

13.09

	Informacja w Sprawach	Czytelnia Akt	Biuro Podawcze
Godziny urzędowania	Pn.- Pt. 8 <sup>00</sup> -16 <sup>00</sup>	Pn.- Pt. 8 <sup>00</sup> - 15 <sup>30</sup>	Pn.- Pt. 8 <sup>00</sup> -16 <sup>00</sup>
Telefon	22 553 70 70 Radom 48 368 99 08	Wydz. I - IV, VII ul. Jasna 2/4 22 553 78 21, 22 553 78 22 Wydz. V i VI ul. J. Pankiewicza 4 22 553 70 37 Radom 48 368 99 18	
Email	informacja@warszawa.wsa.gov.pl	czytelnia@warszawa.wsa.gov.pl	
NIP 525-2283-365	REGON 015608709	Konto Bankowe Sądu 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000	
Wynik rozprawy dostępny po zakończeniu posiedzenia Sądu, najpóźniej w dniu następnym na stronie: <a href="http://etr.warszawa.wsa.gov.pl">http://etr.warszawa.wsa.gov.pl</a>			

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie  
00-013 Warszawa, ul. Jasna 2/4  
WYDZIAŁ II

Dnia 10 września 2018 r.  
Sygn. akt II SA/Wa 520/18

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt sądu

Sejm (kandydaci krs)

r. pr. Adam Kuczyński  
adres do korespondencji:

ul. Ursynowska 22/2  
02-605 Warszawa

## DORĘCZENIE ODPISU SKARGI KASACYJNEJ

W wykonaniu zarządzenia z dnia 10 września 2018 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Panu – jako Pełnomocnikowi strony skarżącej - odpis skargi kasacyjnej z dnia 3 września 2018 r. wniesionej przez Szefa Kancelarii Sejmu od wyroku z dnia 12 lipca 2018 r. w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska - Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie na decyzję Szefa Kancelarii Sejmu RP z dnia 27 lutego 2018 r., nr BKSP-144-1210/34/18 w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej.

Sprawa zostanie rozpoznana na posiedzeniu niejawnym, jeżeli żadna z pozostałych stron w terminie 14 dni od doręczenia odpisu skargi kasacyjnej nie zażąda przeprowadzenia rozprawy (art. 182 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2018 r. poz. 1302). Na posiedzeniu niejawnym Naczelny Sąd Administracyjny rozpozna skargę kasacyjną w składzie trzech sędziów.

Aleksandra Weiher  
  
specjalista

## **POUCZENIE**

W przypadku, gdy strona wnosząca skargę kasacyjną zrzekła się rozprawy, strona, która nie wniosła skargi kasacyjnej w terminie 14 dni od dnia doręczenia odpisu skargi kasacyjnej może zażądać przeprowadzenia rozprawy (art. 182 § 2 p.p.s.a.).

Warszawa, 3 września 2018 r.

BPSP-1133-6(M)/18

**Naczelnny Sąd Administracyjny**  
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5  
00-011 Warszawa

za pośrednictwem

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego  
w Warszawie**

**Wydział II**  
ul. Jasna 2/4  
00-013 Warszawa

**Skarżący:** **Stowarzyszenie Sieć Obywatelska  
Watchdog Polska**  
ul. Ursynowska 22/2  
02-605 Warszawa

**Organ:** **Szef Kancelarii Sejmu**  
ul. Wiejska 4/6/8  
00-902 Warszawa,  
repr. przez r.pr. Agnieszkę Siekierzyńską

**Uczestnik  
postępowania** **Fundacja Centrum Analiz dla Rozwoju**  
ul. Grzybowska 39/412  
00-855 Warszawa

dot. sygn. akt II SA/Wa 520/18

### SKARGA KASACYJNA

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie  
z dnia 12 lipca 2018 r. sygn. akt II SA/Wa 520/18,  
doręzonego organowi administracji w dniu 16 sierpnia 2018 r.

