

2.**Wniosek o udostępnienie informacji w rozumieniu u.d.i.p.**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 1 marca 2024 r.

III OSK 241/23

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Tamara Dziełakowska

Sędzia NSA Wojciech Jakimowicz (spr.)

Sędzia WSA (del.) Mariusz Kotulski

po rozpoznaniu w dniu 1 marca 2024 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Prezesa Rady Ministrów od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 listopada 2022 r., sygn. akt II SAB/Wa 410/22 w sprawie ze skargi P. G. na przewlekłe prowadzenie postępowania przez Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 15 marca 2022 r. o udostępnienie informacji publicznej

- I. oddała skargę kasacyjną;**
- II. zasądza od Prezesa Rady Ministrów na rzecz P. G. kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w punkcie 1 wyroku z dnia 16 listopada 2022 r., sygn. akt II SAB/WA 410/22 stwierdził, że Prezes Rady Ministrów (dalej także jako: organ) dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania, w punkcie 2 stwierdził, że przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ nie miało miejsca z rażącym naruszeniem prawa, w punkcie 3 oddalił skargę w pozostałym zakresie, a w punkcie 4 zasądził od organu na rzecz P. G. (dalej także jako: skarżący) kwotę 580 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

Wnioskiem z dnia 15 marca 2022 r. skarżący, działając na podsta-

wie ustawy o dostępie do informacji publicznej, zwrócił się do organu o udzielenie informacji, jakie czynności zostały podjęte przez ówczesnego Wiceprezesa Rady Ministrów Przewodniczącego Komitetu ds. Bezpieczeństwa Narodowego i Spraw Obronnych - J. K., w celu przygotowania centralnych naczelnych organów państwa na możliwość wojny w Ukrainie. P. G. wniósł jednocześnie o szczegółowe opisanie - w ramach powyższej informacji - jakie działania zostały podjęte w celu przygotowania innych organów państwa na niezwłoczną reakcję w przypadku pojawienia się zwiększonego ryzyka bezpośredniego niebezpieczeństwa dla integralności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej. Skarżący zażądał opisania działań zrealizowanych przed dniem 24 lutego 2022 r., a także po tej dacie.

W odpowiedzi na powyższy wniosek organ w piśmie z dnia 29 marca 2022 r. poinformował wnioskodawcę, powołując się na art. 13 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, że przedłuża termin udzielenia odpowiedzi na informację do dnia 16 maja 2022 r. z uwagi na konieczność przeprowadzenia analizy prawnej możliwości udostępnienia żądanych informacji. Organ podkreślił jednocześnie, że przedłużenie terminu realizacji wniosku skarżącego w realiach niniejszej sprawy nie oznacza, że stwierdzono brak przesłanek kwalifikujących żądaną informację jako publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy, ale wynika z konieczności przeanalizowania wnioskowanej przez skarżącego dokumentacji w celu określenia możliwości i zakresu jej udostępnienia.

Z kolei w dniu 29 kwietnia 2022 r. organ zwrócił się do skarżącego o doprecyzowanie jego wniosku z dnia 15 marca 2022 r., w terminie 7 dni pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania, z uwagi na jego szeroki i niejednoznaczny zakres uniemożliwiający identyfikację i ocenę charakteru informacji, których udostępnienia żąda skarżący, m.in. przez niewskazanie konkretnych ram czasowych, których mają dotyczyć udostępnione informacje.

Pismem datowanym na ten sam dzień skarżący odpowiedział na wezwanie organu i powtórzył treść wniosku złożonego w dniu 15 marca 2022 r., doprecyzowując jednak tym razem ramy czasowe, których dotyczy wnioskowana informacja i wskazał w związku z tym, że prosi o opisanie wymienionych w żądaniu działań, jakie zostały zrealizowane od dnia 1 września 2021 r. do dnia 24 lutego 2022 r. oraz od dnia 24 lutego 2022 r. do dnia 28 kwietnia 2022 r.

W piśmie z dnia 12 maja 2022 r. organ, ponownie powołując się na art. 13 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, kolejny raz

poinformował skarżącego o konieczności wydłużenia terminu udzielenia odpowiedzi na jego wniosek, tym razem do dnia 29 czerwca 2022 r., znów uzasadniając przedłużenie terminu koniecznością dokonania analizy prawnej możliwości udostępnienia wnioskowanych informacji i ponownie podkreślając, że przedłużenie terminu realizacji wniosku skarżącego w realiach niniejszej sprawy nie oznacza, że stwierdzono brak przesłanek kwalifikujących żadaną informację jako publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy, ale wynika to z konieczności przeanalizowania wnioskowanej przez skarżącego dokumentacji w celu określenia możliwości i zakresu jej udostępnienia.

Z kolei w dniu 1 czerwca 2022 r. wpłynęło do organu ponaglenie skarżącego w związku z niezłatwieniem przez organ jego sprawy w terminie przewidzianym w art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w odpowiedzi na które Prezes Rady Ministrów poinformował skarżącego, że wskazywał już na konieczność i przyczynę wydłużenia terminu na udzielenie odpowiedzi na jego wniosek o udostępnienie informacji publicznej do dnia 29 czerwca 2022 r.

