

---

---

# ORZECZNICTWO

---

---

## 1.

### **Rozwiązanie prawne odnoszące się do informacji publicznej o działalności Sejmu**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego  
z dnia 31 marca 2023 r.  
III OSK 2736/21

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Wojciech Jakimowicz (spr.)  
Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk  
Sędzia WSA (del.) Tadeusz Lipiński

po rozpoznaniu w dniu 31 marca 2023 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Szefa Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 marca 2020 r., sygn. akt: II SAB/Wa 846/19 w sprawie ze skargi J.D. na bezczynność Szefa Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 12 listopada 2019 r. o udostępnienie informacji publicznej

**I. uchyła zaskarżony wyrok w punkcie drugim i stwierdza, że bezczynność Szefa Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa,**

**II. oddała skargę kasacyjną w pozostałej części,**

**III. oddała wniosek Szefa Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.**

### **Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 10 marca 2020 r. po rozpoznaniu sprawy ze skargi J.D. na bezczynność Szefa Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 12 listopada 2019 r. o udostępnienie informacji publicznej,

w punkcie pierwszym stwierdził, że Szef Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej dopuścił się bezczynności w rozpoznaniu wniosku, w punkcie drugim stwierdził, że zaistniała bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, w punkcie trzecim zasądził od organu na rzecz skarżącego zwrot kosztów postępowania.

Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

J.D. w dniu 12 listopada 2019 r. zwrócił się do Szefa Kancelarii Sejmu RP z wnioskiem o udostępnienie listy osób popierających kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa.

W dniu 26 listopada 2019 r. organ poinformował wnioskodawcę, że postanowieniem z dnia 29 lipca 2019 r. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych zobowiązał Kancelarię Sejmu do powstrzymania się od upublicznienia lub udostępnienia w jakiegokolwiek formie danych osobowych sędziów, zawartych w wykazach osób popierających zgłoszenia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa.

W dniu 29 listopada 2019 r. wnioskodawca wniósł skargę na bezczynność Szefa Kancelarii Sejmu RP w rozpoznaniu jego wniosku z dnia 12 listopada 2019 r., podnosząc, że pismo organu z dnia 26 listopada 2016 r. (wiadomość e-mail) nie stanowi rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej, a postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 29 lipca 2019 r. nie zwalnia organu z rozpoznania wniosku.

Szef Kancelarii Sejmu w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie. Organ stwierdził, że podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej w ustawowym terminie udzielił odpowiedzi skarżącemu i wyczerpująco wyjaśnił przyczyny tymczasowej niemożliwości definitywnego rozpatrzenia jego wniosku. Organ dodał, że z uwagi na precedensowy charakter sprawy polegający na konieczności rozstrzygnięcia zakresu stosowania zasad ochrony danych osobowych przewidzianych rozporządzeniem 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/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz.UE.L 119 z 04.05.2016, s. 1 z późn. zm.) do danych osobowych sędziów zawartych w wykazie sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa, jak również fakt, że Kancelaria Sejmu terminowo, w ramach możliwości określonych granicami prawa, odpowie-

działa na wniosek skarżącego udzielając merytorycznych wyjaśnień, nie ma podstaw do przyjęcia, że Szef Kancelarii Sejmu dopuścił się bezczynności w niniejszej sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że Szef Kancelarii Sejmu jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej, a żądanie zawarte we wniosku skarżącego z dnia 12 listopada 2019 r. dotyczy bez wątpienia sprawy publicznej. Zdaniem Sądu, od zarzutu bezczynności w niniejszej sprawie nie uwalnia Szefa Kancelarii Sejmu powołanie się w piśmie z dnia 26 listopada 2019 r. na wydanie przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych postanowienia z dnia 29 lipca 2019 r., zobowiązującego Kancelarię Sejmu do powstrzymania się od upubliczniania oraz udostępniania w jakiegokolwiek formie innym podmiotom, do czasu wydania decyzji kończącej postępowanie w sprawie, danych osobowych sędziów zawartych w wykazie sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa. Jeśli w ocenie Szefa Kancelarii Sejmu zachodziła jakakolwiek podstawa do odmowy udostępnienia informacji publicznej, organ obowiązany był wydać - w stosunku do wnioskodawcy - decyzję administracyjną o odmowie udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ponadto Sąd wskazał, że jest mu wiadome z urzędu, że Szef Kancelarii Sejmu RP w dniu 14 lutego 2020 r. udostępnił na stronie [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) informację publiczną w postaci wykazów sędziów, którzy udzielili poparcia kandydatom na członków Krajowej Rady Sądownictwa.

