
ORZECZNICTWO

1.

Żądanie udostępnienia listy osób popierających kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa, a powoływanie się przez Marszałka Sejmu na ograniczenia wynikające z ochrony danych osobowych

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 20 grudnia 2022 r.

III OSK 6063/21

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Mirosław Wincenciak (spr.)

Sędzia NSA Jerzy Stelmasiak

Sędzia WSA (del.) Mariusz Kotulski

po rozpoznaniu w dniu 20 grudnia 2022 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skarg kasacyjnych Szefa Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz M.K. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 stycznia 2021 r. sygn. akt II SAB/Wa 418/20 w sprawie ze skargi M.K. na przewlekłe prowadzenie postępowania przez Szefa Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie wniosku z dnia 5 sierpnia 2019 r. o udostępnienie informacji publicznej

I. oddala skargi kasacyjne;

II. odstępuje od zasądzenia od M.K. na rzecz Szefa Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości.

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 22 stycznia 2021 r. sygn. akt II SAB/Wa 418/20, po rozpoznaniu w trybie uproszczonym sprawy ze skargi M.K. na przewlekłe prowadzenie postępowania przez Szefa Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie dostępu do informacji publicznej, stwierdził, że Szef Kancelarii Sejmu Rze-

czypospolitej Polskiej dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania w przedmiocie rozpoznania wniosku skarżącego z dnia 5 sierpnia 2019 r. o udostępnienie informacji publicznej (pkt 1); stwierdził, że przewlekłe prowadzenie postępowania przez Szefa Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa (pkt 2); oddalił skargę w pozostałym zakresie (pkt 3).

Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym.

M.K. wnioskiem z dnia 5 sierpnia 2019 r. zwrócił się do Szefa Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o udostępnienie, w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 z późn. zm., dalej w skrócie „u.d.i.p.”), listy osób popierających kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa.

Szef Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie z dnia 12 sierpnia 2019 r. poinformował M.K., że „tymczasowym” postanowieniem z dnia 29 lipca 2019 r. nr ZSPU.440.707.2019.AZ.I 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. Powyższą informację organ powtórzył również w kolejnych pismach do wnioskodawcy (z dnia: 29 sierpnia, 12 września i 16 grudnia 2019 r.), w związku z jego ponownymi (tożsamymi) wnioskami o udostępnienie informacji publicznej.

M.K. w dniu 24 czerwca 2020 r. złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na przewlekłość Szefa Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w rozpoznaniu jego wniosku z dnia 5 sierpnia 2019 r. o udostępnienie informacji publicznej i wniósł o zobowiązanie organu do załatwienia jego wniosku oraz zasądzenie na jego rzecz sumy pieniężnej (minimum 500 zł).

Szef Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie, wskazując, że w ustawowym terminie udzielił odpowiedzi skarżącemu i wyczerpująco wyjaśnił przyczyny tymczasowej niemożliwości rozpatrzenia jego wniosku. Organ podniósł, że do czasu uchylenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 24 stycznia 2020 r. sygn. akt II SA/Wa 1927/19 postanowienia Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 29 lipca 2019 r., zobowiązującego Kancelarię Sejmu do powstrzymania się od upublicznienia oraz udostępnienia w jakiegokolwiek formie innym podmiotom danych osobowych sędziów zawartych w wykazie sędziów popierających zgłoszenia kandyda-

tów do Krajowej Rady Sądownictwa, nie mógł udostępnić wnioskowanej informacji. W związku z tym dopiero w odpowiedzi na wniosek skarżącego z dnia 16 czerwca 2020 r., poinformował M.K. że WSA w Warszawie ww. wyrokiem uchylił postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 29 lipca 2019 r. i w związku z tym „odpadła przeszkoda prawna do udostępnienia informacji publicznej” żądanej przez skarżącego oraz podał adres strony internetowej Sejmu, gdzie zostały zamieszczone zgłoszenia kandydatów na członków KRS oraz wykazy sędziów, którzy udzielili poparcia kandydatom do nowej KRS.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