W piśmie z dnia 10 czerwca 2022 r. skarżący wywiódł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ w sprawie udzielenia informacji publicznej i wniósł o stwierdzenie, że w postępowaniu o udzielenie odpowiedzi na zapytanie w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej nastąpiła przewlekłość organu w okresie od dnia 16 maja 2022 r. do dnia złożenia niniejszej skargi, polegająca w szczególności na tym, że we wskazanym okresie nie została udzielona skarżącemu odpowiedź na zapytanie zadane w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, zaś w opinii skarżącego, na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej organ zobowiązany był do udzielenia odpowiedzi najpóźniej do dnia 16 maja 2022 r., a także o wydanie organowi zaleceń do podjęcia w wyznaczonym terminie odpowiednich czynności zmierzających do możliwie jak najszybszego udzielenia odpowiedzi na zadane w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej zapytanie oraz o zasądzenie na podstawie art. 149 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej w wysokości 5 000 złotych, zasądzenie na rzecz skarżącego od organu obowiązku zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, a ponadto o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z korespondencji e-mailowej pomiędzy skarżącym, a pracownikiem organu,

Panią A. K., na dowód przewlekłości postępowania po stronie organu oraz interwencji skarżącego w celu niezwłocznego zakończenia przedmiotowej sprawy.

W uzasadnieniu skargi P. G. podkreślił, że w jego ocenie nie ma wątpliwości, że organ przewlekłe prowadził postępowanie w niniejszej sprawie. Jak podniósł bowiem skarżący, ustawowy termin na udzielenie informacji publicznej został naruszony już w momencie, w którym organ nie udzielił informacji publicznej po upływie ustawowych dwóch miesięcy, tj. do dnia 16 maja 2022 r., tylko po raz drugi przedłużył termin na udzielenie odpowiedzi o kolejne dwa miesiące, tj. do dnia 29 czerwca 2022 r. Ponadto, skarżący podkreślił, że dopiero po upływie 1,5 miesiąca od złożenia przez skarżącego wniosku o udzielenie informacji publicznej, organ postanowił zobowiązać do doprecyzowania wniosku pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia. Zdaniem skarżącego jeśli według organu zadane przez niego pytanie zostało sformułowane nieprecyzyjnie, to można było wezwać do jego uściślenia już na etapie pierwszego poinformowania skarżącego o konieczności przedłużenia terminu na udzielenie odpowiedzi na wniosek. W ocenie skarżącego działania organu ewidentnie mają na celu jedynie bezpodstawne przedłużanie terminu rozpoznania sprawy, gdyż zgodnie z zasadami logiki i doświadczenia życiowego ciężko jest uznać, że organ jest w stanie weryfikować prawną możliwość udzielenia odpowiedzi na zadane pytania, jeśli pytania te są dla niego niejasne i nieprecyzyjne. Skarżący dodał także, że co do zasady przedmiot zadanych przez niego pytań we wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie zmienił się po ich doprecyzowaniu w dniu 29 kwietnia 2022 r., a więc tym bardziej niezrozumiałe wydaje się kolejne przedłużenie przez organ terminu na udzielenie odpowiedzi do dnia 29 czerwca 2022 r., uzasadniając to przedłużenie terminu dokładnie tak samo, jak podczas pierwszego przedłużenia terminu na udzielenie przez organ odpowiedzi.

Niezależnie od powyższego skarżący podkreślił, że charakter zadanych przez niego pytań nie stwarzał podstaw do wielokrotnego przesuwania terminu rozpoznania wniosku. Ponadto, zdaniem skarżącego nawet jeśli przyjąć, że bieg ustawowego terminu na udzielenie informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej rozpoczął bieg od dnia doprecyzowania przez skarżącego pytań, to organ winien był zrealizować wniosek do dnia 13 maja 2022 r.

Dlatego biorąc pod uwagę całość stanu faktycznego i prawnego w niniejszej sprawie, w ocenie skarżącego działania organu bezsprzecznie