Dlatego Sąd nie znalazł podstaw, aby zobowiązać Szefa Kancelarii Sejmu do rozpatrzenia wniosku skarżącego o udostępnienie informacji publicznej, skoro są one publicznie dostępne. Niemniej jednak na dzień wniesienia skargi była ona zasadna, organ dopuścił się bowiem bezczynności w rozpoznaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Sąd uznał, że bezczynność nastąpiła z rażącym naruszeniem prawa, ponieważ Szef Kancelarii Sejmu był nie tylko uprawniony, ale zobowiązany do samodzielnego rozpatrywania i rozstrzygania w przedmiocie wniosku o udostępnienie informacji publicznej, skoro udostępnienie informacji publicznej przez podmiot do tego zobowiązany nie jest uzależnione od zajęcia stanowiska, wyrażenia zgody, bądź wydania opinii przez jakikolwiek inny organ.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiodła Kancelaria Sejmu reprezentowana przez Szefa Kancelarii Sejmu zaskarżając ten wyrok w całości, wnosząc o rozpoznanie sprawy na rozprawie, uchylenie wyroku w

całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, zasądzenie na rzecz Kancelarii kosztów postępowania oraz zarzucając:

1. naruszenie prawa materialnego w postaci:

- a) art. 202a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 61 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez błędne przyjęcie, skutkujące m.in. treścią sentencji zaskarżonego wyroku w pkt 1-3, że podmiotem udostępniającym informację publiczną jest Szef Kancelarii Sejmu wbrew wyraźnemu brzmieniu wyżej wymienionych przepisów, zgodnie z którymi podmiotem tym jest Kancelaria Sejmu,
- b) art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej przez błędne zastosowanie i uznanie, iż postanowienie zabezpieczające Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 29 lipca 2019 r. wydane w sprawie o sygn. akt (...) nie stanowi przeszkody prawnej w rozpoznaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej poprzez udostępnienie żądanej informacji publicznej,
- c) art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej w zw. z 104 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez błędne zastosowanie i uznanie, iż postanowienie zabezpieczające Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 29 lipca 2019 r. wydane w sprawie o sygn. akt (...) nie stanowi przeszkody prawnej w rozpoznaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej poprzez wydanie decyzji administracyjnej odmawiającej udostępnienia informacji publicznej,
- d) art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych poprzez błędne uznanie, iż postanowienie zabezpieczające Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 29 lipca 2019 r. wydane w sprawie o sygn. akt (...) nie stanowi przeszkody prawnej w merytorycznym rozpoznaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej;

2. naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy w postaci:

- a) art. 149 § 1 pkt 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 13 ust. 1 oraz w zw. art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej w zw. z art. 104 Kodeksu postępowania administracyjnego w zw. z art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych poprzez uwzględnienie skargi na bezczynność Szefa Kancelarii Sejmu, na skutek uznania,

iż postanowienie zabezpieczające Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 29 lipca 2019 r., wydane w sprawie o sygn. akt (...), nie stanowi przeszkody prawnej w rozpoznaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej albo poprzez udostępnienie żądanej informacji publicznej albo poprzez wydanie decyzji administracyjnej odmawiającej udostępnienia informacji publicznej,

- b) art. 149 § 1a Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez stwierdzenie przez Sąd, że bezczynność Szefa Kancelarii Sejmu w rozpoznaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa,
- c) art. 151 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez jego niezastosowanie i uwzględnienie skargi na bezczynność Szefa Kancelarii Sejmu w rozpatrzeniu wniosku J.D. o udostępnienie informacji publicznej, kiedy to istniały podstawy do oddalenia skargi.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że nie wiadomo, na jakiej podstawie prawnej Wojewódzki Sąd Administracyjny wyraził pogląd, iż „Szef Kancelarii Sejmu jest obowiązany do udostępnienia informacji publicznej”. Teza ta została sformułowana wbrew brzmieniu powołanych w pierwszym zarzucie przepisów, bowiem to Kancelaria Sejmu (a nie jej Szef) udostępnia informację publiczną. Właściwość Szefa Kancelarii Sejmu została zastrzeżona w art. 202c Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wyłącznie do wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej albo w przedmiocie umorzenia postępowania, przy czym nawet w tych sprawach Szef Kancelarii Sejmu nie działa jako podmiot udostępniający informację publiczną (w rozumieniu przepisów ustawy), ale jako organ takiego podmiotu.