W uzasadnieniu wyroku podał, że nie jest sporne między stronami postępowania, że Szef Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej, a żądanie zawarte we wniosku skarżącego z dnia 5 sierpnia 2019 r. dotyczy sprawy publicznej - odnosi się bowiem do działań Państwa podejmowanych przy udziale sędziów, a zatem osób pełniących funkcje publiczne, ukierunkowanych na wyłonienie Krajowej Rady Sądownictwa. Spór w niniejszej sprawie dotyczy natomiast tego, czy w zaprezentowanym stanie faktycznym i prawnym organowi można zarzucić przewlekłe prowadzenie postępowania.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, Szef Kancelarii Sejmu prowadził przewlekłe postępowanie w sprawie z wniosku skarżącego z 5 sierpnia 2019 r. o udostępnienie informacji publicznej. Organ nie zastosował w tej sprawie art. 13 ust. 2 u.d.i.p., zgodnie z którym, jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku. Ponadto informacja publiczna nie została wnioskodawcy udostępniona w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące. Mimo braku przeszkód do rozpatrzenia wniosku skarżącego z dnia 5 sierpnia 2019 r. o udostępnienie informacji publicznej, organ nie wydał decyzji o odmowie udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej. Jeżeli zdaniem Szefa Kancelarii Sejmu postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 29 lipca 2019 r. uniemożliwiło mu udostępnienie informacji publicznej, powinien był wydać decyzję administracyjną o odmowie udostępnienia informacji publicznej (por. np. wyroki WSA w Warszawie z dnia: 28 lutego 2020 r. sygn. akt

II SAB/Wa 707/19 i 10 marca 2020 r. sygn. akt II SAB/Wa 846/19). Dodatkowo podkreślenia wymaga, iż po wyroku WSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2020 r. sygn. akt II SA/Wa 1927/19, uchylającym ww. postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 29 lipca 2019 r., Szef Kancelarii Sejmu w dniu 14 lutego 2020 r. udostępnił na stronie www.sejm.gov.pl informację publiczną w postaci wykazów sędziów, którzy udzielili poparcia kandydatom na członków Krajowej Rady Sądownictwa. Nie zwalania to jednak organu z zarzutu przewlekłości w niniejszym postępowaniu, ponieważ nie poinformował on o tym fakcie skarżącego. Dostęp do opublikowanych informacji musi być realny, podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej jest zobowiązany wskazać wnioskodawcy, gdzie dokładnie zamieszczono określone dane, tak, aby strona mogła bez problemu je odnaleźć.

Sąd pierwszej instancji zauważył ponadto, że w odpowiedzi na skargę organ stwierdził, że dopiero na skutek uchylecia przez WSA w Warszawie (w dniu 24 stycznia 2020 r.) postanowienia Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 29 lipca 2019 r. mógł udostępnić skarżącemu żadaną informację publiczną. Mimo to, sporną informację udostępnił skarżącemu dopiero w dniu 6 lipca 2020 r., w odpowiedzi na jego kolejny wniosek (z dnia 16 czerwca 2020 r.).

Mając powyższe na uwadze Sąd nie znalazł podstaw, aby zobowiązać Szefa Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej do rozpatrzenia wniosku skarżącego o udostępnienie informacji publicznej. Żądane informacje publiczne są bowiem dostępne i skarżący ma możliwość zapoznania się z nimi. Uwzględniając jednak fakt, że skarga na dzień jej wniesienia była zasadna, Sąd stwierdził, że Szef Kancelarii Sejmu dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania w sprawie zainicjowanej wnioskiem skarżącego z dnia 5 sierpnia 2019 r. o udostępnienie informacji publicznej. Jednocześnie wskazał, że przewlekłe prowadzenie postępowania w tej sprawie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Jak już podkreślono, usprawiedliwienie braku podjęcia we właściwym czasie powołanych czynności w sprawie wniosku skarżącego okolicznością wydania przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych postanowienia z dnia 29 lipca 2019 r., nie jest trafne. Udostępnienie informacji publicznej przez podmiot do tego zobowiązany nie jest bowiem uzależnione od zajęcia stanowiska, wyrażenia zgody, bądź wydania opinii przez jakikolwiek inny organ. Szef Kancelarii Sejmu był nie tylko uprawniony, ale zobowiązany do samodzielnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o udostępnienie informacji