W imieniu Szefa Kancelarii Sejmu, którego pełnomocnictwo załączam, na podstawie art. 173 § 1 i 2 oraz art. 174 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, z późn. zm.), zwanej dalej „P.p.s.a.”:

- I. Zaskarżam w całości wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 lipca 2018 r. sygn. akt II SA/Wa 520/18 w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie na decyzję Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 27 lutego 2018 r. nr BKSP-144-1210/34/18 o odmowie udostępnienia informacji publicznej.
- II. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucam:
  - 1) naruszenie prawa materialnego, tj.:
    - a) art. 11c ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 389, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o KRS”, poprzez jego błędną wykładnię wyrażającą się w przyjęciu, że przepis ten nie wyklucza możliwości udostępniania, w trybie informacji udzielanej na wniosek, załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz nie stanowi przepisu regulującego w sposób odmienny tryb i zasady dostępu do informacji publicznej, w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330), zwanej dalej „ustawą o dostępie do informacji publicznej”,
    - b) art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez jego błędną wykładnię wyrażającą się w przyjęciu, że przepis ten pozwala na ujawnienie imion i nazwisk obywateli popierających zgłoszenie kandydatów na członków do Krajowej Rady Sądownictwa;
  - 2) naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy:
    - a) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c P.p.s.a. w związku z art. 134 § 1 P.p.s.a. poprzez dokonanie błędnej oceny rozstrzygnięcia zawartego w decyzji Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 27 lutego 2018 r. nr BKSP-144-1210/34/18, w wyniku której Sąd uznał, że podstawę odmowy dostępu do załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa, dokonanych przez grupę sędziów, stanowił art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej i stwierdził naruszenie przez organ art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej,
    - b) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c P.p.s.a. w związku z art. 107 § 3 K.p.a. poprzez błędne uznanie, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie spełnia wymogów określonych w ww. przepisie Kodeksu postępowania administracyjnego,
    - c) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c P.p.s.a. w związku z art. 141 § 4 i art. 153 P.p.s.a. poprzez nienależyte wykonanie obowiązku dokonania oceny rozstrzygnięcia

administracyjnego pod względem zgodności z prawem materialnym oraz w związku z art. 151 *P.p.s.a* poprzez niezastosowanie tego przepisu w sytuacji, gdy skarga powinna być oddalona.

III. W związku z powyższym wnoszę o:

- 1) uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie lub – w razie uznania, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona – rozpoznanie skargi,
- 2) zasądzenie od strony skarżącej na rzecz organu administracji kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

Jednocześnie – zadośćczyniąc wymogowi z art. 176 § 2 *P.p.s.a.* – wnoszę o rozpoznanie niniejszej skargi kasacyjnej na rozprawie.

#### Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie – na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c *P.p.s.a.* – uchylił decyzję Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 27 lutego 2018 r. nr BKSP-144-1210/34/18 o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz zasądził od Szefa Kancelarii Sejmu na rzecz strony skarżącej kwotę 680 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

W uzasadnieniu wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że proces wyłaniania przez Sejm spośród sędziów członków Krajowej Rady Sądownictwa, której najważniejszą kompetencją jest rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich, stanowi bez wątpienia informację o sprawach publicznych. Sąd wskazał również, że Sejm Rzeczypospolitej Polskiej jako organ władzy publicznej, reprezentowany przez Szefa Kancelarii Sejmu na zasadzie art. 202c Regulaminu Sejmu, jest podmiotem zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej.

Dokonując oceny rozstrzygnięcia wniosku strony skarżącej o udostępnienie skanów wszystkich dokumentów złożonych w ramach zgłaszania kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa, zawartego w zaskarżonej decyzji Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 27 lutego 2018 r. nr BKSP-144-1210/34/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że art. 11c *ustawy o KRS*, na który powołał się organ administracji odmawiając udostępnienia informacji publicznej, nie stanowi przepisu regulującego w sposób odmienny tryb i zasady dostępu do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa. Według Sądu art. 11c *ustawy o KRS* nie może być uznany za przepis, który wyłącza stosowanie *ustawy o dostępie*

do informacji publicznej, w związku z art. 1 ust. 2 tej ustawy, stanowiącym, że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał, że art. 11c ustawy o KRS nie zawiera regulacji odmienne określającej zasady i tryb dostępu do informacji publicznej, a jedynie stanowi, że „Marszałek Sejmu zgłoszenia kandydatów, z wyłączeniem załączników, podaje do publicznej wiadomości, a to wyklucza możliwość stosowania trybu wnioskowego do tak zdefiniowanego zbioru informacji zawartych w zgłoszeniach”. W ocenie Sądu, dopuszczalne jest stosowanie do załączników do zgłoszenia przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, a przepis art. 11 c ustawy o KRS możliwości tej nie wyłącza. Uzasadniając przyjętą w uzasadnieniu wyroku wykładnię art. 11c ustawy o KRS, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał na podjętą w dniu 9 grudnia 2013 r. uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie o sygn. akt I OPS 8/13, stwierdzającą, że nałożenie na Narodowy Fundusz Zdrowia obowiązku zamieszczenia na stronie internetowej wyłącznie informacji, o których mowa w art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych nie oznacza, że do informacji niewymienionych w tym przepisie nie stosuje się ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. W ocenie Sądu powyższe stanowisko może być zastosowane poprzez analogię do stanu faktycznego będącego przedmiotem niniejszej sprawy. Ponadto Sąd podkreślił, powołując się na utrwalone orzecznictwo sądów administracyjnych, że ograniczenie prawa do informacji publicznej należy interpretować ściśle, a wszelkie wątpliwości powinny być rozstrzygane na korzyść jawności.