Zarzucając wyrokowi naruszenie art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej organ podniósł, że Sąd błędnie uznał, że pomimo obowiązywania w obrocie prawnym postanowienia organu nadzorczego, Kancelaria Sejmu była zobowiązana do ostatecznego, merytorycznego rozstrzygnięcia wniosku poprzez udostępnienie żądanej informacji publicznej. Sąd błędnie także uznał, że pomimo istnienia na moment rozpoznania wniosku zagadnienia wstępnego wymagającego uprzedniego rozstrzygnięcia przez inny organ, Kancelaria Sejmu powinna była (jeżeli uznała, że postanowienie organu nadzorczego stanowi do tego przeszkodę prawną) rozpoznać wniosek poprzez wydanie decyzji administracyjnej odmawiającej udostępnienia informacji publicznej. Zdaniem organu doszło także do naruszenia art. 70 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych poprzez błędne

uznanie, iż postanowienie organu nadzorczego nie stanowi przeszkody prawnej w merytorycznym rozpoznaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej, w szczególności poprzez udostępnienie informacji publicznej. Postanowienie organu nadzoru miało charakter ostateczny w postępowaniu przed tym organem. Oznacza to, że podlegało wykonaniu przez Kancelarię Sejmu - w sposób określony w części dyspozytywnej (sentencji), tj. poprzez powstrzymanie się od upubliczniania oraz udostępniania danych osobowych sędziów w jakiegokolwiek formie innym podmiotom do czasu wydania decyzji kończącej postępowanie w sprawie. Dopiero z momentem uchynienia postanowienia organu nadzorczego, rozpoznanie wniosku co do istoty sprawy stało się dopuszczalne. Z uwagi na to, iż dokumenty objęte wnioskiem zostały publicznie udostępnione przez Kancelarię Sejmu w dniu 14 lutego 2020 r., nie zachodziła już potrzeba rozpoznania wniosku.

W konsekwencji, doszło do naruszenia przepisów postępowania polegające na uwzględnieniu skargi. Nawet hipotetycznie przyjmując zasadność skargi na bezczynność, to nie sposób uznać, iż naruszenie to było oczywiście pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia, nacechowane złą wolą Kancelarii Sejmu lub powodowało dolegliwe skutki dla wnioskodawcy, bądź w sposób oczywisty lekceważyło wnioski strony. Tym samym przypisywanie „zawinionej” bezczynności, a dodatkowo przypisywanie jej rażącego naruszenia prawa, jest nie tylko nie uzasadnione, pozbawione podstawy prawnej, ale także rażąco niesprawiedliwe.

Odpowiedzi na skargę kasacyjną nie wniesiono.

Zarządzeniem Przewodniczącej Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej NSA z dnia 5 stycznia 2023 r. sprawę skierowano do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym.

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

Sprawa została skierowana do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym zarządzeniem Przewodniczącej Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej, w oparciu o art. 15zss4 ust. 3 w zw. z ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID - 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095). Strony w niniejszej sprawie zostały powiadomione o skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne i miały możliwość zajęcia stanowiska, co oznacza, że standardy ochrony praw stron i uczestników zostały zachowane. Powyższe zaś przesądziło o

przyjęciu, iż rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym jest dopuszczalne.

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259) - dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania sądownoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami wniesionej skargi kasacyjnej.

Skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

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

Granice skargi kasacyjnej wyznaczają wskazane w niej podstawy.

Wniesiona w niniejszej sprawie skarga kasacyjna została oparta zarówno na zarzutach naruszenia przepisów postępowania, jak i na zarzutach naruszenia prawa materialnego. W sytuacji, kiedy skarga kasacyjna zarzuca naruszenie prawa materialnego oraz naruszenie przepisów postępowania, co do zasady, w pierwszej kolejności rozpoznaniu podlegają zarzuty naruszenia przepisów postępowania (por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2012 r., II GSK 819/11, LEX nr 1217424; wyrok NSA z dnia 26 marca 2010 r., II FSK 1842/08, LEX nr 596025; wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2014 r., II GSK 402/13, LEX nr 1488113). Warunkiem uwzględnienia zarzutu naruszenia przepisów postępowania jest stwierdzenie istotnego wpływu zaistniałego naruszenia na wynik sprawy. W niniejszej sprawie zarzuty podniesione w ramach drugiej podstawy kasacyjnej dotyczą przepisów kompetencyjnych Sądu w fazie orzekania, stąd ich oceny należało dokonać po rozpoznaniu zarzutów naruszenia prawa materialnego.