noszą znamiona prowadzenia postępowania w sposób przewlekły, a kolejne przesunięcia terminu na udzielenie odpowiedzi na zadane przez skarżącego pytania w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, umotywowane tymi samymi argumentami, stanowią przykład opieszałości organu i niespełnianiu obowiązków nałożonych na niego przez ustawę.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie w całości i podniósł przede wszystkim, że w dniu 21 czerwca 2022 r. - z zachowaniem określonego wcześniej terminu - podjął czynność materialno-techniczną i udzielił odpowiedzi na wniosek skarżącego o udostępnienie informacji publicznej wskazując jednocześnie, że w jego ocenie za datę wniosku należało przyjąć dzień złożenia przez skarżącego żądania, po sprzecyzowaniu jego przedmiotu, tj. 29 kwietnia 2022 r. Zdaniem organu trudno bowiem zakwalifikować wniosek z dnia 15 marca 2022 r. jako żądanie udostępnienia informacji publicznej z uwagi na sposób jego zredagowania oraz szeroki i niejednoznaczny zakres tego pisma, który wymagał doprecyzowania. W związku z tym organ uznał, że dopiero pismo skarżącego z dnia 29 kwietnia 2022 r., nadesłane do organu wskutek wezwania do doprecyzowania pisma z dnia 15 marca 2022 r., należy uznać za wniosek wszczynający postępowanie w niniejszej sprawie, a wcześniejsze żądanie z dnia 15 marca 2022 r. w ocenie organu nie miało takiego przymiotu. Dlatego zdaniem Prezesa Rady Ministrów, w związku z przedłużeniem terminu realizacji wniosku skarżącego o 2 miesiące w związku z koniecznością dokonania jego analizy prawnej, termin udzielenia odpowiedzi na jego żądanie upływał dopiero w dniu 29 czerwca 2022 r., a więc organ udzielając odpowiedzi na wniosek w dniu 21 czerwca 2022 r. nie przekroczył określonego w sprawie terminu.

Prezes Rady Ministrów stwierdził, że prawidłowo zastosował procedurę wskazaną w art. 13 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej i dlatego należy uznać, że nie dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania w sprawie, a skarga winna zostać oddalona. Organ podkreślił, że przyczyny skorzystania przez niego z wydłużenia terminu na rozpoznanie wniosku skarżącego są jasne, logiczne i niebudzące wątpliwości. Przedmiot zapytania skarżącego dotyczył bowiem kwestii związanych z szeroko pojętymi zagadnieniami bezpieczeństwa narodowego, tj. ogólnych przedsięwzięć zmierzających do zapewnienia optymalnego przygotowania Rzeczypospolitej Polskiej do działania w warunkach kryzysu i wojny, pozostających w kompetencjach organu wskazanego we wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w punkcie 1 wyroku

z dnia 16 listopada 2022 r., sygn. akt II SAB/Wa 410/22 stwierdził, że organ dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania, w punkcie 2 stwierdził, że przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ nie miało miejsca z rażącym naruszeniem prawa, w punkcie 3 oddalił skargę w pozostałym zakresie, a w punkcie 4 zasądził od organu na rzecz skarżącego kwotę 580 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji wyjaśnił, że z przewlekłym prowadzeniem postępowania mamy do czynienia wówczas, gdy postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy, a więc gdy organ nie załatwia sprawy w wymaganym terminie, a zatem w okresie, który można uznać za konieczny dla wyjaśnienia wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych, istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Mimo że organ prowadzi postępowanie, to podejmuje w nim czynności opieszale, w tempie nieznaającym usprawiedliwienia w ich złożoności lub charakterze, albo czynności zbędne, pozorne albo nie podejmuje żadnych czynności zmierzających do załatwienia sprawy (por. np. wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2022 r. sygn. akt III OSK 4457/21, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22 listopada 2017 r. sygn. akt II SAB/Łd 187/17). Sąd I instancji wskazał, że przesłanką uznania przez Sąd przewlekłości postępowania jest zatem sposób zachowania się organu w trakcie toczącego się postępowania, prowadzący do niezakończoności sprawy w wymaganym terminie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt ustawy o dostępie do informacji publicznej nie budzi wątpliwości, że Prezes Rady Ministrów jako organ władzy publicznej jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej. Jednocześnie w ocenie Sądu I instancji oczywistym jest także, że informacje, których udostępnienia domaga się skarżący we wniosku z dnia 15 marca 2022 r., dotyczące czynności podjętych przez ówczesnego Wiceprezesa Rady Ministrów Przewodniczącego Komitetu ds. Bezpieczeństwa Narodowego i Spraw Obronnych J. K. w celu przygotowania naczelnych organów państwowych na możliwość wojny w Ukrainie oraz działań zrealizowanych w celu przygotowania pozostałych organów państwowych na zwiększenie ryzyka pojawienia się bezpośredniego niebezpieczeństwa dla integralności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej, mieszczą się w pojęciu informacji publicznej określonym w art. 1 ust. 1 i art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podkreślił także, że

wbrew stanowisku organu za wniosek inicjujący postępowanie w niniejszej sprawie należy uznać pismo skarżącego z dnia 15 marca 2022 r., a nie - jak twierdzi organ - dopiero pismo z dnia 29 kwietnia 2022 r. stanowiące doprecyzowanie powyższego wniosku.

W związku z powyższym Sąd I instancji stwierdził, że w kontrolowanej sprawie organ prowadził postępowanie przewlekłe, a o nieefektywności jego działań świadczy przede wszystkim bezpodstawne i nieuzasadnione okolicznościami i charakterem sprawy dwukrotne przedłużenie terminu realizacji wniosku skarżącego o udostępnienie informacji publicznej, na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W ocenie WSA w Warszawie nie usprawiedliwia opieszałości organu w niniejszej sprawie to, że kolejne przedłużenie terminu rozpoznania sprawy było konieczne wskutek doprecyzowania przez skarżącego ram czasowych żądanych informacji i w związku z tym dokonania analizy prawnej żądanej informacji publicznej. Jak wskazał bowiem Sąd I instancji, w ugruntowanym orzecznictwie sądownoadministracyjnym podkreśla się, że wydłużenie terminu na zasadzie art. 13 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie może służyć “odroczeniu” wykonania obowiązków informacyjnych (np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 stycznia 2022 r., sygn. akt II SAB/Kr 149/21, czy wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 czerwca 2020 r. sygn. akt II SAB/Bd 14/20).

