

---

---

# ORZECZNICTWO

---

---

## 1.

### Zastosowanie k.p.a. w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 23 września 2022 r.

III OSK 2024/21

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Wojciech Jakimowicz (spr.)

Sędzia NSA Piotr Korzeniowski

Sędzia NSA Małgorzata Masternak-Kubiak

po rozpoznaniu w dniu 23 września 2022 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej K. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt: II SAB/Wa 693/18 w sprawie ze skargi M.P. na bezczynność K. w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 27 marca 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej

### I. oddala skargę kasacyjną

#### Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt: II SAB/Wa 693/18 po rozpoznaniu sprawy ze skargi M.P. na bezczynność K. w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 27 marca 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej, w punkcie pierwszym zobowiązał K. do rozpatrzenia wniosku z dnia 27 marca 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej w terminie 14 dni od daty doręczenia odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy, w punkcie drugim stwierdził, że organ dopuścił się bezczynności, w punkcie trzecim stwierdził, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, w punkcie czwartym wymierzył organowi grzywnę, a w punkcie piątym zasądził zwrot kosztów postępowania.

Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

M.P. w dniu 27 marca 2018 r. wystąpił do K. o udostępnienie kopii umów zawartych przez samorząd zawodowy P. z kancelarią radcy prawnego k.z.

Organ wezwał wnioskodawcę pismem z dnia 4 kwietnia 2018 r. do wykazania interesu publicznego w uzyskaniu dostępu do informacji publicznej przetworzonej, w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania.

Wnioskodawca nie reagując na powyższe wezwanie, wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność w przedmiocie rozpatrzenia jego wniosku.

Organ w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie, podnosząc m.in., że udostępnienie informacji objętych ww. wnioskiem wymagałoby kwerendy archiwalnej za okres 16 lat i związane byłyby z istotnym zaangażowaniem pracowników organu, które w konsekwencji mogłyby wpłynąć negatywnie na bieżące wykonywanie zadań przez organ. W konsekwencji informacja publiczna miała charakter informacji publicznej przetworzonej. Wniosek skarżącego był niekompletny, gdyż nie zawierał wskazania na interes publiczny w uzyskaniu informacji publicznej przetworzonej. Zdaniem organu, skoro skarżący nie wykazał istnienia powyższej przesłanki, wniosek mógł być pozostawiony bez rozpoznania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyjaśniając pojęcie bezczynności na gruncie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) - dalej: u.d.i.p., stwierdził, że skarga ma uzasadnione podstawy. Podkreślając, że organ jest podmiotem zobowiązanym na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p., a działania samorządu noszą znamiona zadań publicznych oraz że informacje objęte wnioskiem skarżącego stanowią informację publiczną, Sąd stwierdził, że organ nie zastosował prawidłowo przepisów u.d.i.p.

W ocenie Sądu, wobec niewykazania przez skarżącego, że uzyskanie wnioskowanej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, organ powinien był wydać decyzję administracyjną o odmowie udostępnienia informacji publicznej przetworzonej. Zdaniem Sądu organ dopuścił się bezczynności, która nastąpiła z rażącym naruszeniem prawa, skoro przez niemal sześć miesięcy nie zareagowano na wniosek skarżącego.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł K. zaskarżając ten wyrok w całości, wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do

ponownego rozpoznania sądowi I instancji, zasądzenie zwrotu kosztów postępowania oraz zarzucając naruszenie:

1. art. 149 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez uznanie, że organ dopuścił się bezczynności w sytuacji, gdy wnioskodawca nie wykonał wezwania do usunięcia braków formalnych zatem organ prawidłowo stwierdził, że przedmiotowy wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 27 marca 2018 r. podlega pozostawieniu bez rozpoznania - co nie stanowi bezczynności;
2. art. 149 § 1a i § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez uznanie, że bezczynność nastąpiła z rażącym naruszeniem prawa i wymierzenie organowi grzywny w wysokości 500 zł, w sytuacji, gdy organ zastosował przepisy i wezwał wnioskodawcę do wskazania interesu publicznego, gdy uznał, że żądana informacja stanowi informację przetworzoną, nadto uczynił to przed upływem terminu, o którym mowa w art. 13 ust. 1 u.d.i.p.,
3. art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. oraz art. 16 ust. 1 tej ustawy w zw. z art. 64 § 2 k.p.a. przez orzeczenie, iż organ znajduje się w bezczynności mimo pozostawienia wniosku skarżącego o udostępnienie informacji publicznej, stosownie do art. 64 § 2 k.p.a. bez rozpoznania, w sytuacji, gdy wnioskodawca nie uzupełnił swojego wniosku.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że w sytuacji uznania, że żądana informacja ma charakter publiczny (przetworzony - przyp. NSA), organ był zobowiązany zastosować przepisy dotyczące wezwania do wykazania interesu publicznego, co uczynił przed upływem 14 dniowego terminu, w jakim był zobowiązany rozpatrzyć wniosek. W ustawie o dostępie do informacji publicznej brak jest instytucji, która by regulowała postępowanie we wskazanej sytuacji, zatem zadaniem organu było skierowanie wezwania w trybie określonym w k.p.a. wraz z pouczeniem. W szczególności Kodeks postępowania administracyjnego w art. 3 nie wyłącza zastosowania jego przepisów do u.d.i.p. Działanie organu nie nastąpiło zatem wbrew obowiązującym przepisom, gdyż u.d.i.p. normuje postępowanie w sprawie udostępniania informacji fragmentarycznie. Przepisy tej ustawy nie zawierają postanowień, jak postępować w tych wszystkich sytuacjach, gdy z jednej strony organ nie udostępnia informacji publicznej, a z drugiej strony nie zachodzą przesłanki do wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej lub decyzji o umorzeniu postępowania.

Końcowo "z ostrożności procesowej" wskazano, że sąd powinien stwierdzić, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem

prawa ponieważ organ nie pozostawał nadmiernie bierny, a jedynie w sposób błędny procedował wniosek skarżącego.

Pismem z dnia 10 czerwca 2019 r., w uzupełnieniu braków formalnych skargi kasacyjnej, organ wniósł o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

Pismem z dnia 19 maja 2022 r., w wykonaniu zarządzenia Zastępcy Przewodniczącej Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej poinformowano strony o zmianie treści art. 15 zzs4 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. 1842 z późn. zm.) - dalej: uCOVID-19, oraz zwrócono się o udzielenie informacji, czy wyrażają zgodę na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym.

Pełnomocnik skarżącego kasacyjnie wyraził zgodę na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym. Strona przeciwna nie złożyła żadnego oświadczenia.

Zarządzeniem Przewodniczącej Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej NSA z dnia 30 czerwca 2022 r. sprawa została skierowana na posiedzenie niejawne z uwagi na brak zgody wszystkich stron na przeprowadzenie rozprawy w trybie zdalnym.

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

Zarządzenie Przewodniczącej Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej o skierowaniu - na podstawie art. 15 zzs4 ust. 3 uCOVID-19 - sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym, w pierwszej kolejności zobligowało Naczelny Sąd Administracyjny do zbadania dopuszczalności rozpoznania niniejszej sprawy na tego rodzaju posiedzeniu. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, uwzględniając wyrażone w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329) - dalej: p.p.s.a., zasady: jawności posiedzeń sądowych (art. 10 p.p.s.a.) i rozpoznawania spraw sądownoadministracyjnych na rozprawie (art. 90 § 1 p.p.s.a.), przy jednoczesnym zastrzeżeniu wyjątku od nich, gdy przewiduje to "przepis szczególny" i zastosowaniu rozwiązań przewidzianych w art. 15zss4 ust. 2 i 3 uCOVID-19, zaistniały podstawy do rozpoznania niniejszej sprawy na posiedzeniu niejawnym.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 15zss4 ust. 1-3 uCOVID-19: "W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu

epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich Naczelny Sąd Administracyjny nie jest związany żądaniem strony o przeprowadzenie rozprawy. W przypadku skierowania sprawy podlegającej rozpoznaniu na rozprawie na posiedzenie niejawne Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w składzie trzech sędziów” (ust. 1), “W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny przeprowadzają rozprawę przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, z tym że osoby w niej uczestniczące nie muszą przebywać w budynku sądu” (ust. 2), “Przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów” (ust. 3).