W pierwszej kolejności należało odnieść się do zarzutu naruszenia art. 202a Regulaminu Sejmu RP w zw. z art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, którego strona skarżąca kasacyjnie upatruje w błędnym przyjęciu, że podmiotem udostępniającym informację publiczną jest Szef Kancelarii Sejmu w sytuacji, gdy jest nim Kancelaria Sejmu. Ze stanowiskiem strony skarżącej kasacyjnie nie można się zgodzić. W sprawie poza sporem pozostaje to, że przedmiot wniosku stanowi informację publiczną. Kwestią sporną jest natomiast to, kto jest podmiotem zobowiązany do udostępnienia powyż-

szej informacji publicznej.

Odnosząc się do powyższej kwestii, trzeba wyjaśnić, że zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2 (informacji publicznej) określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy. Powyższa dyspozycja normy konstytucyjnej znalazła odzwierciedlenie w Dziale IVa Regulaminu Sejmu. Należy też wskazać, że Kancelaria Sejmu RP wykonuje zadania organizacyjno-techniczne i doradcze związane z działalnością Sejmu i jego organów, stwarza posłom warunki do wykonywania mandatu poselskiego oraz udostępnia informację publiczną w trybie określonym w dziale IVa (art. 199 Regulaminu Sejmu RP). Z powyższego wynika, iż Kancelaria Sejmu wykonuje czynności w ramach powierzonych jej zadań publicznych. Zgodnie z art. 202a regulaminu, informację publiczną udostępnia Kancelaria Sejmu. Natomiast odmowy udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenia postępowania o udostępnienie informacji, w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2021 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) - zwanej dalej: u.d.i.p., dokonuje Szef Kancelarii Sejmu, który odpowiednio stosuje przepisy art. 16 i art. 21 u.d.i.p. (art. 202c Regulaminu). W ocenie strony skarżącej kasacyjnie, z powyższych przepisów regulaminu wynika, że na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej, Szef Kancelarii Sejmu RP jest zobowiązany jedynie do podjęcia działań określonych w art. 202c Regulaminu. Natomiast pozostałe kwestie związane z rozpatrzeniem wniosku o udostępnienie informacji publicznej, tj. udzielenie informacji publicznej, przekazanie informacji, że wnioskowane dane nie stanowią informacji publicznej albo że nie znajdują się w posiadaniu Kancelarii, należą do Kancelarii Sejmu RP. Ze stanowiskiem tym nie można się zgodzić. Przydaje ono treści postanowień Regulaminu Sejmu ścisłe znaczenie, wynikające wyłącznie z użytych sformułowań, bez uwzględnienia pozycji Szefa Kancelarii Sejmu, unormowanej w ww. Regulaminie, a także bez odniesienia się do przepisów u.d.i.p., normujących krąg podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. W kontekście powyższej uwagi należy przypomnieć, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p., obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są m.in. „podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym (...)”. Należy uwzględnić to, że Kancelarią Sejmu kieruje Szef Kancelarii Sejmu, który jest zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników Kancelarii Sejmu i ponosi odpowiedzialność za ich działania (art. 200 ust. 1 i 201 ust.



1 Regulaminu). Z racji sprawowanej funkcji, Szef Kancelarii jest podmiotem odpowiedzialnym za realizację zadań nałożonych na kierowaną przez niego jednostkę, w tym dotyczących udostępniania informacji publicznej. To stanowisko znajduje potwierdzenie w treści przytoczonego wyżej art. 202c Regulaminu, który wyposażył Szefa Kancelarii w kompetencję do decydowania o odmowie udostępnienia informacji publicznej i umorzenia postępowania w sprawie dostępu do informacji publicznej. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazane wyżej przepisy dają Szefowi Kancelarii kompetencje do załatwienia spraw, które należą do zakresu zadań Kancelarii Sejmu określonych w art. 199 ust. 3 Regulaminu. Tezy tej nie zmienia treść art. 202a ust. 1 i 3 Regulaminu, który określa, że informacja publiczna udzielana jest przez Kancelarię Sejmu.

