostępnienia informacji publicznej nie miała charakteru rażącego, a co za tym idzie nie orzeczono wobec Kancelarii Sejmu grzywny w maksymalnej wysokości określonej w art. 154 § 6 P.p.s.a. Skarga ta nie jest zasadna.

Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 149 § 1a P.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jednocześnie stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Ustawodawca przyznaje zatem sądowi administracyjnemu swobodę w zakresie oceny charakteru bezczynności. Nie definiuje bowiem pojęcia "rażącego naruszenia prawa" przyjętego w cytowanym przepisie. Judykatura przede wszystkim akcentuje, iż pojęcie "z rażącym naruszeniem prawa" użyte w przepisie art. 149 § 1a P.p.s.a., jakkolwiek nie może być tożsame z interpretacją tego zwrotu zawartego w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., choć ma identyczne brzmienie i w obu wypadkach chodzi o istotne uchybienie obowiązującemu przepisowi prawa, to pozwala na pewne uogólnienia właściwe dla ich obu (patrz m.in. wyrok NSA z 6 maja 2014 r., sygn. akt I OSK 153/14). Poza tym wskazuje się szereg przypadków rażącej bezczynności, do których zalicza się zwykle bardzo długi okres prowadzenia sprawy, niemający uzasadnienia ani w jej stopniu skomplikowania, ani w konieczności prowadzenia szerokiego postępowania dowodowego, ani w ilości spraw do załatwienia przez organ, ani w ilości wniosków procesowych składanych przez strony (patrz przykładowo wyroki: NSA z 10 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 2426/13; z 13 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 3059/12; WSA w Gliwicach z 26 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SAB 10/13). Należy jednak podkreślić, że te kryteria zawsze należy odnieść do stanu konkretnych spraw, których okoliczności zwykle są zróżnicowane. Zatem zagadnienie charakteru bezczynności trzeba ocenić przez pryzmat rodzaju i stanu danej sprawy, bo przykładowo nie jest uznawana za bezczynność z rażącym naruszeniem prawa sytuacja, w której do niezałatwienia sprawy dochodzi z powodu błędnych działań organu wynikających z oceny wniosku strony (tak NSA w wyroku z 14 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 2806/12). Pod pojęciem rażącego naruszenia prawa ujmuje się sytuację, w której bez żadnej wątpliwości można stwierdzić, że naruszono prawo, a więc sytuację, w której to naruszenie jest oczywiste (por. wyrok NSA z 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 675/12). Można dodać, że jest to stan, w którym naruszenie to jest także istotne, a więc niedające się pogodzić z regułami demokratycznego państwa prawa. W świetle orzecznictwa NSA, oceniając charakter bezczynności nie można pominąć więc charakteru sprawy, jak i specyfiki trybu jej załatwienia (por. wyrok NSA z 18 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 585/15). Sąd musi przy tym wziąć pod uwagę m.in. występujące ewentualnie w sprawie przyczyny "usprawiedliwiające" bezczynność (patrz wyrok NSA z 24 kwietnia 2014 r., sygn. II FSK 3614/13). Również w literaturze prawniczej akcentuje się, że sąd administracyjny powinien uwzględnić całość okoliczności indywidualnych sprawy (zob. M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, art. 149, w: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 616). W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wyjaśniano, że rażącym naruszeniem prawa - w rozumieniu art. 149 § 1a P.p.s.a. - jest stan, w którym bez żadnych wątpliwości i wahań w kontekście okoliczności danej sprawy można stwierdzić, że naruszono prawo w sposób oczywisty. W przypadku przekroczenia przez organ ustawowego terminu załatwienia sprawy, o tym, czy bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa nie decyduje tylko sam przedmiot sprawy, ale wszystkie okoliczności z tym związane, w tym także czas trwania bezczynności (por. wyrok NSA z 8 lipca 2015 r., sygn. akt I OSK 237/15). Tym samym stwierdzić należy, że bezczynność o charakterze rażącego naruszenia prawa ma miejsce wówczas, gdy w sposób jednoznaczny i znaczący doszło do przekroczenia terminów określonych przepisami prawa na dokonanie danej czynności oraz znacznie dłużej niż jest to niezbędne, a zarazem nie zachodzą okoliczności wyłączające tę bezczynność lub przewlekłość organu (por. wyrok NSA z 8 lipca 2015 r., sygn. I OSK 1514/14).

Nie budzi wątpliwości, że w sprawie doszło do przekroczenia terminu rozpatrzenia wniosku

skarżącej kasacyjnie z dnia 25 stycznia 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej. Organ bowiem powinien był rozpoznać ten wniosek do dnia 19 sierpnia 2019 r. Tymczasem do dnia rozpoznania sprawy przez Sąd pierwszej instancji, tj. do 2 października 2019 r. tego nie uczynił. Przekroczenie terminu rozpoznania sprawy nie było jednak znaczne, a ponadto wynikało z pojawienia się w niej nowego elementu, którym było postanowienie Prezesa UODO z dnia 29 lipca 2019 r., które zdaniem organu, uniemożliwiało mu udostępnienie skarżącej kasacyjnie żądanych danych, na temat czego prowadził z nią korespondencję. Błędna interpretacja przepisów prawa, w tym wzajemnego stosunku wyroku NSA do orzeczenia organu administracji, nie oznacza, że postępowanie organu było nacechowane złą wolą, a więc można mu przypisać charakter "rażącego naruszenia prawa". Zasadnie zatem Sąd pierwszej instancji oddalił skargę w zakresie wymierzenia organowi grzywny.

Mając na uwadze, że skarga kasacyjna skarżącej nie zawierała usprawiedliwionych podstaw, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 P.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.