W konkluzji Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał zarzut prowadzenia przez organ postępowania za uzasadniony ze względu na bezpodstawne dwukrotne przedłużenie przez Prezesa Rady Ministrów terminu rozpoznania sprawy na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Jednocześnie Sąd I instancji stwierdził, że przewlekłość organu nie jest rażąca, bowiem dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ terminu załatwienia sprawy, a zwłoka w załatwieniu sprawy musi być znaczna, pozbawiona racjonalnego uzasadnienia, podyktowana złą wolą podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, a także musi wywoływać dotkliwe skutki społeczne lub indywidualne, czego w niniejszej sprawie stwierdzić nie można. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zwłoka organu w rozpoznaniu wniosku skarżącego nie jest efektem jego zaniechań, które można zinterpretować jako celowe unikanie podejmowania rozstrzygnięcia, ale wynika z nieprawidłowej interpretacji przepisów prawa. Jednocześnie Sąd I instancji podkreślił, że organ w piśmie z dnia 21 czerwca 2022 r.

odpowiedział na wniosek skarżącego, a ogólny charakter odpowiedzi organu wynikał z równie ogólnego charakteru żądanej informacji publicznej i w związku z tym nie ma podstaw, aby uznać odpowiedź organu za - jak twierdzi skarżący - lakoniczną, niepełną, czy niewyczerpującą.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł Prezes Rady Ministrów, zaskarżając wyrok w części, tj. w zakresie punktu 1, 2 i 4, tj. w części uwzględniającej skargę P. G. na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ w przedmiocie rozpatrzenia wniosku z dnia 15 marca 2022 r. o udostępnienie informacji publicznej oraz w części rozstrzygającej o kosztach postępowania i zrzekając się przeprowadzenia rozprawy w niniejszej sprawie, wniósł o wydanie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego w oparciu o przepis art. 188 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wyroku reformatoryjnego poprzez uchylenie skarżonego kasacyjnie wyroku w zaskarżonej części i oddalenie skargi także w tej części, do której odnosi się zaskarżona część wyroku, ewentualnie o uchylenie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi oraz o zasądzenie na rzecz organu zwrotu poniesionych niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego. Rozstrzygnięciu zarzucono:

1) naruszenie przepisów prawa materialnego, które to naruszenie miało wpływ na wynik sprawy, tj. przepisów art. 10 ust. 1, art. 13 ust. 1 i 2, art. 14 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, przez ich błędną wykładnię w zakresie, w jakim przepisy te stanowią o tym, że informację publiczną udostępnia się na jasny i precyzyjny wniosek o udzielenie informacji publicznej bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia takiego wniosku lub w okresie dwóch miesięcy od dnia jego złożenia w przypadkach określonych ustawą o dostępie do informacji publicznej, poprzez niezasadne przyjęcie, że złożenie przez wnioskodawcę wniosku uzupełniającego niejasny i nieprecyzyjny wniosek o udzielenie informacji publicznej na prośbę organu informującego o braku możliwości zrealizowania złożonego uprzednio wniosku niejasnego i nieprecyzyjnego, jest irrelevantne prawnie i nie stanowi odrębnego wniosku o udzielenie informacji publicznej, zaś organ zobowiązany jest do udostępnienia żądanej informacji publicznej na wniosek w terminie liczonym od dnia złożenia pierwotnego - niejasnego i nieprecyzyjnego wniosku, a nie wniosku uzupełniającego, co w konsekwencji spowodowało przyjęcie przez Sąd braku udostępnienia przez organ żądanej informacji publicznej we właściwym terminie, a w konsekwencji uznanie postępowania organu w tym przedmio-

cie za przewlekłe. Błędna wykładnia wskazanych przepisów materialnego prawa administracyjnego art. 10 ust. 1, art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, doprowadziła - poprzez nieprawidłowe zrozumienie ich treści - do ich niewłaściwego zastosowania do prawidłowo ustalonego stanu faktycznego w niniejszej sprawie i takiej oceny postępowania organu, która skutkowałą częściowym uwzględnieniem skargi skarżącego na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ, zamiast jej oddalenia w całości;