Na gruncie powyższej regulacji nie do zaakceptowania jest stanowisko, że Szef Kancelarii Sejmu nie jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej, w sytuacji gdy posiada on kompetencje do wydawania rozstrzygnięć kończących postępowanie w sprawie dostępu do informacji w razie stwierdzenia przesłanek określonych w art. 5 i art. 14 ust. 2 u.d.i.p. Na taki wniosek pozwala zastosowanie przy interpretacji wskazanych postanowień reguły inferencyjnej argumentum a maiori ad minus: „jeśli uzna się za obowiązującą normę nakazującą realizowanie jakiegoś stanu rzeczy w większym stopniu czy też przy większym wysiłku, to tym bardziej należy uznać za obowiązującą normę nakazującą obowiązki mniej uciążliwe w tej właśnie sprawie” (A. Redelbach, S. Wronkowska, Z Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, PWN 1994 r., s. 213).

Analiza uregulowań ustawy o dostępie do informacji publicznej wykazuje, że podmiot jest zobowiązany do udzielania informacji publicznej, gdy jest jej dysponentem oraz nie zachodzą okoliczności wyłączające możliwość jej udzielenia. Udostępnienie informacji publicznej na wniosek musi więc poprzedzać ustalenie, czy nie zachodzą przesłanki dopuszczalności ograniczenia w korzystaniu z prawa do informacji. Taka ocena należy do kompetencji Szefa Kancelarii, który tym samym ostatecznie decyduje o możliwości udostępnienia wnioskowanej informacji. Natomiast Kancelaria Sejmu wykonuje jedynie czynności techniczne związane z realizacją prawa dostępu do informacji publicznej. To Szef Kancelarii jako podmiot wyposażony w samodzielne władcze kompetencje i kierujący Kancelarią Sejmu należy do podmiotów, na których ciąży obowiązek rozpoznania wniosku dotyczącego udzielenia informacji publicznej odnoszącej się do działalności kierowanej przez niego jednostki. Wyłączna kompetencja do

wydania decyzji administracyjnej nie pozbawia Szefa Kancelarii Sejmu innych kompetencji związanych ze sprawowaną funkcją. Oznacza to, że ponosi on odpowiedzialność za sposób funkcjonowania Kancelarii i tym samym może być on adresatem skargi na beczynność lub przewlekłość w rozpoznaniu kierowanych do Kancelarii Sejmu wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Kontestowane w omawianym zarzucie stanowisko Sądu I instancji jest powszechnie prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym przez NSA (patrz wyroki NSA: z dnia 4 sierpnia 2015 r. I OSK 1648/14, z dnia 31 marca 2015 r., I OSK 1372/14, z dnia 21 stycznia 2015 r., I OSK 899/14 i I OSK 840/14, z dnia 13 maja 2015 r., I OSK 1314/14, z dnia 21 kwietnia 2017 r., I OSK 274/16 z dnia 18 listopada 2022 r., III OSK 2774/21).

Z tego względu, za nieuzasadniony należało uznać zarzut naruszenia art. 202a Regulaminu Sejmu RP w zw. z art. 61 ust. 4 Konstytucji RP.

Nie są także zasadne zarzuty naruszenia art. 13 ust. 1 i art. 16 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 70 ust. 1 ustawy z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781). Skarżący kasacyjnie organ naruszenia tego upatruje w błędnym uznaniu, iż postanowienie zabezpieczające Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z 29 lipca 2019 r. wydane w sprawie o sygn. akt ZSPU.440.707.2019.AZ.I nie stanowi przeszkody w merytorycznym rozpoznaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Stosownie do treści art. 70 ust. 1 ustawy z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych „jeżeli w toku postępowania zostanie uprawdopodobnione, że przetwarzanie danych osobowych narusza przepisy o ochronie danych osobowych, a dalsze ich przetwarzanie może spowodować poważne i trudne do usunięcia skutki, Prezes Urzędu, w celu zapobieżenia tym skutkom, może, w drodze postanowienia, zobowiązać podmiot, któremu jest zarzucane naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych, do ograniczenia przetwarzania danych osobowych, wskazując dopuszczalny zakres tego przetwarzania”. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych wszczął z urzędu postępowanie i na podstawie art. 70 ust. 1 ustawy z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych i zobowiązał Kancelarię Sejmu do powstrzymania się od upublicznienia oraz udostępniania w jakiegokolwiek formie innym podmiotom do czasu wydania decyzji kończącej postępowanie w sprawie dotyczącej przetwarzania danych osobowych sędziów zawartych w wykazie sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa. Postępowanie Prezesa UODO zostało wszczęte w wyniku

wydania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny prawomocnego wyroku z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 484/18, uchylającego decyzję Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 27 lutego 2018 r. w części odmawiającej wnioskodawcy udostępnienia danych osobowych sędziów zawartych w wykazach sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa. Wyrok ten uprawomocnił się na skutek oddalenia skargi kasacyjnej Szefa Kancelarii Sejmu przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 4282/18. Należy zatem zauważyć, że postanowienie Prezesa UODO nie zostało wydane w związku z wnioskiem J.D. z dnia 12 listopada 2019 r. o udostępnienie informacji publicznej, w którym to żądał on informacji związanych ze zgłoszeniami kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa, tj. nie tylko informacji o sędziach popierających zgłoszenia ale również osób niebędących sędziami.