publicznej. Nie można tracić z pola widzenia, że sąd administracyjny w sprawach innych podmiotów żądających udostępnienia informacji publicznej w postaci wykazów sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa wypowiadał się co do bezczynności organu w jej udostępnieniu (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 4282/18).

W stanie faktycznym niniejszej sprawy Sąd pierwszej instancji nie znalazł natomiast podstaw do uwzględnienia wniosku skarżącego o przyznanie od organu na jego rzecz sumy pieniężnej. Użycie przez ustawodawcę w art. 149 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm., dalej w skrócie „p.p.s.a.”) zwrotu „sąd (...) może” oznacza, że rozstrzygnięcie w tym przedmiocie ma charakter fakultatywny. Przy czym ustawodawca nie powiązał stwierdzenia rażącego naruszenia prawa z obowiązkiem wymierzenia grzywy lub przyznania od organu sumy pieniężnej. Zarówno instytucja sumy pieniężnej, jak też instytucja grzywny, mają na celu wzmocnienie instytucji przeciwdziałających bezczynności oraz przewlekłemu prowadzeniu postępowania i pełnią funkcję prewencyjną. Ich podstawowym celem jest zdyscyplinowanie organu i zapobieżenie w przyszłości tego rodzaju naruszeniom przez organ, przy czym w przypadku przyznania na rzecz strony skarżącej sumy pieniężnej zasądzona kwota pełni także funkcję kompensacyjną za czas nieuzasadnionego oczekiwania na działanie organu i poniesione w związku z tym konsekwencje braku należytego (terminowego) działania organu w sprawie. W ocenie Sądu, w niniejszej sprawie nie zachodzi potrzeba zdyscyplinowania organu żądanym środkiem prawnym, albowiem, jak już wskazano, organ w dniu 14 lutego 2020 r. udostępnił na stronie internetowej informację publiczną, o której mowa we wniosku skarżącego z dnia 5 sierpnia 2019 r., a ponadto poinformował o tym skarżącego w piśmie z dnia 6 lipca 2020 r.

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. orzekł, jak w pkt 1 wyroku. W punkcie 2 wyroku Sąd orzekł w oparciu o art. 149 § 1a p.p.s.a., zaś w pkt 3 wyroku na podstawie art. 151 p.p.s.a. Sąd nie orzekł o zwrocie kosztów postępowania, ponieważ skarżący postanowieniem referendarza sądowego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 października 2019 r. sygn. akt II SPP/Wa 402/19 został zwolniony od obowiązku uiszczenia kosztów sądowych w tej sprawie.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku do Naczelnego Sądu Ad-

ministracyjnego wniośł Szef Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Zaskarżając wyrok w zakresie pkt 1 i 2, na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. zarzucił:

1. naruszenie prawa materialnego, tj.:

- a) art. 13 ust. 1 u.d.i.p., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie przejawiające się w uznaniu, że postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 29 lipca 2019 r. (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 udostępniania innym podmiotom do czasu wydania przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych decyzji kończącej postępowanie w sprawie), nie stanowi przeszkody prawnej w rozpoznaniu wniosku skarżącego, poprzez udostępnienie żądanej informacji publicznej;
- b) art. 16 ust. 1 u.d.i.p., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie przejawiające się w uznaniu, że postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 29 lipca 2019 r. nie stanowi przeszkody prawnej w rozpoznaniu wniosku skarżącego, poprzez wydanie decyzji administracyjnej odmawiającej udostępnienia żądanej informacji publicznej;
- c) art. 70 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1781, dalej w skrócie „u.o.d.o.”), poprzez jego błędną wykładnię wyrażającą się w uznaniu, że postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 29 lipca 2019 r. nie stanowi przeszkody prawnej w merytorycznym rozpoznaniu wniosku skarżącego;

2. naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

- a) art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., poprzez uwzględnienie skargi na skutek bezpodstawnego uznania, że organ dopuścił się zwłoki w rozpoznaniu wniosku skarżącego,
- b) art. 149 § 1a p.p.s.a., poprzez stwierdzenie przez Sąd pierwszej instancji, że przewlekłość postępowania prowadzonego z wniosku skarżącego miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, podczas gdy brak było podstaw do takiego orzeczenia;
- c) art. 141 § 4 p.p.s.a., poprzez brak przedstawienia w uzasadnieniu wyroku motywów rozstrzygnięcia sprawy w sposób pełny i pozwalający

na prześledzenie toku rozumowania, który doprowadził Sąd pierwszej instancji do wydania zaskarżonego wyroku;

- d) art. 151 p.p.s.a., poprzez niezastosowanie tego przepisu i uwzględnienie skargi w odniesieniu do stwierdzenia przewlekłości i jej rażącego charakteru, kiedy to istniały podstawy do jej oddalenia w tym zakresie.

Wskazując na powyższe zarzuty, skarżący kasacyjnie organ wniósł o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy w tym zakresie Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania, ewentualnie - w razie uznania, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona - rozpoznanie skargi. Ponadto wniósł o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych oraz o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej przedstawił argumentację mającą wykazać zasadność podniesionych w niej zarzutów.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł również M.K., reprezentowany przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu. Zaskarżając wyrok w jego pkt 3, na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. zarzucił mające istotny wpływ na wynik sprawy naruszenie przepisów postępowania, tj. naruszenie art. 149 § 2 p.p.s.a., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, ograniczone jedynie do funkcji przymuszającej organ do podjęcia określonego działania, bez uwzględnienia funkcji dyscyplinującej do unikania bezczynności na przyszłość oraz bez uwzględnienia funkcji odszkodowawczej oraz zadośćuczynienia.

Wskazując na powyższy zarzut, skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy w tym zakresie Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. Ponadto wniósł o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, wraz z kosztami zastępstwa procesowego, według norm przepisanych, które nie zostały uiszczone ani w całości ani w części.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej przedstawił argumentację mającą wykazać zasadność podniesionego w niej zarzutu.

Szef Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w odpowiedzi na skargę kasacyjną M.K. wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych. Jednocześnie wniósł o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W świetle art. 174 p.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

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

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

Obie skargi kasacyjne nie zawierają usprawiedliwionych podstaw.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do skargi kasacyjnej Szefa Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. W ocenie organu, postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 29 lipca 2019 r., 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 udostępniania innym podmiotom do czasu wydania przez Prezesa decyzji kończącej postępowanie w sprawie - stanowi przeszkodę prawną w merytorycznym rozpoznaniu wniosku skarżącego i to zarówno poprzez udostępnienie wnioskodawcy żądanej informacji publicznej, jak i poprzez wydanie decyzji odmawiającej udostępnienia tej informacji. W konsekwencji nie można uznać, aby organ dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania w niniejszej sprawie.

Podniesione w tym zakresie zarzuty naruszenia prawa materialnego okazały się niezasadne.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.d.i.p., udostępnianie informacji publicznej na wnioski następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2. Z kolei art. 16 ust. 1 u.d.i.p. stanowi, że odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej

następują w drodze decyzji. Natomiast stosownie do treści art. 70 ust. 1 i 2 u.o.d.o., 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 Ochrony Danych Osobowych, 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. W postanowieniu, o którym mowa w ust. 1, Prezes Urzędu określa termin obowiązywania ograniczenia przetwarzania danych osobowych nie dłuższy niż do dnia wydania decyzji kończącej postępowanie w sprawie.