2) naruszenie przepisów postępowania, które to naruszenie miało istotny wpływ na wynik niniejszej sprawy, tj. przepisów art. 1 § 1 i 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych w związku z art. 149 § 1 pkt 3 i § 1a Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz w związku z art. 151 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i z przepisami art. 10 ust. 1, art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, polegające na uwzględnieniu zamiast oddalenia skargi skarżącego w zaskarżonej części wyroku, pomimo iż organ w sposób zgodny z przepisami postępowania w przedmiocie złożonego przez skarżącego wniosku dokonał wnikliwej analizy stanu faktycznego sprawy i udostępnił skarżącemu żądane informacje w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej w terminie wynikającym z przepisów powszechnie obowiązujących, a w konsekwencji stwierdzenie, że organ dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania w sprawie i zasądzenia kosztów postępowania na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Stanowiło to konsekwencję błędnej wykładni wskazanych wyżej przepisów materialnego prawa administracyjnego art. 10 ust. 1, art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, doprowadziło bowiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie poprzez nieprawidłowe zrozumienie ich treści do ich niewłaściwego zastosowania do prawidłowo ustalonego stanu faktycznego i takiej oceny postępowania organu, która skutkowałą częściowym uwzględnieniem skargi skarżącego na przewlekłe prowadzenie postępowania w niniejszej sprawie przez organ zamiast jej oddalenia w całości na podstawie art. 151 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a w konsekwencji orzeczenia o kosztach postępowania na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 powołanej ustawy.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej strona skarżąca kasacyjnie wskazała, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, ustawa o dostępie do informacji

publicznej odsyła do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego jedynie w odniesieniu do decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji, zaś we wcześniejszym etapie postępowanie w przedmiocie udzielenia informacji publicznej jest postępowaniem odformalizowanym, a przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie wskazują jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku. Wniosek o udzielenie informacji publicznej może przybrać każdą formę, o ile wynika z niego, w sposób jasny, co jest jego przedmiotem. Jednak strona skarżąca kasacyjnie podkreśliła, że mimo że wniosek składany w trybie dostępu do informacji publicznej nie musi odpowiadać żadnym szczególnym wymogom formalnym, to jednak musi być sformułowany w sposób jasny, pozwalający na określenie przedmiotu i zakresu żądania, bowiem podmiot zobowiązany jest związany treścią wniosku i nie jest upoważniony do żądania od wnioskodawcy sprecyzowania lub uzupełnienia wniosku. W tym zakresie nie stosuje się jednak art. 64 § 2 k.p.a., a więc żądanie oczywiście niejasne, czy niezrozumiałe nie stanowi wniosku o udostępnienie informacji publicznej, a brak wyraźnej podstawy prawnej do uzupełniania wniosku powoduje, że podmiot powinien ograniczyć się do poinformowania strony, że wniosek nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. Biorąc zatem powyższe pod uwagę strona skarżąca kasacyjnie podkreśliła, że w sytuacji gdy wniosek o udostępnienie informacji publicznej jest niejasny, zawily lub wychodzi poza zakres uprawnień statutowanych przez ustawę o dostępie do informacji publicznej, uznać należy, że nie dotyczy on informacji publicznej.

W związku z powyższym strona skarżąca kasacyjnie podniosła, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie niezasadnie przyjął, że złożenie przez skarżącego wniosku uzupełniającego niejasny i nieprecyzyjny wniosek o udzielenie informacji publicznej - na prośbę organu informującego o braku możliwości zrealizowania złożonego uprzednio wniosku niejasnego i nieprecyzyjnego - stanowi wyłącznie uzupełnienie jego braków i jest irrelevantne prawnie dla obliczania terminu załatwienia sprawy, co w konsekwencji spowodowało niezasadne przyjęcie przez Sąd I instancji braku udostępnienia przez organ żądanej informacji publicznej we właściwym terminie, a w konsekwencji uznanie postępowania za przewlekłe prowadzonego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną skarżący wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej w całości, zasądzenie od organu na rzecz skarżącego obowiązku zwrotu kosztów sądowych, w tym kosztów zastępstwa procesowego, w

wysokości trzykrotności kosztów prawem przepisanych z uwagi na ponadstandardowy nakład pracy związany ze sporządzeniem niniejszego pisma procesowego oraz reprezentacją skarżącego przed Naczelnym Sądem Administracyjnym oraz oświadczył o zrzeczeniu się rozpoznania niniejszej sprawy na rozprawie. W ocenie skarżącego wyrok wydany przez WSA w Warszawie jest prawidłowy i odpowiada prawu, zaś skarga kasacyjna organu jest pozbawiona uzasadnionych podstaw. Skarżący podkreślił, że całość stanu faktycznego i prawnego świadczy o tym, że w niniejszej sprawie, działania organu bezsprzecznie noszą znamiona przewlekłego prowadzenia postępowania, a przykłady opieszałości organu stanowią kolejne przesunięcia terminu na udzielenie odpowiedzi na zadane przez skarżącego pytania w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, umotywowane tymi samymi argumentami. Skarżący podkreślił raz jeszcze, że jeżeli według organu zadane przez niego pytanie zostało sformułowane nieprecyzyjnie, to mógł on wezwać do jego doprecyzowania już na etapie pierwszego poinformowania skarżącego o konieczności przedłużenia terminu jego rozpoznania.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 182 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj.: Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.) - zwanej dalej p.p.s.a., Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, gdy strona, która ją wniosła, zrzekła się rozprawy, a pozostałe strony, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skargi kasacyjnej, nie zażądały przeprowadzenia rozprawy. Z kolei według art. 182 § 3 p.p.s.a., na posiedzeniu niejawnym Naczelnny Sąd Administracyjny orzeka w składzie jednego sędziego, a w przypadkach, o których mowa w § 2, w składzie trzech sędziów. Ponieważ w rozpoznawanej sprawie strony złożyły stosowne oświadczenia o zrzeczeniu się rozprawy, skarga kasacyjna została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym.