Odnosząc się do zarzutów organu należy przede wszystkim przypomnieć, że stosownie do treści art. 61 ust. 1 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenie prawa o którym mowa w ust. 1 i 2 Konstytucji RP może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Nie ulega wątpliwości, że skoro prawo do uzyskania informacji publicznej znajduje swoją podstawę normatywną w normie konstytucyjnej, to z tego tytułu jest „szczególnie silnym publicznym prawem podmiotowym”. Prawo dostępu do informacji publicznej należy zatem do takich właśnie „silnych” publicznych praw podmiotowych, które charakteryzuje się roszczeniem, które uzupełniając interes prawny określonego podmiotu, nadaje tak skonstruowanej jego sytuacji, charakter szczególnie korzystnej sytuacji prawnej. Roszczenie to jest bowiem instrumentem za pomocą którego jednostka może domagać się od państwa bądź ściśle określonego zachowania bądź nieingerencji w sferę jej wolności lub przyznanego stanu prawnego. Skuteczność tego domagania się zależy w ostatecznym rozrachunku, od stopnia ochrony, jaką w tym zakresie powinny zapewnić sądy administracyjne (por. W. Jakimowicz „Prawo do informacji publicznej jako konstytucyjne publiczne prawo podmiotowe” w „Wolności i Prawa Człowieka i Obywatela w Orzecznictwie Sądów Administracyjnych” C.H.BECK Warszawa 2022, s. 54-73).

Konstytucja RP zawiera szczególnie rozwiązanie prawne odnoszące się do informacji publicznej o działalności Sejmu. Tryb udzielania informacji, o których mowa w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy. Oznacza to, że w zakresie postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej o działalności Sejmu nie stosuje się przepisów ustawowych, lecz regulaminowe (szczególnie dział IVa Regulaminu Sejmu: „Udostępnianie informacji publicznej”), a tylko odpowiednio stosuje się art. 12-16 i 21 ustawy o dostępie do informacji publicznej (art. 202b i art. 202c ust. 1 Regulaminu Sejmu). Natomiast odnośnie do pozostałych kwestii, np. pojęcia „informacji publicznej” czy przesłanek odmowy jej udostępnienia, znajdują zastosowanie te same przepisy, które wiążą podmioty „pozasejmowe”, a więc w szczególności regulacje zawarte w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Tryb przewidziany we wskazanych wyżej regulacjach konstytucyjnych, ustawowych i Regulaminie Sejmu wiąże Szefa Kancelarii Sejmu w zakresie rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji o działalności Sejmu. Z przewidzianego w tych przepisach trybu wynika, że w sytuacji, jaka ma miejsce w niniejszej sprawie, w której organ nie kwestionuje charakteru żądanej informacji jako publicznej, organ ma obowiązek:

1. udostępnić tę informację w formie czynności materialno-technicznej, co winno nastąpić bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku oraz w sposób i w formie zgodnej z wnioskiem;
2. wydać, na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p., decyzję o odmowie jej udostępnienia w razie uznania, że zachodzą podstawy do takiej odmowy,
3. udzielić informacji, o których mowa w art. 13 ust. 2 i art. 14 ust. 2 u.d.i.p., wyjaśniając przyczyny braku możliwości udostępnienia informacji w terminie bądź zgodnie z wnioskiem, przy jednoczesnym wskazaniu, w jakim terminie, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie lub
4. poinformować pisemnie wnioskodawcę, że nie posiada żądanej informacji.

W przypadku niepodjęcia przez Szefa Kancelarii Sejmu takich prawnych form działania, jak wskazane wyżej, wnioskodawca może zwalczać stan bezczynności bądź przewlekłego prowadzenia postępowania w drodze skargi na bezczynność, lub przewlekłe prowadzenie postępowania w trybie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Postanowienie zabezpieczające Prezesa UODO wydane na podstawie art. 70 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych nie jest okolicznością wskazaną w przytoczonych wcześniej regulacjach konstytucyjnych, w Regulaminie Sejmu lub u.d.i.p., która stałaby na przeszkodzie

rozpoznaniu wniosku J.D. z dnia 12 listopada 2019 r. o udostępnienie informacji publicznej. Stanowisko takie wzmacniają ustalone przez ustawodawcę terminy w art. 13, art. 16 i art. 21 u.d.i.p., wskazujące na wagę publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej.