Podkreślenia wymaga, iż zarówno u.d.i.p., jak i u.o.d.o., stanowią równorzędne akty prawne i w każdej sprawie konieczne staje się wyważenie możliwości realizacji prawa do informacji publicznej w sytuacji, gdy w tej informacji zawarte są jednocześnie dane osobowe. Skoro zatem Szef Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, powołując się na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 29 lipca 2019 r. nr ZSPU.440.707.2019.AZ.I, które na mocy art. 70 ust. 1 i 2 u.o.d.o. zobowiązywało Kancelarię Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej do powstrzymania się od upublicznienia lub udostępnienia w jakiegokolwiek formie danych osobowych sędziów, zawartych w wykazach osób popierających zgłoszenia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa, twierdził, iż nie może udostępnić żądanej przez M.K. informacji publicznej, to jego stanowisko powinno być zostać wyrażone w formie decyzji administracyjnej odmawiającej udostępnienia tej informacji, wydanej na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p. W okolicznościach niniejszej sprawy informowanie wnioskodawcy kolejnymi pismami o treści ww. postanowienia nie stanowiło prawidłowego rozpoznania jego wniosku z dnia 5 sierpnia 2019 r. i powodowało, że Szef Kancelarii Sejmu prowadził postępowanie w sposób przewlekły. Wbrew twierdzeniu skarżącego kasacyjnie organu, tymczasowy charakter postanowienia wydanego na podstawie art. 70 ust. 1 i 2 u.o.d.o. nie stanowił przeszkody w wydaniu - na ówczesny moment - ewentualnej decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej, powołującej jako przyczynę odmowy treść obowiązującego postanowienia Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 29 lipca 2019 r. Zakończenie postępowania na podstawie art. 16 u.d.i.p. dawałoby także M.K. możliwość późniejszego wniesienia skargi do sądu administracyjnego w celu skontrolowania prawidłowości działania

organu, czego - poprzez kierowanie do niego wyłącznie pism o charakterze informacyjnym - był pozbawiony. Wnioskodawca nie mógł zatem w żaden sposób podważyć legalności odmowy udostępnienia mu żądanej informacji publicznej z powołaniem się na postanowienie wydane na podstawie art. 70 ust. 1 i 2 u.o.d.o. Ponadto zauważyć należy, iż ewentualne wydanie decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej nie stwarzało dla wnioskodawcy ujemnych następstw procesowych, na które wskazuje organ, bowiem w przypadku utraty mocy ww. postanowienia z dnia 29 lipca 2019 r., Szef Kancelarii Sejmu byłby zobowiązany do poinformowania wnioskodawcy o tym fakcie, w efekcie czego M.K. mógłby złożyć ponowny wniosek w zakresie udostępnienia informacji publicznej, który byłby już rozpoznany w nowych okolicznościach faktycznych i prawnych.

Wobec powyższego należy podzielić stanowisko Sądu pierwszej instancji, iż działania Szefa Kancelarii Sejmu dokonywane wobec wnioskodawcy nie zwalniały go z zarzutu przewlekłości w niniejszym postępowaniu.

Oczekiwanego przez skarżący kasacyjnie organ skutku nie mogły odnieść również zarzuty naruszenia wskazanych przepisów postępowania.

Wskazać należy, że przewlekłe prowadzenie postępowania może zostać stwierdzone w przypadku, gdy organ, mając kompetencje do wydania konkretnego aktu bądź podjęcia określonej czynności, nie realizuje tych kompetencji w zgodzie z prawnymi standardami szybkości i efektywności postępowania określonymi w konkretnych przepisach prawa. Zatem zarzut błędnego stwierdzenia przez Sąd przewlekłego prowadzenia postępowania w sprawie musi obejmować łączne wskazanie tych przepisów postępowania sądownoadministracyjnego, które stanowiły podstawę do orzekania przez Sąd w tego rodzaju sprawie oraz przepisów, które naruszył organ, a których prawidłowe zastosowanie uwalniałoby go z zarzutu przewlekłego prowadzenia postępowania. Skarżący kasacyjnie upatruje zaś naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. na skutek bezpodstawnego uznania, że organ dopuścił się zwłoki w rozpoznaniu wniosku skarżącego. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy, sąd stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. To unormowanie orzecznicze dotyczy sytuacji, kiedy organ administracji publicznej pozostawał w dniu wniesienia skargi w stanie bezczynności lub przewlekłe prowadził postępowanie i skarga ta była uzasadniona, jednakże w dacie orzekania przez sąd nie jest możliwe zobowiązanie go do wydania w określonym

terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności, ponieważ organ przed wydaniem przez sąd wyroku zakończył postępowanie w sprawie i wydał stosowny akt lub dokonał czynności (por. J. Jagielski, M. Jagielska, R. Stankiewicz, M. Grzywacz (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz, s. 614, i podobnie B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie przed sądami administracyjnymi, Komentarz s. 447). Taka sytuacja ma miejsce w rozpoznawanej sprawie. M.K. skargę na przewlekłość Szefa Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w rozpoznaniu jego wniosku z dnia 5 sierpnia 2019 r. złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w dniu 24 czerwca 2020 r. Tymczasem organ, pomimo przyznania w odpowiedzi na skargę, że na skutek uchylenia w dniu 24 stycznia 2020 r. postanowienia Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 29 lipca 2019 r. mógł już wtedy udostępnić wnioskodawcy żadaną informację publiczną - informację tę udostępnił stronie dopiero w dniu 6 lipca 2020 r., w odpowiedzi na kolejny wniosek M.K. (z dnia 16 czerwca 2020 r.), a więc już po wniesieniu skargi. Wcześniej natomiast, jak już wskazano, nie chcąc udostępnić wnioskowanej informacji publicznej - nie wydał w tym zakresie decyzji na podstawie art. 16 u.d.i.p., co spowodowało, że działał w sposób przewlekły. Ponadto należy zauważyć, że przepis art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. ma charakter ogólny i kompetencyjny, a w związku z tym zasadniczo nie może stanowić samodzielnej podstawy kasacyjnej, chyba że skarżący kasacyjnie kwestionuje prawidłowość dokonanej przez Sąd pierwszej instancji wykładni tego przepisu, co w tej sprawie nie ma miejsca.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest także zasadny zarzut naruszenia art. 149 § 1a p.p.s.a. Także w tym przypadku skarżący kasacyjnie, zarzucając błędną ocenę przewlekłości prowadzenia postępowania organu przez Sąd pierwszej instancji, co przełożyło się na treść rozstrzygnięcia i uznania przez Sąd, że przewlekłość w prowadzeniu postępowania miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, jest zobowiązany powiązać ten zarzut z zarzutem naruszenia konkretnych przepisów, które określają terminy załatwienia sprawy i wykazać, że Sąd pierwszej instancji nieprawidłowo przyjął, że przewlekłość w prowadzeniu postępowania miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Tymczasem organ podkreślił, że nie wykazał się całkowitą biernością, a jego działanie nie było pozbawione racjonalnego uzasadnienia i nie stanowiło przykładu rażącego odstąpienia od wykonania ustawowych obowiązków i ignorowania wnioskodawcy. Przy-