Zgodnie z treścią art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelnny 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, Naczelnny 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.

Wnieiona w niniejszej sprawie skarga kasacyjna została oparta na zarzucie naruszenia prawa materialnego oraz zarzucie naruszenia przepisu postępowania. W sytuacji zaś gdy 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; wyrok NSA z dnia 17 lutego 2023 r., II GSK 1458/19; wyrok NSA z dnia 1 marca 2023 r., I FSK 375/20). Dopiero bowiem po przesądzeniu, że stan faktyczny przyjęty przez sąd w zaskarżonym wyroku jest prawidłowy, albo nie został dostatecznie podważony, można przejść do skontrolowania procesu subsumcji danego stanu faktycznego pod zastosowany przez sąd pierwszej instancji przepis prawa materialnego. Dla uznania za usprawiedliwioną podstawę kasacyjną z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. nie wystarcza samo wskazanie naruszenia przepisów postępowania, ale nadto wymagane jest, aby skarżący wykazał, że następstwa stwierdzonych wadliwości postępowania były tego rodzaju lub skali, iż kształtowały one lub współkształtowały treść kwestionowanego w sprawie orzeczenia (por. wyrok NSA z dnia 5 maja 2004 r., FSK 6/04, LEX nr 129933; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2014 r., II GSK 1868/12, LEX nr 1495116; wyrok NSA z dnia 29 listopada 2022 r., I OSK 931/22). Jednak w niniejszej sprawie zarzut naruszenia przepisu postępowania został sformułowany jako zarzut naruszenia prawa będącego konsekwencją naruszenia prawa materialnego. Z tego powodu w pierwszej kolejności należało ocenić skuteczność zarzutów naruszenia prawa materialnego.

W ramach zarzutu naruszenia prawa materialnego strona skarżąca kasacyjnie zarzuciła Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie dokonanie błędnej wykładni art. 10 ust. 1, art. 13 ust. 1 i 2 i art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) - dalej: u.d.i.p. w zakresie: “w jakim przepisy te stanowią o tym, że informację publiczną udostępnią

się na jasny i precyzyjny wniosek o udzielenie informacji publicznej bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia takiego wniosku lub w okresie dwóch miesięcy od dnia jego złożenia w przypadkach określonych ustawą o dostępie do informacji publicznej, poprzez niezasadne przyjęcie, że złożenie przez wnioskodawcę wniosku uzupełniającego niejasny i nieprecyzyjny wniosek o udzielenie informacji publicznej na prośbę organu informującego o braku możliwości zrealizowania złożonego uprzednio wniosku niejasnego i nieprecyzyjnego, jest irrelewantne prawnie i nie stanowi odrębnego wniosku o udzielenie informacji publicznej, zaś organ zobowiązany jest do udostępnienia żądanej informacji publicznej na wniosek w terminie liczonym od dnia złożenia pierwotnego - niejasnego i nieprecyzyjnego wniosku, a nie wniosku uzupełniającego, co w konsekwencji spowodowało przyjęcie przez Sąd braku udostępnienia przez organ żądanej informacji publicznej we właściwym terminie, a w konsekwencji uznanie postępowania organu w tym przedmiocie za przewlekłe. Błędna wykładnia wskazanych przepisów materialnego prawa administracyjnego art. 10 ust. 1, art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, doprowadziła - poprzez nieprawidłowe zrozumienie ich treści - do ich niewłaściwego zastosowania do prawidłowo ustalonego stanu faktycznego w niniejszej sprawie i takiej oceny postępowania organu, która skutkowałą częściowym uwzględnieniem skargi skarżącego na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ, zamiast jej oddalenia w całości”.

W odniesieniu do powyższego zarzutu należy zwrócić uwagę, że z treści wymienionych w nim przepisów wynika, że informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub portalu danych, jest udostępniana na wniosek (art. 10 ust. 1 u.d.i.p.), a art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 1 u.d.i.p. określają termin, sposób i formę udostępnienia informacji publicznej oraz kompetencje organu w sytuacji, gdy informacja nie może być udostępniona w terminie 14 dni od złożenia wniosku, przy czym - co wymaga podkreślenia - wszystkie ustawowe terminy reakcji na wniosek rozpoczynają swój bieg “od złożenia wniosku” (co wynika wprost z treści art. 13 ust. 1 i 2 u.d.i.p.). Nawet zatem w sytuacji, gdy wniosek jest “niejasny i nieprecyzyjny” stosowna reakcja na taki wniosek powinna nastąpić w ustawowym terminie. Jest rzeczą oczywistą, że jeżeli treść wniosku uniemożliwia jego rozpoznanie, to dopiero wyjaśnienie i sprecyzowanie tej treści przez wnioskodawcę na wezwanie organu, umożliwia rozpoznanie tego wniosku od chwili, w której

