

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2022.01.07>

mgr Aleksander KWAŚNIAK

<https://orcid.org/0000-0002-9275-279X>

Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu

e-mail: olok@wp.pl

Krąg osób mogących uczestniczyć w postępowaniu sądowoadministracyjnym dotyczącym dostępu do informacji publicznej. Glosa aprobująca do wyroku NSA z dnia 4 listopada 2016 r., I OSK 1372/15

Streszczenie

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, uchylającego decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Decyzja dotyczyła odmowy udostępnienia informacji w postaci umów cywilnoprawnych zawartych przez Sąd Najwyższy ze względu na ochronę danych osobowych i prywatność osób fizycznych. Istotnym zagadnieniem występującym w niniejszej sprawie jest kwestia możliwości udziału w postępowaniu osób, których danych osobowych dotyczy wnioszek. Analiza dogmatyczna pozwala przyjąć, że o ile osoby takie nie mogą brać udziału w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej, o tyle możliwy jest ich udział w charakterze uczestników postępowania sądowoadministracyjnego – na podstawie art. 33 § 2 p.p.s.a. Ochrona prywatności leży bowiem w interesie prawnym tych osób, chociażby przez wzgląd na art. 47 Konstytucji.

Słowa kluczowe: dostęp do informacji publicznej, prawo do prywatności, ochrona danych osobowych, uczestnicy postępowania sądowoadministracyjnego.

Tezy

1. Stroną postępowania o udostępnienie informacji publicznej, z uwagi na jego szczególnie względem postępowania administracyjnego charakter, jest jedynie osoba zainteresowana uzyskaniem informacji publicznej.

2. Osoba, której danych osobowych, czy też prywatności, dotyczy wniosek o udostępnienie informacji publicznej może wziąć udział w charakterze uczestnika w postępowaniu sądowoadministracyjnym dotyczącym tego wniosku, na podstawie art. 33 § 2 p.p.s.a., albowiem wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego.

1. Okoliczności wydania glosowanego wyroku

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2016 r., I OSK 1372/15¹ został wydany w sprawie z zakresu dostępu do informacji publicznej. Stan sprawy rozstrzygniętej glosowanym wyrokiem był następujący.

Skarżący o inicjałach D.P. wystąpił do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o informację publiczną w postaci kopii dokumentów dotyczących budżetu, planu finansowego, sprawozdań finansowych SN, następnie wskazania liczby, rodzaju, przedmiotu i wartości wszystkich umów cywilnoprawnych zawartych przez SN w latach 2011 i 2012, umów z ww. lat opiewających na kwotę powyżej 1000 zł, umów o pracę lub umów innego rodzaju zawartych z: radcami prawnymi, Szefem Kancelarii Pierwszego Prezesa SN, Dyrektorem Biura Administracyjnego, Dyrektorem Biura Finansowego, Dyrektorem Biura Gospodarczego, Dyrektorem Biura Informatyki, Dyrektorem Biura Kadr, Dyrektorem Biura Organizacyjnego, dokumentów określających organizację i obowiązki dla ww. stanowisk, wreszcie liczby osób zatrudnionych w poszczególnych komórkach organizacyjnych SN ze wskazaniem rodzaju umowy, pełnionego stanowiska i stopnia urzędniczego. Wniosek nie został rozpoznany, co poskutkowało wniesieniem skargi na bezczynność organu. W toku postępowania sądowego znaczna część wnioskowanych informacji została skarżącemu udostępniona. W tym zakresie postępowanie umorzono. Natomiast wyrokiem z dnia 11 marca 2013 r., II SAB/Wa 503/12² zobowiązano Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozpoznania wniosku D.P. w zakresie umów cywilnoprawnych z lat 2011 i 2012 opiewających na kwotę ponad 1000 zł, za wyjątkiem umów zawartych w trybie zamówienia publicznego, które zostały już udostępnione, jak również w zakresie wnioskowanych umów o pracę. Skarga kasacyjna wywiedziona przez organ administracji została oddalona wyrokiem NSA z dnia 2 kwietnia 2014 r., I OSK 1741/13³.

W wykonaniu wyroku jak wyżej Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego skierował do D.P. decyzję administracyjną, mocą której odmówił dostępu do informacji publicznej w postaci umów o pracę, z powołaniem na prywatność osób fizycznych i ochronę danych osobowych (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.⁴). Skarżący zaskarżył tę

¹ Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2016 r., I OSK 1372/15, MoP 2017, nr 4, s. 173.

² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2013 r., II SAB/Wa 503/12, Legalis, nr 1928077.

³ Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2014 r., I OSK 1741/13, Legalis, nr 1067946.

⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902) – dalej jako: „u.d.i.p.”.

decyzję wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Organ administracji, rozpoznając sprawę ponownie, utrzymał w mocy swoją wcześniejszą decyzję administracyjną. Decyzja ostateczna została w przepisany terminie zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Wyrokiem z dnia 23 stycznia 2015 r., wydanym w sprawie II SA/Wa 1669/14⁵, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił zaskarżoną decyzję organu i decyzję ją poprzedzającą. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że istotą wniosku było uzyskanie treści umów o pracę wymienionych we wniosku osób, nie zaś ich danych osobowych, które to dane organ powinien był zanonimizować.

Wyrok WSA został zaskarżony skargą kasacyjną przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Zarzucono w niej m.in.: nieważność postępowania (zgodnie z art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a.⁶) z uwagi na brak zagwarantowania uczestnictwa w postępowaniu pracownikom Sądu Najwyższego, których umów dotyczyła zaskarżona decyzja; naruszenie art. 33 § 1 w zw. z art. 12 p.p.s.a., w zw. z art. 21 u.d.i.p. i w zw. z art. 134 § 1 i art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, polegające na błędnym ustaleniu, że wskazani pracownicy SN nie są stronami postępowania, zignorowaniu faktu, że wniosek zmierzał do ujawnienia umów o pracę konkretnych, zidentyfikowanych z imienia i nazwiska osób, dowolnym ustaleniu, że skarżący wnosił o podanie istotnych elementów umów, a nie danych osobowych pracowników SN; naruszenie art. 3 § 1 w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub c, w zw. z art. 170 i 171 p.p.s.a. poprzez błędne założenie, że środki właściwe sądom administracyjnym mogą być stosowane także wobec osób, które bez własnej winy nie brały udziału w postępowaniu; naruszenie art. 133 § 1 zdanie 1 p.p.s.a. poprzez wadliwe ustalenie, że pracownicy SN nie mogli mieć w postępowaniu statusu stron, wadliwe ustalenie podstawy prawnej wydanej decyzji, wadliwe ustalenie, że wnioskodawca domagał się jedynie istotnych elementów umów, nie zaś danych osobowych chronionych prawem; naruszenie art. 10 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 u.d.i.p. poprzez wadliwą wykładnię przejawiającą się w przyjęciu, że wniosek obejmował dokumenty odpowiednio zanonimizowane, chociaż adresat wniosku nie może modyfikować jego treści, którą jest związany; naruszenie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub c w zw. z art. 134 § 1 i art. 135 oraz 141 § 4 p.p.s.a. poprzez dowolne uchylenie zaskarżonej decyzji. Powyższe stanowi w najwyższym stopniu skrótowe przedstawienie jedynie najbardziej kluczowych zarzutów skargi kasacyjnej.

Głosowanym wyrokiem z dnia 4 listopada 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną. Uzasadniając wydane rozstrzygnięcie, NSA wskazał, iż nieuzasadniony jest zarzut najdalej idący, tj. dotyczący nieważności postępowania, mającej wynikać z uniemożliwienia udziału w charakterze stron pracowników SN, których umów dotyczył wniosek skarżącego. Jediną stroną

⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2015 r., II SA/Wa 1669/14, Legalis, nr 1244186.

⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329) – dalej jako: „p.p.s.a.”.

postępowania dostępowego, a tym samym postępowania sądowoadministracyjnego, jest bowiem wnioskodawca. Również pozostałe zarzuty skargi kasacyjnej uznano za chybione, atakując jednocześnie brak precyzji profesjonalnego pełnomocnika organu w ich formułowaniu.

2. Ocena glosowanego wyroku

Pomimo znacznego rozbudowania zarzutów kasacyjnych przez pełnomocnika organu administracji, w mojej ocenie istotne z punktu widzenia praktyki stosowania prawa, a przez to wymagające pogłębionego komentarza naukowego, są zasadniczo dwie kwestie.