Wojewódzki Sąd Administracyjny, oprócz podważenia jako podstawy odmowy udostępnienia informacji publicznej art. 11c ustawy o KRS, zakwestionował również zastosowanie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej do udostępnienia załączników do zgłoszeń dokonywanych przez grupę sędziów na podstawie art. 11b ust. 7 ustawy o KRS. W ocenie Sądu, zarówno uprzywilejowanie sędziów przy zgłoszeniach kandydatów wynikające z art. 11a ust. 2 pkt 2, jak również będąca źródłem tego uprzywilejowania pełniona przez sędziów funkcja publiczna, przemawiają za tym, by zawarte w załącznikach do zgłoszeń informacje dotyczące sędziów, z wyłączeniem numeru PESEL, były udostępniane w trybie wnioskowym. Zdaniem Sądu, w przypadku zgłoszeń kandydatów dokonywanych przez obywateli może wchodzić w grę ochrona prywatności poszczególnych osób fizycznych. W ocenie Sądu ochrona ta obejmuje niewątpliwie numery PESEL i adresy tych osób, natomiast w odniesieniu do imion i nazwisk obywateli „ograniczenie prawa do prywatności

winno ustąpić na rzecz wartości, jaką jest jawność życia publicznego”. Zdaniem Sądu „osoby fizyczne, które zdecydowały się na udział w procesie wyłaniania członków Krajowej Rady Sądownictwa powinny liczyć się z możliwością utraty anonimowości”. Uzasadniając to stanowisko rozpoznający niniejszą sprawę Sąd przywołał wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2010 r. I OSK 1149/10, zgodnie z którym „prawo do informacji publicznej jest jednym z najważniejszych praw w katalogu praw obywatelskich i politycznych. Ma służyć tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego i przez zwiększenie transparentności w działaniach władzy publicznej, chronić i umacniać zasady obowiązujące w demokratycznym państwie prawa, wreszcie zapewnić społeczną kontrolę nad działaniami organów władzy publicznej. Przejrzystość procesu decyzyjnego umacnia demokratyczny charakter instytucji i zaufanie obywateli”. Podsumowując – Sąd wskazał na nieprawidłowość zrównania w zaskarżonej decyzji Szefa Kancelarii Sejmu sytuacji prawnej sędziów z sytuacją prawną osób fizycznych uczestniczących w zgłaszaniu kandydatów na członków do Krajowej Rady Sądownictwa. Ponadto Sąd wskazał na lakoniczność uzasadnienia zaskarżonej decyzji, w szczególności w zakresie ochrony prywatności sędziów. Uwzględniając skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził naruszenie przez organ przepisów art. 16 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 2 *ustawy o dostępie do informacji publicznej* oraz art. 107 § 3 *K.p.a.*

W ocenie składającego skargę kasacyjną powyższy wyrok został wydany z naruszeniem prawa materialnego i procesowego, co uzasadnia wnioski zawarte w petitum skargi. Uzasadniając podstawy skargi kasacyjnej, podnieść należy:

*Podstawa kasacyjna obejmująca naruszenie przepisów prawa materialnego*

Nie sposób zgodzić się z zajęтым w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku stanowiskiem Sądu, zgodnie z którym art. 11c *ustawy o KRS* nie stanowi przepisu regulującego w sposób odmienny tryb i zasady dostępu do informacji publicznej, w rozumieniu art. 1 ust. 2 *ustawy o dostępie do informacji publicznej*.