Sąd I instancji słusznie zatem uznał, że Szef Kancelarii Sejmu był zobowiązany do rozpoznania wniosku przez udostępnienie żądanej informacji w terminach określonych w art. 13 ust. 1 u.d.i.p., a jeżeli uznał, że na dzień rozpoznania wniosku jego uwzględnieniu stoi na przeszkodzie postanowienie zabezpieczające Prezesa UODO zobowiązany był wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p. Materialnoprawne podstawy odmowy udostępnienia informacji publicznej, w tym związane z wiążącym charakteru postanowienia zabezpieczającego wydanego w innej sprawie, dotyczącej ochrony danych osobowych, mogą być przedmiotem badania tylko w sytuacji kontroli sądowej decyzji o odmowie jej udostępnienia.

Skoro wydanie postanowienia zabezpieczającego nie stało na przeszkodzie rozpoznaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej, to na uwzględnienie nie zasługiwał również zarzut naruszenia art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w zw. z art. 13 ust. 1, art. 16 ust. 1 w zw. z art. 104 k.p.a. i w zw. z art. 70 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych. Wskazać przy tym trzeba, że wniosek J.D. z dnia 12 listopada 2019 r. nie dotyczył tylko informacji o sędziach, ale również o innych osobach popierających zgłoszenia kandydatów do KRS. Tymczasem postanowienie zabezpieczające Prezesa UODO dotyczyło tylko danych osobowych sędziów. Zatem, niewątpliwie w tym zakresie rzeczzone postanowienie nie stało na przeszkodzie w rozpoznaniu wniosku o udostępnienie informacji dotyczącej osób niebędących sędziami.

W konsekwencji brak było także przesłanek do oddalenia skargi przez Sąd I instancji na podstawie art. 151 p.p.s.a. w części dotyczącej żądania stwierdzenia, że Szef Kancelarii Sejmu dopuścił się bezczynności w rozpoznaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej z dnia 12 listopada 2019 r.

Mając na uwadze powyższe wywody, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna w omówionej wyżej części nie zasługuje na uwzględnienie, dlatego na mocy art. 184 p.p.s.a. w tej części ją oddalił (punkt II wyroku).

Na uwzględnienie zasługuje natomiast zarzut naruszenia art. 149 § 1a p.p.s.a. Mając na uwadze zarówno treść tego zarzutu, jak i argumenty

i przepisy przytaczane w skardze kasacyjnej w kontekście poglądu wyrażonego w uchwale NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09 sprowadzającego się do stanowiska o możliwości zidentyfikowania przez Naczelnego Sądu Administracyjnego po przeanalizowaniu uzasadnienia skargi kasacyjnej, zarzutu naruszenia prawa przez Sąd I instancji, Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjął w wyniku analizy uzasadnienia skargi kasacyjnej, że strona skarżąca kasacyjnie kwestionuje w istocie błędne zakwalifikowanie działania organu jako stanu beczynności wobec brzmienia przepisu art. 13 ust. 1 u.d.i.p., a tym bardziej jako stanu beczynności wypełniającego przesłanki rażącego naruszenia prawa.

Słusznie zarzuca skarżący kasacyjnie organ, że Sąd niezasadnie stwierdził, iż beczynność postępowania miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Zgodnie z art. 149 § 1a p.p.s.a. sąd administracyjny, uwzględniając skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 p.p.s.a., jednocześnie stwierdza, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Ustawodawca przyznaje zatem sądowi administracyjnemu swobodę w zakresie oceny charakteru beczynności i przewlekłości. Nie definiuje bowiem pojęcia „rażącego naruszenia prawa” przyjętego w tym przepisie. W tym zakresie do głosu dochodzi uznanie sędziowskie, oparte o zasady logiki, doświadczenia życiowego i zawodowego, w kontekście celu przepisu, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności sprawy i dyrektyw doktrynalnych oraz praktyki. Nie każde naruszenie prawa wskutek beczynności organu (podmiotu zobowiązanego) będzie naruszeniem rażącym.