Należy mieć na względzie, że w pierwotnej wersji uCOVID-19 zamieszczono przepis art. 15 zzs ust. 6, z którego treści wynikało, że w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 “nie przeprowadza się rozpraw ani posiedzeń jawnych”, z wyjątkiem rozpraw i posiedzeń jawnych w sprawach określonych w art. 14a ust. 4 i 5 tej ustawy, określonych mianem “pilnych”. Uchylenie przepisów art. 14a i art. 15 zzs uCOVID-19 nastąpiło jednocześnie z dodaniem do tej ustawy m.in. przywołanych wyżej regulacji zawartych w jej art. 15 zzs4 ust. 2 i 3, które zostały następnie znowelizowane przez art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2021.1090) zmieniającej uCOVID-19 z dniem 3 lipca 2021 r. Sens takiego działania ustawodawcy sprowadza się zatem do tego, że istniejący obecnie stan zagrożenia epidemicznego ogłoszony z powodu COVID-19 nie stanowi aktualnie przeszkody m.in. do działania przez Naczelny Sąd Administracyjny w niniejszej sprawie na posiedzeniu niejawnym. Dodanie w uCOVID-19 przepisów art. 15 zzs4 ust. 2 i 3 nakazuje rozważyć, czy przewidziane w tych przepisach rozwiązania powinny mieć zastosowanie w stosunku do niniejszej sprawy. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wykładnia funkcjonalna przepisów uCOVID-19 nakazuje opowiedzieć się za dopuszczalnością zastosowania konstrukcji zawartej w art. 15 zzs4 ust. 3 uCOVID-19 w przedmiotowej

sprawie i możliwością rozpoznania skargi kasacyjnej na posiedzeniu niejawnym. Powyższy przepis należy traktować jako “szczególny” w rozumieniu art. 10 i art. 90 § 1 p.p.s.a. Podkreślić należy, że prawo do publicznej rozprawy nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniu, w tym także ze względu na treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w którym jest mowa o ograniczeniach w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, gdy jest to unormowane w ustawie oraz tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie m.in. dla ochrony zdrowia. Nie ulega wątpliwości, że celem stosowania konstrukcji przewidzianych przepisami uCOVID-19 jest m.in. ochrona życia i zdrowia ludzkiego w związku z zapobieganiem i zwalczaniem zakażenia wirusem COVID-19, a w obecnym stanie faktycznym istnieją takie okoliczności, które w pełni nakazują uwzględnianie rozwiązań powyższej ustawy w praktyce działania organów wymiaru sprawiedliwości. Z perspektywy zachowania prawa do rzetelnego procesu sądowego najistotniejsze jest zachowanie prawa przedstawienia przez stronę swojego stanowiska w sprawie (gwarancja prawa do obrony). Dopuszczalne przepisami szczególnie odstępstwo od posiedzenia jawnego sądu administracyjnego na rzecz formy niejawnej winno bowiem następować z zachowaniem wymogów rzetelnego procesu sądowego. Ten standard ochrony praw stron i uczestników został zachowany, skoro w wyniku pouczenia zawartego w piśmie z dnia 19 maja 2022 r. strony miały możliwość zajęcia stanowiska w sprawie, a także złożenia oświadczenia w przedmiocie możliwości technicznych uczestniczenia w rozprawie zdalnej.

Skład Sądu rozpoznający niniejszą sprawę uznał, że dopuszczalne jest rozpoznanie wniesionej skargi kasacyjnej na posiedzeniu niejawnym w zw. z art. 15zsz4 ust. 3 uCOVID-19, albowiem w obecnych realiach - w związku z cyt. wyżej nowelizacją uCOVID-19 - Naczelny Sąd Administracyjny orzeka wyłącznie na rozprawach online oraz na posiedzeniach niejawnych, sprawa została skierowana na posiedzenie niejawne z wcześniejszym poinformowaniem stron o regulacji art. 15 zsz4 uCOVID-19, przy czym wszystkie strony nie wskazały, czy mają możliwości techniczne uczestniczenia w rozprawie zdalnej, a zatem aktualnie nie jest możliwe przeprowadzenie rozprawy na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku.