Zgodnie z powołanym przepisem art. 1 ust. 2, przepisy *ustawy o dostępie do informacji publicznej* nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, pod warunkiem, że nie ograniczają obowiązków przekazywania informacji publicznej do centralnego repozytorium informacji publicznej. W orzecznictwie przyjmuje się, że w przypadku kolizji ustaw pierwszeństwo nad przepisami *ustawy o dostępie do informacji publicznej* mają przepisy ustaw szczególnych, ale tylko w przypadku odmiennego uregulowania zasad i trybu dostępu do informacji publicznych. W literaturze prawniczej podkreśla się, że przepis art. 1 ust. 2

*ustawy o dostępie do informacji publicznej* oznacza, że wszędzie tam, gdzie konkretne sprawy dotyczące zasad i trybu dostępu do informacji będącej informacją publiczną uregulowane są inaczej w *ustawie o dostępie do informacji publicznej*, a inaczej w ustawie szczególnej dotyczącej udostępnienia informacji i stosowania obu tych ustaw nie da się pogodzić, pierwszeństwo mają przepisy ustawy szczególnej. Tam gdzie jednak dana sprawa uregulowana jest tylko częściowo, lub w ogóle nie jest uregulowana w ustawie szczególnej, zastosowanie mają odpowiednie przepisy *ustawy o dostępie do informacji publicznej*, przy czym w pierwszym przypadku stosowane są uzupełniająco, w drugim zaś stanowią wyłączną regulację prawną w danym zakresie. Przy czym uregulowania wprowadzające odmienne zasady i tryb dostępu winny być, jako wyjątek, traktowane w sposób zawężający. Jako przykład przepisu, który nie określa odmiennych zasad i trybu dostępu do informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 2 *ustawy o dostępie do informacji publicznej*, judykatura wskazuje art. 418a *K.p.k.*, zgodnie z którym w przypadku wyrokowania na posiedzeniu odbywającym się z wyłączeniem jawności treść wyroku udostępnia się publicznie przez złożenie jego odpisu na okres 7 dni w sekretariacie sądu, o czym należy uczynić wzmiankę w protokole lub notatce urzędowej z posiedzenia. W świetle wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 sierpnia 2011 r. I OSK 933/11 wyrok wyłożony w sekretariacie sądu na siedem dni zgodnie z art. 418a *K.p.k.* i wyrok ogłoszony na rozprawie może być udostępniany jako informacja publiczna z zachowaniem ograniczeń wynikających z art. 5 *ustawy o dostępie do informacji publicznej*. Podobnie uznaje się, że z przepisu art. 139 ust. 3 *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, z późn. zm.)*, stanowiącego, że umowy w sprawie zamówień publicznych są jawne i podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej, nie wynika, że udostępnieniu podlegają wyłącznie umowy; dostęp może bowiem dotyczyć także innych dokumentów z zakresu postępowania o zamówienie publiczne, jeżeli posiadają one walor informacji publicznej (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 2011 r. I OSK 1372/11). W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie powołał wspomnianą uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2013 r. I OPS 8/13, która – w jego ocenie – może znaleźć analogiczne zastosowanie w niniejszej sprawie. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale tej odniósł się do art. 135 ust. 2 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*, zgodnie z którym Narodowy Fundusz Zdrowia realizuje zasadę jawności umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej poprzez zamieszczenie na swojej stronie internetowej informacji o każdej zawartej umowie, z uwzględnieniem maksymalnej kwoty zobowiązania Funduszu wobec świadczeniodawcy



wynikającej z zawartej umowy, rodzaju, liczby i ceny zakupionych świadczeń albo rodzaju zakupionych świadczeń, liczby jednostek rozliczeniowych wyrażających wartość świadczenia oraz cenę jednostki rozliczeniowej, a także maksymalnej kwoty zobowiązania Funduszu wobec świadczeniodawcy wynikającej ze wszystkich zawartych umów. Należy podkreślić, że rozumienie tego przepisu i jego relacja wobec *ustawy o dostępie do informacji publicznej* rodziły niejednolitość orzecznictwa sądownoadministracyjnego – na tle tego przepisu zarysowały się dwa stanowiska. Zgodnie z pierwszym z nich, art. 135 ust. 2 *ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* należy rozumieć jako przepis szczególny względem regulacji zawartej w *ustawie o dostępie do informacji publicznej*, w związku z tym nie można udostępnić informacji niewymienionych w tym przepisie w innym trybie niż wskazany w tym przepisie (wyroki NSA: z dnia 1 grudnia 2011 r. I OSK 1621/11, z dnia 16 stycznia 2013 r. I OSK 2718/12). Odmiennie stanowisko zajęł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 września 2011 r. I OSK 1075/11, w którym uznał, że nałożenie na Narodowy Fundusz Zdrowia obowiązku publikowania na stronie internetowej szczegółowych informacji o każdej zawartej umowie nie powoduje, iż z tej tylko przyczyny jest on zwolniony z obowiązku stosowania przepisów *ustawy o dostępie do informacji publicznej* w odniesieniu do innych informacji o charakterze publicznym. Rozstrzygnięcie wątpliwości zarysowanych na tle art. 135 ust. 2 ww. ustawy przyniosła wymieniona wyżej uchwała z dnia 9 grudnia 2013 r. I OPS 8/13, w której Naczelny Sąd Administracyjny przychylił się do drugiego z wyżej wymienionych stanowisk i uznał, że nałożenie na Narodowy Fundusz Zdrowia obowiązku zamieszczenia na stronie internetowej wyłącznie informacji, o których mowa w art. 135 ust. 2 *ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*, nie oznacza, że do informacji niewymienionych w tym przepisie nie stosuje się *ustawy o dostępie do informacji publicznej*.