jego treść była jasna. Sąd I instancji jednak, wbrew twierdzeniom strony skarżącej kasacyjnie, nie wyraził poglądu odmiennego. Przede wszystkim Sąd I instancji w żadnym miejscu nie ocenił pierwotnego wniosku złożonego w niniejszej sprawie jako “niejasny i nieprecyzyjny” i nie wyrażał żadnego poglądu prawnego w odniesieniu do sytuacji złożenia wniosku “niejasnego i nieprecyzyjnego”. Sąd ocenił wniosek jako wymagający “doprecyzowania przez skarżącego ram czasowych żądanych informacji” i na tle tej oceny stwierdził, że “wydłużenie terminu na zasadzie art. 13 ust. 2 u.d.i.p. nie może służyć do “odroczenia” wykonania obowiązków informacyjnych”. Ponad wszelką wątpliwość Sąd I instancji nie dokonał takiej wykładni przepisów wskazanych w treści zarzutu, zgodnie z którą “złożenie przez wnioskodawcę wniosku uzupełniającego niejasny i nieprecyzyjny wniosek o udzielenie informacji publicznej na prośbę organu informującego o braku możliwości zrealizowania złożonego uprzednio wniosku niejasnego i nieprecyzyjnego, jest irrelevantne prawnie i nie stanowi odrębnego wniosku o udzielenie informacji publicznej, zaś organ zobowiązany jest do udostępnienia żądanej informacji publicznej na wniosek w terminie liczonym od dnia złożenia pierwotnego - niejasnego i nieprecyzyjnego wniosku, a nie wniosku uzupełniającego”, a tym samym nie mógł w ten sposób naruszyć jakichkolwiek przepisów, w tym art. 10 ust. 1, art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 1 u.d.i.p.

Niezależnie od powyższego, treść omawianego zarzutu w zestawieniu z uzasadnieniem skargi kasacyjnej prowadzi do wniosku, że strona skarżąca kasacyjnie, wskazując wprawdzie na “prawidłowo ustalony stan faktyczny”, w istocie próbuje za pomocą zarzutu naruszenia prawa materialnego zakwestionować poczynione przez Sąd I instancji ustalenia i oceny w zakresie stanu faktycznego, tj. w zakresie uznania przez Sąd I instancji, że to wniosek skarżącego z dnia 15 marca 2022 r. stanowił wniosek inicjujący postępowanie administracyjne w trybie dostępu do informacji publicznej w niniejszej sprawie, a nie pismo z dnia 29 kwietnia 2022 r., które Sąd I instancji zakwalifikował jako pismo uzupełniające i doprecyzowujące wniosek z dnia 15 marca 2022 r. Tymczasem dokonanie błędnych ustaleń i ocen w zakresie stanu faktycznego mogących być następnie podstawą zastosowania norm prawa materialnego stanowi naruszenie przepisów postępowania. Zgodnie z ugruntowanymi poglądami prezentowanymi w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego niedopuszczalne jest zastępowanie zarzutu naruszenia przepisów postępowania zarzutem naruszenia prawa materialnego i za jego pomocą kwestionowanie ustaleń faktycznych. Nie

można skutecznie powoływać się na zarzut niewłaściwego zastosowania lub niezastosowania prawa materialnego w odniesieniu do stanu faktycznego kwestionowanego w ramach tych zarzutów, o ile równocześnie nie zostaną także skutecznie zakwestionowane, tj. w ramach drugiej podstawy kasacyjnej, ustalenia faktyczne, na których oparto skarżone rozstrzygnięcie (zob. wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2013 r., I OSK 1171/12, LEX nr 1298298). Próba zwalczenia ustaleń faktycznych poczynionych przez Sąd I instancji nie może skutecznie nastąpić przez zarzut naruszenia prawa materialnego (zob. wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2013 r., I OSK 2747/12, LEX nr 1269660; wyrok NSA z dnia 6 marca 2013 r., II GSK 2327/11, LEX nr 1340137). Ocena zarzutu prawa materialnego może być dokonana wyłącznie na podstawie konkretnego stanu faktycznego, nie zaś na podstawie stanu faktycznego, który skarżący uznaje za prawidłowy (zob. wyrok NSA z dnia 6 marca 2013 r., II GSK 2328/11, LEX nr 1340138; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2013 r., II GSK 2173/11, LEX nr 1358369). Jeżeli skarżący uważa, że ustalenia faktyczne są błędne, to zarzut naruszenia prawa materialnego poprzez błędne zastosowanie jest co najmniej przedwczesny, zaś zarzut naruszenia prawa materialnego poprzez błędną wykładnię bezzasadny. Zarzut naruszenia prawa materialnego nie może opierać się na wadliwym (kwestionowanym przez stronę) ustaleniu faktu (zob. wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r., II GSK 2391/11, LEX nr 1296051).