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 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.

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.

Naczelny Sąd Administracyjny, ze względu na ograniczenia wynikające ze wskazanych regulacji prawnych, nie może we własnym zakresie konkretyzować zarzutów skargi kasacyjnej, uściślać ich bądź w inny sposób korygować. Do autora skargi kasacyjnej należy wskazanie konkretnych przepisów prawa materialnego lub przepisów postępowania, które w jego ocenie naruszył Sąd I instancji i precyzyjne wyjaśnienie, na czym polegało ich niewłaściwe zastosowanie lub błędna interpretacja, w odniesieniu do prawa materialnego, bądź wykazanie istotnego wpływu naruszenia prawa procesowego na rozstrzygnięcie sprawy przez Sąd I instancji.

Rozpoznając skargę kasacyjną w tak określonych granicach, stwierdzić należy, że nie ma ona usprawiedliwionych podstaw.

Prawidłowe określenie podstaw kasacyjnych oraz żądań wnoszącego skargę kasacyjną pełni w postępowaniu kasacyjnym szczególną rolę, wyznaczając granice kognicji Sądu. Znaczenie właściwego wskazania podstaw kasacyjnych wyraża się m.in. we wprowadzeniu przymusu adwokacko-radcowskiego dla sporządzenia skargi kasacyjnej. W niniejszej sprawie wstępnie wskazać należy, że zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w uchwale pełnego składu NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09 “Przytoczenie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wskazanie przepisów, które - zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną - zostały naruszone przez wojewódzki sąd administracyjny, nakłada na Naczelny Sąd Administracyjny (...) obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych”. Naczelny Sąd Administracyjny tylko wtedy może uczynić zadość temu obowiązkowi, gdy wnoszący skargę kasacyjną poprawnie określi, jakie przepisy jego zdaniem naruszył wojewódzki sąd administracyjny i na czym owo naruszenie polegało (por. podobnie wyrok NSA: z dnia 7 stycznia 2010 r., II FSK 1289/08; wyrok NSA z dnia 22 września 2010 r., II FSK 764/09; wyrok NSA z dnia 16 lipca 2013 r., sygn. akt II FSK 2208/11). Do autora skargi kasacyjnej należy prawidłowe sformułowanie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie (art. 174 pkt 1 i 2

i 176 p.p.s.a.).

Sporządzona w niniejszej sprawie skarga kasacyjna została oparta na trzech zarzutach. Dwa pierwsze zarzuty (naruszenia art. 149 § 1 oraz art. 149 § 1a i 2 p.p.s.a.) dotyczyły niesłusznego, w ocenie skarżącego kasacyjnie, stwierdzenia bezczynności o rażącym charakterze, a w konsekwencji wymierzenia organowi grzywny, w sytuacji, gdy organ prawidłowo wezwał wnioskodawcę do wykazania szczególności interesu publicznego przed upływem terminu 14 dni, a wobec braku odpowiedzi na wezwanie prawidłowo stwierdził, że wniosek podlegał pozostawieniu bez rozpoznania.

Lakoniczna argumentacja skargi kasacyjnej wskazuje, że skarżący kasacyjnie pozostaje w przekonaniu o prawidłowo podejmowanych czynnościach w sprawie, w zgodzie z przepisami k.p.a., który “nie wyłącza zastosowania jego przepisów do ustawy o udostępnianiu informacji publicznych”, zaś ustawa o dostępie do informacji publicznej normuje postępowanie fragmentarycznie i nie wskazuje, jak należy postępować w tych wszystkich sytuacjach, gdy organ nie udostępnia informacji publicznej, jednak nie zachodzą przesłanki do wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji lub o umorzeniu postępowania. Z tych względów w ocenie skarżącego kasacyjnie, nie pozostawał on “nadmiernie bierny”, co oznacza, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Nadmienić należy, że we wstępnej argumentacji skargi kasacyjnej pełnomocnik skarżącego kasacyjnie odniósł się do przesłanek stwierdzenia przewlekłości postępowania, a nie bezczynności organu w rozpoznaniu sprawy.