W ocenie skarżącego kasacyjnie powyższa uchwała nie może znaleźć analogicznego zastosowania w niniejszej sprawie – przede wszystkim ze względu na odmienny sposób regulacji zawarty w przepisach art. 135 ust. 2 *ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* i art. 11c *ustawy o KRS*. Należy zauważyć, że w wyżej wymienionym art. 135 ust. 2 ustawodawca wskazał katalog informacji, które Narodowy Fundusz Zdrowia (jako podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej) powinien opublikować na swojej stronie internetowej, realizując zasadę jawności umów o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej. Ustawodawca wymienił tu informacje, które powinny być opublikowane, nie wskazując, że jakieś dane należy pominąć. Z tak skonstruowanym przepisem nie stoi w sprzeczności uznanie, że przepis ten nie wyklucza

możliwości udostępniania, oprócz wskazanych w tym przepisie informacji, które udostępnia się poprzez umieszczenie na stronie internetowej Narodowego Funduszu Zdrowia, także innych danych, nie wymienionych w tym przepisie, które mają walor informacji publicznej; dane te mogą być udostępniane w trybie wnioskowym. Natomiast w przypadku art. 11c *ustawy o KRS* ustawodawca przyjął zupełnie inny sposób uregulowania – w przepisie tym wskazał informacje, które Marszałek Sejmu podaje do publicznej wiadomości, wyraźnie wyłączając z ich zakresu niektóre dane. Zgodnie z art. 11c *ustawy o KRS* zgłoszenia kandydatów dokonane z art. 11a i art. 11b Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje posłom i podaje do publicznej wiadomości, z wyłączeniem załączników. W ocenie skarżącego kasacyjnie nie da się pogodzić tezy o możliwości udostępniania, w trybie informacji udzielanej na wniosek, załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa, z brzmieniem art. 11c *ustawy o KRS*, z którego wynika obowiązek podania przez Marszałka Sejmu do publicznej wiadomości wyżej wskazanych zgłoszeń, z pominięciem załączników. Gdyby ustawodawca chciał umożliwić dostęp do załączników do powyższych zgłoszeń w trybie wnioskowym, wskazałby w art. 11c dane, które należy opublikować, poprzez zamieszczenie ich pozytywnego katalogu, nie wypowiadając się natomiast co do innych informacji, niezawartych w tym katalogu. Poprzez wyraźne wyłączenie z obowiązku podania do publicznej wiadomości załączników do zgłoszeń ustawodawca zamknął możliwość ich udostępnienia w trybie *ustawy o dostępie do informacji publicznej*.

W opinii skarżącego kasacyjnie art. 11c *ustawy o KRS* stanowi przepis regulujący w sposób odmienny zasady i tryb udostępniania informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 2 *ustawy o dostępie do informacji publicznej*. Opierając się na przyjętej w orzecznictwie i piśmiennictwie wykładni art. 1 ust. 2 *ustawy o dostępie do informacji publicznej*, uznającej, że w przypadku przepisu szczególnego normującego w inny sposób niż w powyższej ustawie sprawy dotyczące zasad i trybu dostępu do informacji będącej informacją publiczną, pierwszeństwo ma ten przepis szczególny, należy stwierdzić, że art. 11c *ustawy o KRS* normuje w sposób odmienny udostępnianie informacji zawartych w załącznikach do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa. Świadczy o tym, po pierwsze, przyjęcie przez ustawodawcę, że podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji jest Marszałek Sejmu (podczas gdy z *Regulaminu Sejmu*, który zgodnie z art. 61 ust. 4 *Konstytucji RP* określa tryb udostępniania informacji publicznej w odniesieniu do Sejmu, wynika, że podmiotem tym jest Kancelaria Sejmu – art. 202a ust. 1 *Regulaminu Sejmu*), po drugie, wyraźne wskazanie przez ustawodawcę, które dane w tym przypadku podlegają udostępnieniu, a które nie. Należy podkreślić, że nie budzi wątpliwości, iż użyty przez