Pierwszą z nich jest krąg osób, które mają status strony postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej. Wymaga przypomnienia, że co do zasady w procedurze dostępowej nie ma zastosowania Kodeks postępowania administracyjnego⁷. Kodeks ten, przez wzgląd na jednoznaczne brzmienie art. 16 ust. 2 u.d.i.p., znajduje zastosowanie jedynie do wydania decyzji administracyjnej. Samo postępowanie dostępowe jest wysoce odformalizowane, co jednolicie wybrzmiewa w poglądach doktryny i orzecznictwie sądowoadministracyjnym. W realiach tej konkretnej sprawy wydano jednak decyzję administracyjną, stąd organ administracji (Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego) był zobowiązany stosować Kodeks postępowania administracyjnego. Przyjdzie zatem odnieść się do brzmienia art. 28 k.p.a. w kontekście specyficznego bez wątpienia postępowania, jakim jest postępowanie prowadzone w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Kwestia druga dotyczy możliwości udziału osób, których danych osobowych czy też prawa do prywatności dotyczy wnioskowana informacja publiczna w postępowaniu sądowoadministracyjnym, będącym niejako „ciągim dalszym” postępowania dostępowego. W tym celu należy przeanalizować określony ustawowo krąg stron i uczestników postępowania sądowoadministracyjnego.

Nie sposób przejść do dalszych rozważań bez poczynienia dystynkcji pomiędzy interesem faktycznym a interesem prawnym. Ten ostatni bywa w literaturze definiowany jako „posiadanie lub wykonywanie pewnego prawa lub innego dobra, dążenie do uzyskania określonych korzyści”⁸, przy czym istotne jest, aby

zawsze przedmiot interesu prawnego znalazł oparcie w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, miał związek z przedmiotem rozpatrywanej sprawy, przysługiwał określonemu podmiotowi w konkretnym postępowaniu⁹.

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735) – dalej jako: „k.p.a.”.

⁸ A. Kucharska, *Przedmiot interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 6, s. 37–47.

⁹ Tamże.

Nie sposób odmówić racji Janowi Zimmermannowi, gdy twierdzi, iż

interes prawny można definiować jako interes oparty na normie prawnej, która przewiduje w określonym stanie faktycznym dla określonego podmiotu daną korzyść lub możliwość wyboru. W tym rozumieniu interes prawny odróżnia się wyraźnie od interesu ekonomicznego czy finansowego. Jego istotą jest związek z określoną normą prawa, normą konkretną, którą można wyodrębnić od innych norm. Norma taka będzie stanowiła podstawę do wywodzenia przez podmiot własnych racji¹⁰.

Koherentnie do powyższego, na gruncie prawa zamówień publicznych przyjęto, że

interes prawny ma charakter obiektywny w tym sensie, że o jego bycie decydują pewne zasady, normy funkcjonujące w układzie odniesienia, w którym interes prawny ma być realizowany. Określenie „prawny” oznacza, że dany interes musi mieć podstawę w normie prawnej, czyli korzyść, jaką podmiot zamierza osiągnąć, musi mieć swoje źródło w prawie¹¹.

Trafnie przy tym dostrzega Zbigniew R. Kmiecik, że „interes prawny kwalifikujący dany podmiot jako stronę jest szczególnym rodzajem interesu strony. Nie należy mylić go z pojęciami «interes strony» i «interes obywatela»”¹². Rozumując *a contrario*, jakkolwiek interes danej osoby w uzyskaniu tej czy innej treści rozstrzygnięcia, nie mający jednak oparcia w konkretnej normie prawnej, będzie stanowił zaledwie interes faktyczny.

Orzeczenie będące przedmiotem niniejszej glosy zostało już skomentowane w literaturze przedmiotu. W mojej ocenie nie można w pełni zgodzić się z poglądem Macieja P. Gapskiego, wedle którego postępowania kończącego się wydaniem decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji publicznej nie można zakwalifikować jako postępowania jurysdykcyjnego, gdyż decyzja taka nie rozstrzyga o uprawnieniach lub obowiązkach podmiotu żądającego informacji publicznej¹³. Przecież istotą tej decyzji jest negatywne orzeczenie

¹⁰ J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z dnia 2 lutego 1996 r., IV SA 846/95*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1997, nr 4, s. 83 i nn.

¹¹ M. Stachowiak, *Interes prawny jako przesłanka wnoszenia środków ochrony prawnej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 11, s. 42–43.