Z powyższych powodów zarzut naruszenia art. 10 ust. 1, art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 1 u.d.i.p. nie mógł odnieść skutku.

Skoro zaś zarzut naruszenia prawa materialnego okazał się nieskuteczny, to tym samym w realiach niniejszej sprawy nie mógł odnieść skutku zarzut naruszenia art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492) - dalej: p.u.s.a., w związku z art. 149 § 1 pkt 3 i § 1a p.p.s.a. oraz w związku z art. 151 p.p.s.a. i z przepisami art. 10 ust. 1, art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 1 u.d.i.p. sformułowany jako zarzut naruszenia prawa będącego konsekwencją naruszenia prawa materialnego.

Niezależnie od powyższego w zakresie naruszenia art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a. należy zwrócić uwagę, że przepis ten jest przepisem ustrojowym normującym zakres i kryterium kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne i jako taki co do zasady nie może stanowić samodzielnej podstawy kasacyjnej. Może być on skutecznie wskazany jako naruszenie w ramach drugiej podstawy kasacyjnej w powiązaniu z

konkretnie oznaczonymi przepisami ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wyrok NSA z dnia 11 maja 2012 r., I OSK 70/12, LEX nr 1166069; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2009 r., II FSK 1660/07, wyrok NSA z dnia 11 marca 2009 r., II FSK 103/08, wyrok NSA z dnia 23 listopada 2010 r., I GSK 445/10; wyrok NSA z dnia 6 lipca 2011 r., II GSK 1185/11, LEX nr 1083277; wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2008 r., FSK 576/07, LEX nr 475570). Skuteczność zarzutu naruszenia powyższego przepisu uzależniona jest zatem od skuteczności zarzutów naruszenia przepisów, które skarżący kasacyjnie powiązał z zarzutem naruszenia art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a. Na marginesie należy jedynie wskazać, że skoro art. 1 § 1 i § 2 p.u.s.a. wskazuje w § 2 podstawowe kryterium sprawowania kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne, to przepis ten mógłby stanowić samodzielną podstawę kasacyjną tylko wówczas, gdyby sąd przyjął inne, niż legalność, kryterium kontroli. Zarzucając naruszenie tego przepisu strona powinna zatem bądź to wskazać konkretny przepis prawa, który powinien uwzględnić, a czego nie zrobił, Sąd I instancji dokonując kontroli legalności działania organów administracji, bądź ewentualnie przepis wskazujący inne kryterium kontroli (wykraczające poza zgodność z prawem). Wykazując naruszenie tego przepisu strona może wywodzić, że Sąd niezasadnie wyszedł poza kryterium kontroli działalności administracji publicznej pod względem jej zgodności z prawem (tzn. wskazać, że nie zaistniał przypadek, w którym “ustawy stanowią inaczej”). Na żaden z tych sposobów naruszenia art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a. autor rozpatrywanej skargi kasacyjnej nie wskazał. W każdym innym wypadku należy wskazać w podstawie skargi kasacyjnej naruszony, zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną, przepis prawa procesowego, przy czym powinien to być przepis stanowiący samodzielną podstawę skargi kasacyjnej (por.m.in. wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2012 r., I OSK 1421/11; wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r., II FSK 143/11; wyrok NSA z dnia 27 marca 2008 r., I OSK 471/07; wyrok NSA z dnia 19 września 2013 r., II OSK 533/12, LEX nr 1408542). Warunku tego z pewnością nie spełnia połączenie w rozpoznawanej skardze kasacyjnej art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a. z art. 149 § 1 pkt 3 i § 1a p.p.s.a. art. 151 p.p.s.a. i z przepisami art. 10 ust. 1, art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 1 u.d.i.p. sformułowanymi jako zarzuty naruszenia prawa procesowego będące konsekwencją naruszenia prawa materialnego.

Abstrahując jednak od nieskuteczności przywołanego powyżej zarzutu podkreślić należy, że Sąd I instancji, wbrew stanowisku wyrażonemu w skardze kasacyjnej, prawidłowo uznał, że nie było podstaw, by przyjąć, że

wniosek inicjujący postępowanie w niniejszej sprawie stanowiło dopiero pismo skarżącego z dnia 29 kwietnia 2022 r. Słusznie przyjął bowiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, że za datę, od której należało liczyć terminy wynikające z art. 13 ust. 1 i 2 u.d.i.p. należało uznać datę pierwszego wniosku skarżącego, tj. dzień 15 marca 2022 r., zaś pismo z dnia 29 kwietnia 2022 r. stanowiło wyłącznie doprecyzowanie - sformułowane zresztą w związku z wezwaniem organu - pierwszego pisma złożonego w sprawie zawierającego żądanie udostępnienia informacji publicznej.

Skoro więc podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty okazały się nieskuteczne, Naczelny Sąd Administracyjny nie miał podstaw do jej uwzględnienia, co z kolei skutkowało oddaleniem skargi kasacyjnej w oparciu o art. 184 p.p.s.a.

O kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnięto na podstawie art. 204 pkt 2 p.p.s.a.