Oba powyższe zarzuty nie mogły być skuteczne.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreślano wielokrotnie, że przepisy określające kompetencje sądu administracyjnego w fazie orzekania, takie jak art. 146 § 1, art. 147, art. 149 § 1-2, art. 151, czy art. 145 § 1 p.p.s.a. mają charakter ogólny (blankietowy). Tego typu przepisy nie mogą stanowić samodzielnej podstawy kasacyjnej. Strona skarżąca kasacyjnie chcąc powołać się na zarzut naruszenia któregoś z powyższych przepisów zobowiązana jest bezpośrednio powiązać omawiany zarzut z zarzutem naruszenia konkretnych przepisów, którym - jej zdaniem - Sąd I instancji uchybił w toku rozpoznania sprawy. Jeśli z wyroku wynika, że Sąd I instancji dopatrywał się podstaw do stwierdzenia bezczynności, to nie można Sądowi stwierdzającemu bezczynność organu zarzucić naruszenia przepisu, który dawał podstawę do takiego orzeczenia, gdyż takie rozstrzygnięcie jest właśnie zgodne z dyspozycją mającej zastosowanie w sprawie normy prawnej (por. wyrok NSA z dnia 1 września 2011 r., I OSK



1499/10; wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2015 r., I OSK 2409/14; wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2015 r., I OSK 1084/14). Naruszenie wymienionych wyżej przepisów ogólnych (blankietowych) jest zawsze następstwem uchybienia innym przepisom, czy to procesowym, czy też materialnym, których w skardze kasacyjnej bezpośrednio w powiązaniu ze stawianym - nieprecyzyjnie (bez wskazania konkretnego punktu) zarzutem naruszenia art. 149 § 1 czy art. 149 § 1a i § 2 p.p.s.a. nie powołano. Zarówno kwestia bezczynności organu, jak i przewlekłego prowadzenia postępowania przez organ pozostają w bezpośrednim związku z jego kompetencją do wydania w danej sprawie decyzji administracyjnej, postanowienia - zaskarżalnego do sądu administracyjnego, interpretacji czy innych aktów bądź podjęcia czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Zarzut skargi kasacyjnej nie może się ograniczać do wskazania naruszenia art. 149 p.p.s.a. (ze sprecyzowaniem konkretnej jednostki redakcyjnej) bez powiązania z przepisami prawa przewidującymi możliwość podjęcia w określonej sprawie przez organ administracji czynności lub aktu (por. wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2017 r., I OSK 887/16 oraz wyroki z dnia 17 kwietnia 2015 r., II OSK 2483/14, z dnia 7 maja 2014 r., I OSK 2595/13, z dnia 30 stycznia 2009 r., II OSK 931/08). Dla skutecznego podważenia stanowiska Sądu I instancji o zaistniałej bezczynności i jej charakterze w niniejszej sprawie, konieczne było przede wszystkim powiązanie zarzutów naruszenia odpowiednich przepisów p.p.s.a. z przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), na podstawie których organ był zobowiązany do podjęcia określonych czynności. Wymogu tego skarga kasacyjna nie spełniła, co w realiach niniejszej sprawy dyskwalifikowało dwa pierwsze zarzuty skargi kasacyjnej, tj. zarzut naruszenia nieprecyzyjnie powołanego przepisu art. 149 § 1 (przepis ten składa się z kilku jednostek redakcyjnych, w których określono poszczególne kompetencje sądu administracyjnego) oraz art. 149 § 1a i § 2 p.p.s.a.

Należy także nadmienić, że wadliwie skarżący kasacyjnie uznaje, że brak wyłączenia w przepisie art. 3 k.p.a. zastosowania jego przepisów do spraw z zakresu informacji publicznej oznacza, że postępowanie z wniosku o udostępnienie informacji publicznej może, czy powinno toczyć się z zastosowaniem przepisów k.p.a. Ustawa o dostępie do informacji publicznej stanowi bowiem wprost, że przepisy k.p.a. stosuje się wyłącznie do decyzji, o których mowa w art. 16 ust. 1 u.d.i.p. Ograniczenie