toczona argumentacja w żaden sposób nie podważa prawidłowości oceny dokonanej przez Sąd pierwszej instancji, który wyjaśnił, z jakich powodów uznał, że przewlekłość w prowadzeniu postępowania miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W tej sytuacji ocena Sądu pierwszej instancji nie narusza art. 149 § 1a p.p.s.a., gdyż takie rozstrzygnięcie jest zgodne z dyspozycją normy prawnej wynikającej z tego przepisu. Natomiast naruszenie powołanego przepisu jest zawsze następstwem uchybienia innym przepisom, czy to procesowym, czy też materialnym, których jednak w skardze kasacyjnej bezpośrednio w powiązaniu ze stawianym zarzutem naruszenia art. 149 § 1a p.p.s.a. nie powołano (por. wyroki NSA z dnia: 9 stycznia 2015 r., sygn. akt I OSK 638/14, 8 kwietnia 2015 r., sygn. akt I OSK 71/15, 24 kwietnia 2015 r., sygn. akt I OSK 1088/14, 29 kwietnia 2015 r., sygn. akt I OSK 1595/14, sygn. akt 1596/14, 12 stycznia 2018 r., sygn. akt I OSK 296/16, 19 stycznia 2018 r., sygn. akt I OSK 1649/17). Należy podkreślić, że w niniejszej sprawie zwłoka w rozpoznaniu wniosku M.K. z dnia 5 sierpnia 2019 r. wyniosła ponad 10 miesięcy. Tak znaczne przekroczenie ustawowego terminu do załatwienia sprawy, przy braku istotnych procesowych przeszkód do jej załatwienia, musi prowadzić do wniosku, że beczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Na ocenę tę nie może wpłynąć charakter sprawy oraz podnoszona przez organ kwestia związana z wydanym przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych postanowieniem z dnia 29 lipca 2019 r. Jak już wyżej wskazano, skoro Szef Kancelarii Sejmu nie chciał udostępnić stronie wnioskowanej informacji publicznej z powodu związania ww. postanowieniem, to winien był wydać w ustawowym terminie stosowną decyzję administracyjną w tym zakresie. Natomiast jeśli później uznał, że przesłanka ta odpadła w dniu 24 stycznia 2020 r., tj. w związku z uchyleniem tego postanowienia i żądana przez wnioskodawcę informacja mogła zostać mu udostępniona, to winien był z urzędu i niezwłocznie poinformować o tym fakcie M.K. Tymczasem organ dokonał tego dopiero pismem z dnia 6 lipca 2020 r. i to nie z własnej inicjatywy, ale w odpowiedzi na kolejny wniosek (monit) M.K. w tej sprawie (z dnia 16 czerwca 2020 r.) - już po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego.

Wobec powyższego uznać należało, że przewlekłość w prowadzeniu postępowania miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, bowiem w sposób znaczący i jednoznaczny doszło do przekroczenia terminów określonych przepisami prawa na dokonanie danej czynności, a jednocześnie nie zasłyły okoliczności wyłączające winę organu za tę przewlekłość (por. wyrok NSA

z dnia 27 lutego 2019 r., sygn. akt I OSK 1440/17).

W konsekwencji uznania za niezasadne zarzutów naruszenia art. 149 § 1 pkt 3 i art. 149 § 1a p.p.s.a., nie zasługiwał na uwzględnienie również zarzut podnoszący naruszenie art. 151 p.p.s.a. Przepis ten jest tzw. przepisem wynikowym, który sąd administracyjny stosuje w przypadku nieuwzględnienia skargi. Skoro zostało już wykazane, że prawidłowo stwierdzono przewlekłość postępowania w niniejszej sprawie, to tym samym nie było podstaw do zastosowania art. 151 p.p.s.a.

Chybiony jest także zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 141 § 4 p.p.s.a. Zgodnie z treścią tego przepisu, uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Uzasadnienie wyroku ma doniosłe znaczenie społeczne, jak i procesowe. Z jednej strony ma charakter informacyjny względem stron postępowania sądownoadministracyjnego. Strona, chcąc skutecznie zaskarżyć wyrok sądu pierwszej instancji musi poznać przyjęty przez sąd stan faktyczny sprawy oraz argumenty przemawiające za rozstrzygnięciem zawartym w zaskarżonym wyroku pozwalające na należyte wywiedzenie zarzutów skargi kasacyjnej. Z drugiej strony, uzasadnienie wyroku umożliwia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu ocenę zasadności przesłanek, na których oparto zaskarżone orzeczenie. Jest to niezbędne dla przeprowadzenia prawidłowej kontroli instancyjnej. Zatem do sytuacji, kiedy wadliwość uzasadnienia wyroku może stanowić usprawiedliwioną podstawę skargi kasacyjnej, należy zaliczyć tę, gdy to uzasadnienie nie pozwala na kontrolę kasacyjną orzeczenia. Sytuacja ta nie ma miejsca w rozpoznawanej sprawie, ponieważ uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wszystkie wymagane prawem elementy oraz w sposób dostateczny wyjaśnia podstawy rozstrzygnięcia.