¹² Z.R. Kmiecik, *Interes prawny stron w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 1, s. 19. Szerzej na temat interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym, zob. G. Węgrzyn, *Omówienie do wyroku NSA z dnia 7 kwietnia 2017 r., II OSK 2039/15*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2017, nr 3, s. 71–82; U. Fronczek, *Interes prawny strony postępowania administracyjnego a ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych*, „Przełęcz Sądowy” 2013, nr 11–12, s. 132–145; D. Chromicka, *Pojęcie interesu prawnego w orzecznictwie NSA z zakresu prawa własności przemysłowej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 4, s. 84–94; A. Kuleszyńska, *Zaskarżanie rozstrzygnięć korzystnych w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym – interes prawny oraz gravamen*, „Przełęcz Sądowy” 2019, nr 4, s. 88–107.

¹³ Por. M.P. Gapski, *Charakter prawny postępowania o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 listopada 2016 r. (I OSK 1372/15)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2021, nr 2, s. 128.

o możliwości realizacji publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej, innymi słowy – odmowa zrealizowania uprawnienia wnioskodawcy wynikającego z przepisów prawa. Nie można zgodzić się również z tym, że interes publiczny wyrażający się w dążeniu do jawności życia publicznego i poczynań władzy należy przeciwstawić interesowi prawnemu (prywatnemu) wnioskodawcy. Przeciwnie, wnioskodawca może mieć interes prawny w realizacji przysługującego mu publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej, której uzyskanie posłuży realizacji interesu publicznego przez ujawnienie takiej informacji. Interes publiczny i interes prywatny mogą współistnieć, nie są to bowiem bynajmniej zwroty przeciwstawne. W pewnych sytuacjach pomiędzy tymi zwrotami może zachodzić relacja krzyżowania się.

Należy w tym miejscu podzielić pogląd Małgorzaty Jaśkowskiej, zdaniem której

w przypadku postępowania wszczynanego na wniosek mamy do czynienia w istocie z dwoma postępowaniami o różnym charakterze i dwiema sprawami administracyjnymi. Pierwsze z nich dotyczy sprawy udzielenia informacji publicznej, a więc dokonania pewnej czynności materialno-technicznej. Nie toczy się ono w trybie kodeksu postępowania administracyjnego [...]. Postępowanie w sprawie odmowy udzielenia informacji publicznej wszczynane jest przez organ z urzędu, gdy stwierdzi on, że zachodzą przesłanki do udzielenia takiej odmowy. Odbywa się ono w trybie kodeksu postępowania administracyjnego¹⁴.

Należy bowiem zauważyć, że odmienna koncepcja, wedle której przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się jedynie do samej decyzji odmownej, ale już nie do postępowania poprzedzającego jej wydanie, prowadziłyby do wniosków nie do zaakceptowania z aksjologicznego punktu widzenia, takich np., że organ nie ma obowiązku zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu, nie musi w sposób wyczerpujący ocenić materiału dowodowego, a ustalenia organu nie muszą stać w zgodzie ze wskazaniami wiedzy i doświadczenia życiowego¹⁵. Wskazując na różnice zachodzące pomiędzy postępowaniem o udostępnienie informacji publicznej a postępowaniem w sprawie wydania decyzji odmownej, warto dostrzec, iż

udostępnienie informacji publicznej ma z istoty swojej charakter oświadczenia wiedzy, a nie oświadczenia woli, a z pewnością nie stanowi przejawu konkretyzacji i indywidualizacji ogólnej i abstrakcyjnej normy materialnego prawa administracyjnego, a zatem nie może być traktowane jako wyraz stosowania prawa w znaczeniu, jakie temu pojęciu nadaje się w teorii prawa, również prawa administracyjnego. Przez stosowanie prawa (norm prawnych) rozumie się bowiem czynności konwencjonalne organów administracji publicznej, przez które organy te rozstrzygają jakąś sprawę indywidualną i konkretną, czyniąc to na podstawie obowiązującej normy prawnej, a rezultatem aktu stosowania prawa jest rozstrzygnięcie jakiejś konkretnej sprawy w formie wydania normy indywidualnej i konkretnej¹⁶.

¹⁴ M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 59–60.

¹⁵ Por. A. Kwaśniak, *Udział prokuratora w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 9, s. 110–112.

¹⁶ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, cz. 2, Poznań 2003, s. 35.