ustawodawcę w art. 11c *ustawy o KRS* termin podania informacji do publicznej wiadomości jest równoznaczny z pojęciem udostępniania informacji, o którym mowa w *ustawie o dostępie do informacji publicznej*; w art. 7 ust. 1 tej ustawy ustawodawca wskazuje, że udostępnienie informacji publicznej może nastąpić w drodze ogłaszania tych informacji publicznych w Biuletynie Informacji Publicznej (w Kancelarii Sejmu jego rolę pełni, zgodnie z art. 202a ust. 1 *Regulaminu Sejmu*, System Informacyjny Sejmu) albo udostępniania na wniosek; ogłoszenie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej jest niczym innym niż jej upowszechnieniem czyli podaniem do publicznej wiadomości (szczegółowy wywód na ten temat zawiera odpowiedź na skargę w niniejszej sprawie, zawarta w piśmie z dnia 27 marca 2018 r. znak BPSP-1133-6(4)/18, str. 6). Jasne jest również, które dokumenty stanowią załączniki do zgłoszenia kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa – przesądzają o tym przepisy *ustawy o KRS*, które w art. 11a ust. 5 oraz w art. 11b ust. 2 i 7 wymieniają dokumenty dołączane do zgłoszenia, jak również wskazują je wprost przepisy *zarządzenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia wzoru zgłoszenia oraz wzorów wykazu obywateli i wykazu sędziów popierających kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa (M.P. poz. 9)*, które w załączniku nr 1 określa wzór zgłoszenia kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa.

W ocenie skarżącego kasacyjnie zamieszczenie w *ustawie o KRS* takiego szczegółowego uregulowania, odbiegającego od zasad wynikających z *ustawy o dostępie do informacji publicznej*, niewątpliwie świadczy o intencji ustawodawcy co do odrębnego unormowania kwestii udostępniania informacji publicznych zawartych w zgłoszeniach kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa. Wykazywanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny podobieństwa pomiędzy art. 11c *ustawy o KRS* i art. 135 ust. 2 *ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* jest całkowicie nieuzasadnione. Nietrafne jest zatem zastosowanie analogii i uznanie w niniejszej sprawie słuszności tezy o dopuszczalności udostępniania w trybie informacji udzielanej na wniosek innych informacji niż podlegające ogłoszeniu dane wskazane w art. 11c *ustawy o KRS*. Wydaje się, że przykładem przepisu zbliżonego do art. 11c *ustawy o KRS* jest regulacja zawarta w art. 87 § 6 i § 6a *ustawy z dnia 27 lipca 2011 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 23, z późn. zm.)*, zgodnie z którą informacje zawarte w oświadczeniu o stanie majątkowym, składanym przez sędziów i dyrektorów sądów, są jawne, także co do imienia i nazwiska, z wyjątkiem danych adresowych, informacji o miejscu położenia nieruchomości, a także informacji umożliwiających identyfikację ruchomości; jawne informacje są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej. W przypadku tego przepisu, wyraźnie

wskazującego, które informacje podlegają udostępnieniu, a które ujawniane być nie mogą, nie można mieć wątpliwości, że dane, które ustawodawca każe pomijać przy ogłaszaniu w Biuletynie Informacji Publicznej, nie mogą być udostępniane na wniosek.

Rozwijając podniesiony zarzut naruszenia przez zaskarżony wyrok art. 5 ust. 2 *ustawy o dostępie do informacji publicznej*, należy stwierdzić, że w ocenie skarżącego kasacyjnie ochrona prywatności osób fizycznych nie pozwala na ujawnienie ich imion i nazwisk, stanowiących niewątpliwie dane osobowe w rozumieniu *ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. poz. 1000)*, także w przypadku, gdy osoby te decydują się na uczestnictwo w procesie wyłaniania członków Krajowej Rady Sądownictwa. Korzystanie przez obywateli z przysługujących im praw obywatelskich nie może skutkować „utrata anonimowości”, stanowiącą swoiste ukaranie za chęć aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym. W świetle art. 5 ust. 2 *ustawy o dostępie do informacji publicznej* prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej; ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna zrezygnowała z przysługującego jej prawa. W przypadku, gdy osoby, które poparły zgłoszenie kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa, nie pełniły funkcji publicznych i nie zrezygnowały z przysługującej im ochrony prywatności, nie można uznać, że ochrona ta nie obejmuje ich imion i nazwisk, a jedynie numery PESEL i adresy, gdyż jest to sprzeczne z art. 5 ust. 2 *ustawy o dostępie do informacji publicznej*. Warto podkreślić, że przyjęcie sugerowanej w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku tezy o dopuszczalności udostępnienia imion i nazwisk osób fizycznych, które udzieliły poparcia zgłoszeniu kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa, skutkowałoby możliwością ujawniania imion i nazwisk osób fizycznych, które m. in. poparły zgłoszenia kandydatów w wyborach na Prezydenta RP (art. 90 § 2 *ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy - Dz. U. z 2018 r. poz. 754, z późn. zm.*) czy utworzenie komitetu wyborczego wyborców w wyborach do Sejmu i listę kandydatów na posłów (art. 204 § 6 i art. 210 § 1 *Kodeksu wyborczego*). Stanowisko takie nie wydaje się godne zaakceptowania. Wobec powyższego należy stwierdzić, że Sąd, przedstawiając w zaskarżonym orzeczeniu wskazania dla organu co do dalszego postępowania, naruszył art. 5 ust. 2 *ustawy o dostępie do informacji publicznej* poprzez dopuszczenie ujawniania imion i nazwisk osób fizycznych, które poparły zgłoszenia kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa.