Z przedstawionych względów Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna Szefa Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej podlega oddaleniu.

Na uwzględnienie nie zasługiwała również skarga kasacyjna M.K., w której zakwestionował pkt 3 zaskarżonego wyroku, zarzucając naruszenie art. 149 § 2 p.p.s.a., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i oddalenie skargi w zakresie wniosku skarżącego o zasądzenie na jego rzecz sumy pieniężnej w kwocie 500 zł. W jego ocenie, Sąd pierwszej instancji nie uwzględnił funkcji dyscyplinującej oraz odszkodowawczej tej instytucji.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądowi pierwszej in-

stancji nie można zarzucić naruszenia ww. przepisu. Zgodnie z art. 149 § 2 p.p.s.a., sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1 (uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania), może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6. Powyższe uprawnienie sądu w tym przedmiocie ma charakter fakultatywny, przy czym - jak słusznie wskazuje Sąd pierwszej instancji - ustawodawca nie powiązał stwierdzenia rażącego naruszenia prawa z obowiązkiem wymierzenia grzywny lub przyznania od organu sumy pieniężnej. Przepis art. 149 § 2 p.p.s.a. nie precyzuje charakteru przyznawanej kwoty pieniężnej, stanowiąc jedynie o „sumie pieniężnej”. Kwota ta, poza funkcją represyjną i prewencyjną, ma też znaczenie kompensacyjne. Oznacza to, iż ma ona na celu zadośćuczynienie za krzywdę, jaką strona poniosła wskutek wadliwie działającej administracji publicznej. W niniejszej sprawie nie zachodziła potrzeba zdyscyplinowania organu przedmiotowym środkiem prawnym, ponieważ ostatecznie udostępnił on na swojej stronie internetowej żadaną przez M.K. informację publiczną oraz pismem z dnia 6 lipca 2020 r. poinformował o tym fakcie wnioskodawcę. Ponadto z akt sprawy nie wynika, aby wnioskodawca doznał w związku z przewlekłością Szefa Kancelarii Sejmu krzywdy, którą należałoby zrekompensować. Jak już wskazano, rozstrzygnięcie w przedmiocie zasądzenia sumy pieniężnej jest fakultatywne, a więc oparte na instytucji uznania sędziowskiego, dlatego też ewentualna ingerencja sądu drugiej instancji w tę sferę dyskrecyjnej władzy sędziowskiej powinna być ograniczona do przypadków oczywistego, niebudzącego wątpliwości, przekroczenia granic takiego uznania. W realiach niniejszej sprawy nie mamy do czynienia z powyższą sytuacją.

Skarga kasacyjna M.K. podlega zatem oddaleniu.

Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 p.p.s.a., orzekł, jak w pkt 1 sentencji wyroku.

O kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnięto w pkt 2 sentencji wyroku w oparciu o art. 207 § 2 p.p.s.a., odstępując od zasądzenia ich zwrotu na rzecz organu.

Sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w trybie art. 15z4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 374 z późn. zm.).

Naczelny Sąd Administracyjny nie orzekł również o przyznaniu pełnomocnikowi skarżącego kasacyjnie M.K. wynagrodzenia na zasadzie prawa pomocy, bowiem wynagrodzenie dla pełnomocnika ustanowionego z urzędu za wykonaną pomoc prawną, należne od Skarbu Państwa (art. 250 p.p.s.a.), przyznawane jest przez wojewódzki sąd administracyjny w postępowaniu określonym w przepisach art. 258-261 p.p.s.a.