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 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 dnia 6 maja 2014 r., sygn. akt I OSK 153/14). W orzecznictwie wskazuje się, że rażącym naruszeniem prawa jest stan, w którym bez żadnej wątpliwości można powiedzieć, bez potrzeby odwoływania się do szczegółowej oceny okoliczności sprawy, że naruszono prawo w sposób oczywisty (por. np. wyrok NSA z dnia 22 września 2021 r., III OSK 995/21). Chodzi tu o naruszenie ciężkie, które nosi cechy oczywistej i wyraźnej sprzeczności z obowiązującym prawem, niepozwalające na zaakceptowanie w demokratycznym państwie prawa i

wywołujące dotkliwe skutki społeczne lub indywidualne (vide: B. Adamiak i J. Borkowski, Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego, Warszawa 1998 r., s. 808-812). Kwalifikacja naruszenia jako rażącego musi bowiem posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określanego jako zwykłe naruszenie.

W świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, oceniając charakter bezczynności lub przewlekłości nie można pominąć charakteru sprawy, jak i specyfiki trybu jej załatwienia (patrz wyrok NSA z dnia 18 marca 2015 r., I OSK 585/15). Sąd musi przy tym wziąć pod uwagę m.in. występujące ewentualnie w sprawie przyczyny „usprawiedliwiającej” bezczynność lub przewlekłość organu (patrz wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2014 r. 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).

Przyjmując, że Szef Kancelarii Sejmu pozostawał w bezczynności, nie sposób uznać, że naruszenie to było oczywiście pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia, nacechowane złą wolą organu, lub powodowało dolegliwe skutki dla wnioskodawcy. Biorąc pod uwagę całokształt okoliczności sprawy, zwłaszcza brak intencjonalnego działania ze strony Szefa Kancelarii Sejmu, brak jego lekceważącego podejścia do obowiązków informacyjnych wynikających z przepisów u.d.i.p., należy uznać, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Jak już podano, rażące naruszenie prawa oznacza wadliwość o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym i ma miejsce w razie oczywistego braku podejmowania przez organ jakichkolwiek czynności, oczywistego lekceważenia wniosku i jawnego natężenia braku woli do załatwienia sprawy, jak i w razie ewidentnego niestosowania przepisów prawa. W rozpoznawanej sprawie taka szczególna sytuacja nie zaistniała. Wbrew twierdzeniom Sądu I instancji organ wskazał okoliczności usprawiedliwiające brak działania na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej w odpowiednim czasie. Bezczynność organu stanowiła wyłącznie skutek przyjętej przez organ błędnej interpretacji przepisów u.d.i.p. w zw. z art. 70 ustawy o ochronie danych osobowych. Organ powołał się na związanie postanowieniem zabezpieczającym wydanym przez Prezesa UODO. Kwestia związania tym postanowieniem jest skomplikowana pod względem prawnym. Dlatego organ mógł mieć obawy, że zarówno udostępnienie żądanej informacji, jak i jej nieudostępnienie

mogło wiązać się dla niego z negatywnymi konsekwencjami wynikającymi z przepisów prawa. Nie można zatem uznać, że zaniechanie w prawidłowej realizacji wniosku wynikało z celowego działania. Było jedynie następstwem błędnej interpretacji tego, w jakim stopniu przy rozstrzyganiu wniosku J.D. wiąże go postanowienie zabezpieczające Prezesa UODO. Okoliczność wydania tego postanowienia miała charakter obiektywny, niezależny ani niespowodowany przez Szefa Kancelarii Sejmu. Brak jest zatem podstaw, by bezczynności organu przypisać charakter rażący w rozumieniu art. 149 § 1a p.p.s.a. Okoliczności przywołane przez Sąd I instancji nie świadczą o rażącym naruszeniu prawa w związku z bezczynnością w załatwieniu wniosku.

Dlatego Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 188 p.p.s.a. uchylił zaskarżony wyrok w jego punkcie 2 i uznając, że istota sprawy jest w tym zakresie dostatecznie wyjaśniona, na podstawie art. 149 § 1a p.p.s.a. stwierdził, że bezczynność Szefa Kancelarii Sejmu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa (punkt I wyroku). Naczelny Sąd Administracyjny podzielił tym samym stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 18 listopada 2022 r. w sprawie III OSK 2774/21 i przyjął je za własne.

Z uwagi na to, że skarga kasacyjna została uwzględniona tylko w niewielkiej części, z braku przesłanek z art. 203 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 207 § 1 p.p.s.a. i art. 206 p.p.s.a. oddalono wniosek skarżącego kasacyjnie organu o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.