Podstawa kasacyjna obejmująca naruszenie przepisów postępowania,  
które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy

Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał w zaskarżonym wyroku, że organ administracji w decyzji z dnia 27 lutego 2018 r. niesłusznie zrównał sytuację prawną sędziów dokonujących zgłoszenia kandydatów na członków do Krajowej Rady Sądownictwa z sytuacją prawną osób fizycznych uczestniczących w procesie ww. zgłaszania. Według Sądu uznanie, że ochrona prywatności wynikająca z art. 5 ust. 2 *ustawy o dostępie do informacji publicznej* przysługuje w takim samym stopniu obywatelom niewykonującym funkcji publicznych, jak i sędziom, którzy te funkcje pełnią, nie jest uzasadnione. Powyższą ocenę trudno kwestionować, warto jednak zwrócić uwagę, że Sąd mylnie odczytał podstawę prawną odmowy udostępnienia załączników do zgłoszeń kandydatów na członków do Krajowej Rady Sądownictwa, dokonanych przez grupę sędziów. Z uzasadnienia decyzji Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 27 lutego 2018 r. nr BKSP-144-1210/34/18 w sposób jednoznaczny wynika, iż art. 5 ust. 2 *ustawy o dostępie do informacji publicznej* stanowi podstawę odmowy udostępnienia wyłącznie w odniesieniu do danych obywateli popierających zgłoszenie w trybie art. 11a ust. 2 pkt 1 *ustawy o KRS*. Organ wyraźnie stwierdził w uzasadnieniu decyzji, że „należało odmówić udostępnienia żądanej przez wnioskodawcę informacji, dotyczącej załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa ze względu na wyłączenie możliwości udostępnienia tych informacji przez art. 11c *ustawy o KRS*, a także ze względu na ochronę prywatności obywateli popierających zgłoszenie, o której mowa w art. 5 ust. 2 *ustawy o dostępie do informacji publicznej*.” Odmowa udzielenia wnioskowanej informacji publicznej w zakresie wykazów i oświadczeń zawierających dane sędziów nastąpiła wyłącznie na podstawie art. 11c *ustawy o KRS*, natomiast w odniesieniu do danych dotyczących obywateli – także na podstawie art. 5 ust. 2 *ustawy o dostępie do informacji publicznej*. Wobec powyższego rozważania Sądu dotyczące statusu sędziów oraz dopuszczalności udostępnienia informacji ich dotyczących w kontekście art. 5 ust. 2 *ustawy o dostępie do informacji publicznej* pozostają bezprzedmiotowe i nie mogą mieć znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Nie ulega natomiast wątpliwości, że Sąd niesłusznie wskazał na naruszenie przez organ art. 5 ust. 2 *ustawy o dostępie do informacji publicznej* (do którego nie doszło), poprzez dokonanie błędnej oceny rozstrzygnięcia zawartego w decyzji Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 27 lutego 2018 r. nr BKSP-144-1210/34/18 i bezpodstawne przyjęcie, że organ odmówił udostępnienia załączników do zgłoszeń dokonanych przez grupę sędziów na podstawie art. 5 ust. 2 *ustawy o dostępie do informacji publicznej*. Tym samym Sąd naruszył zaskarżonym wyrokiem przepisy art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w związku z art. 134 § 1

*P.p.s.a.* Naruszenie wskazanych przepisów postępowania nie pozostaje bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, gdyż w przypadku niepopelnienia błędu w dokonaniu ustaleń będących podstawą zaskarżonego orzeczenia, Sąd nie stwierdziłby naruszenia przez organ art. 5 ust. 2 *ustawy o dostępie do informacji publicznej*.