zastosowania przepisów k.p.a. oznacza, że postępowanie z wniosku o udostępnienie informacji publicznej jest, co do zasady, postępowaniem odformalizowanym k.p.a. ma zastosowanie w przypadku, w którym organ zmierza do wydania decyzji, wówczas jego przepisy znajdują zastosowanie także do kwestii usuwania braków formalnych wniosku o udostępnienie informacji publicznej. W orzecznictwie sądowym trafnie przyjęto, że treść art. 16 ust. 2 u.d.i.p. z którego wynika, że do decyzji odmownej oraz o umorzeniu postępowania stosuje się przepisy k.p.a., należy odczytywać przyjmując, że Kodeks ten ma zastosowanie do całego procesu wydawania decyzji, a więc także do kwestii usuwania braków formalnych wniosku o dostęp do informacji publicznej, o ile zobowiązany organ zmierza do wydania takiej decyzji. Zatem jedynie w przypadku wydawania decyzji odmownej organ jest związany wszystkimi przepisami k.p.a., co wynika z art. 16 ust. 1 i art. 13 u.d.i.p. Stanowisko to zostało zaakceptowane w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. wyroki NSA: z dnia 4 lutego 2016 r., I OSK 873/15; z dnia 26 maja 2017 r., I OSK 2534/16; z dnia 27 września 2017 r., I OSK 7/17; z dnia 12 października 2017 r., I OSK 430/17; z dnia 18 stycznia 2018 r., I OSK 758/16, z dnia 22 czerwca 2018 r., I OSK 2957/17).

Nie zmienia to jednak faktu nieskuteczności zarzutu naruszenia art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. oraz art. 16 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z art. 64 § 2 k.p.a. Brak reakcji wnioskodawcy na wezwanie organu do wykazania przesłanki z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., tj. wykazania szczególnej istotności wnioskowanej informacji publicznej dla interesu publicznego nie stanowi braku formalnego wniosku, co wyklucza stosowanie art. 64 § 2 k.p.a., zgodnie z którym “Jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania”. Wniosek o udostępnienie informacji jest wnioskiem odformalizowanym, a konieczność zawarcia w nim wszystkich elementów podania, zgodnie z art. 63 § 2-3a k.p.a. (co musi mieć miejsce wtedy, gdy w sprawie ma być wydana decyzja), nie oznacza, że wykazanie szczególnej istotności wnioskowanej informacji publicznej dla interesu publicznego stanowi element formalny wniosku, skoro żadna norma prawna takiego wymogu formalnego nie przewiduje. Wykazanie (lub brak wykazania) szczególnej istotności wnioskowanej informacji publicznej dla interesu publicznego nie ma znaczenia dla dopuszczalności procedowania w sprawie,

lecz dla oceny dopuszczalnego zakresu udostępnienia informacji publicznej przetworzonej, a zatem dla merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że treść zarzutu wskazuje, że skarżący kasacyjnie kwestionuje uznanie, że organ znajduje się w bezczynności - pomimo pozostawienia wniosku skarżącego bez rozpoznania, zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a. Autor skargi kasacyjnej ograniczył się przy tym do wskazania przepisów u.d.i.p., nie formułując wobec rozstrzygnięcia zarzutu dotyczącego naruszenia przepisów p.p.s.a., co jest niekonsekwentne skoro skarżący kasacyjnie wyraźnie podważa stanowisko Sądu o podstawach do stwierdzenia bezczynności organu. Jednocześnie w skardze kasacyjnej nie zakwestionowano przyjętego przez Sąd rozumienia bezczynności na gruncie u.d.i.p. Skoro zatem Sąd wskazał, że bezczynnością jest brak aktywności organu w jednej z przedstawionych przez Sąd form, to bez podważenia tego stanowiska nie było możliwe skuteczne postawienie Sądowi zarzutu błędnego uznania, że organ pozostawał w bezczynności. W konsekwencji, nawet w sytuacji przyjęcia przez Naczelny Sąd Administracyjny w drodze rekonstrukcji zarzutów, że intencją strony skarżącej kasacyjnie było powiązanie przepisów wskazanych we wszystkich trzech zarzutach, skarga kasacyjna nie mogła osiągnąć skutku zamierzonego przez stronę skarżącą kasacyjnie.

Z powyższych względów Naczelny Sąd Administracyjny w oparciu o art. 184 p.p.s.a. skargę kasacyjną oddalił.