Kolejny zarzut naruszenia przez zaskarżony wyrok prawa procesowego odnosi się do uchybienia dotyczącego art. 145 § 1 pkt 1 lit. c *P.p.s.a.* w związku z art. 107 § 3 *K.p.a.* W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał na naruszenie przez organ art. 107 § 3 *K.p.a.*, nie precyzując dokładnie, na czym uchybienie wobec tego przepisu polegało. Należy przypuszczać, że Sąd łączy obrazę tego przepisu z lakonicznością uzasadnienia decyzji organu, w szczególności w zakresie ochrony prywatności sędziów (o której wspomina na str. 9 uzasadnienia orzeczenia). Zgodnie z art. 107 § 3 *K.p.a.*, uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Oceniając wydaną przez organ w niniejszej sprawie decyzję administracyjną, należy stwierdzić, że zawiera ona wszystkie elementy wymienione w ww. przepisie, zaś brak rozwinięcia – w uzasadnieniu prawnym decyzji – kwestii dotyczących ochrony prywatności sędziów wynika z przyjęcia przez organ jako podstawy odmowy udostępnienia informacji dotyczących sędziów, wynikających z załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa, przepisu art. 11c *ustawy o KRS*, nie zaś art. 5 ust. 2 *ustawy o dostępie do informacji publicznej*. Podniesiony zarzut naruszenia przez organ art. 107 § 3 *K.p.a.* wiąże się niewątpliwie z błędnym ustaleniem przez Sąd podstawy prawnej odmowy udostępnienia załączników do zgłoszeń kandydatów na członków do Krajowej Rady Sądownictwa, dokonanych przez grupę sędziów. Stąd w ocenie składającego skargę kasacyjną ocena, jakoby decyzja Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 27 lutego 2018 r. nie spełniała wymogu z art. 107 § 3 *K.p.a.*, jest chybiona. Tym samym zasadne jest uznanie, że zaskarżony wyrok został wydany z naruszeniem art. 145 § 1 pkt 1 lit. c *P.p.s.a.* w związku z art. 107 § 3 *K.p.a.* Naruszenie tych przepisów mogło mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, gdyż skutkowało uchynieniem decyzji organu, pomimo spełnienia przez uzasadnienie decyzji wymogów określonych w art. 107 § 3 *K.p.a.*

W ocenie składającego skargę kasacyjną zaskarżony wyrok dotknięty jest uchybieniem obowiązkowi dokonania przez Sąd wszechstronnej i prawidłowej oceny rozstrzygnięcia administracyjnego pod względem zgodności z prawem materialnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny, poprzez dokonanie błędnych ustaleń w zakresie oceny prawnej

rozstrzygnięcia wynikającego z zaskarżonej decyzji, bezpodstawnie zarzucił organowi naruszenie przepisów art. 5 ust. 2 *ustawy o dostępie do informacji publicznej* oraz art. 107 § 3 *K.p.a.* Ponadto niesłusznie uznał, że art. 11c *ustawy o KRS* nie może stanowić podstawy wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznych zawartych w załącznikach do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa. Dodatkowo Sąd w sposób nie do końca przemyślany doszedł do wniosku, że podobieństwo pomiędzy przepisem art. 11c *ustawy o KRS* a art. 135 ust. 2 *ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* pozwala na zastosowanie w niniejszej sprawie uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2013 r. I OPS 8/13. Błędna ocena w powyższych kwestiach prowadzi do uchybienia przez Sąd przepisom art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w związku z art. 141 § 4 i art. 153 *P.p.s.a.*, z których to wynika obowiązek dokonania przez sąd prawidłowej oceny prawnej sprawy i wynikających z tej oceny wskazań dla organu co do dalszego postępowania. Nienależyte wykonanie tego obowiązku może niewątpliwie wpływać w sposób istotny na wynik sprawy. W efekcie powyższych naruszeń Sąd dopuścił się uchybienia wobec przepisu art. 151 *P.p.s.a.* poprzez jego niezastosowanie w sytuacji, gdy skarga powinna być oddalona.

Mając powyższe na względzie, wnoszę o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie lub – w razie uznania, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona – rozpoznanie skargi.

ADWOKAT PRAWNY  
  
Agnieszka Siekierzyńska

Załącznik:

- 1) pełnomocnictwo procesowe wraz z aktem powołania Agnieszki Kaczmarek na Szefa Kancelarii Sejmu (3 egz.),
- 2) dowód uiszczenia wpisu od skargi kasacyjnej,
- 3) odpisy skargi kasacyjnej (3 egz.)