Rzecz w tym, że ustawodawca w art. 16 ust. 2 u.d.i.p. nie określa, czy przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego należy w postępowaniach dostępowych stosować wprost czy odpowiednio. W mojej ocenie wykładnia teleologiczna zdaje się przemawiać jednak za odpowiednim stosowaniem przepisów Kodeksu, z uwzględnieniem specyfiki procedury dostępowej. Gdyby bowiem celem ustawodawcy było stosowanie tych przepisów wprost, to po pierwsze, nie umieszczalby już w samym art. 16 ust. 2 u.d.i.p. dwóch modyfikacji regulacji kodeksowej, po wtóre zaś dostosowałby regulację ustawową do kodeksowej. Tymczasem niektóre przepisy Kodeksu w oczywisty sposób nie przystają do specyfiki postępowania dostępowego, np. te dotyczące terminów załatwienia spraw i bezczynności organów czy też znaczna część przepisów dotyczących postępowania dowodowego (trudno wyobrazić sobie rozprawę administracyjną w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej, skoro z definicji ma to być postępowanie wysoce uproszczone i odformalizowane). Należy zatem przyjąć, że również regulacja dotycząca stron postępowania będzie w procedurze dostępowej prezentowała się odmiennie, aniżeli w „typowym” postępowaniu administracyjnym. O ile zatem zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek, o tyle w postępowaniu dostępowym stroną będzie wyłącznie wnioskodawca (osoba zainteresowana uzyskaniem informacji publicznej), natomiast statusu strony nie będą miały osoby, których dane mogłyby zostać ujawnione uprawnionemu. Przeto na szczególną uwagę zasługuje wywód NSA dotyczący norm Kodeksu postępowania administracyjnego, które mogą znaleźć zastosowanie w procedurze dostępowej. Podzielając dominujące zapatrywanie, zgodnie z którym przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego należy przy wydawaniu decyzji administracyjnych w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej stosować możliwie szeroko, ze względu na zapewnienie stosownych gwarancji prawnych stronie postępowania, NSA wskazał jednocześnie, że w pewnym zakresie przepisy ustawy dostępowej mają tu jednak charakter *leges speciales*. Tym samym w pewnym zakresie przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej wyłączają stosowanie norm Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁷. Takim przepisem, wyłączanym przez zastosowanie *lex specialis* (a to art. 2 ust. 1 u.d.i.p.), jest art. 28 k.p.a. dotyczący stron postępowania, zgodnie bowiem z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej stroną postępowania dostępowego jest wyłącznie wnioskodawca¹⁸. Jednak faktu, że jedynie wnioskodawca staje się stroną postępowania dostępowego (chodzi tu o postępowanie w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej), nie należy wyprowadzać z tego, iż nie jest to postępowanie administracyjne

¹⁷ Por. wyrok NSA z dnia 3 lutego 2017 r., I OSK 2456/16, Legalis, nr 1722725.

¹⁸ Tak m.in. w postanowienie NSA z dnia 30 sierpnia 2012 r., I OSK 1860/12, Legalis, nr 1108996; postanowienie NSA z dnia 5 marca 2013 r., I OSK 298/13, Legalis, nr 919118 i postanowienie NSA z dnia 8 maja 2015 r., I OSK 1038/15, Legalis, nr 1313611.

(jurysdykcyjne), lecz ze specyfiki procedury dostępowej, która w pewnych aspektach (w myśl zasady *lex specialis derogat legi generali*) modyfikuje przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Powyższe jedynie pozornie pozbawia osoby, których dane miałyby zostać ujawnione w procedurze dostępowej środków ochrony prawnej. Osoby te będą bowiem mogły kwestionować zachowanie zobowiązanego informacyjnie w postępowaniu cywilnym z powództwa o ochronę dóbr osobistych, względnie w postępowaniu karnym o występki z art. 107 ust. 1 i 2 u.o.d.o.¹⁹ Oczywiście nie można pominąć faktu, iż wskazane środki ochrony prawnej będą dokonywane *ex posteriori*, zatem siłą rzeczy nie zmieniają już stanu ujawnienia osobie trzeciej (wnioskodawcy) prawnie chronionych danych osobowych. Z jednej strony środki te mogą jednak zrekomensować krzywdę poniesioną wskutek nieuprawnionego ujawnienia danych osobowych, z drugiej zaś strony sama możliwość wystąpienia z tego typu roszczeniami powinna wpłynąć prewencyjnie na podmiot zobowiązany informacyjnie, będący jednocześnie w posiadaniu danych osobowych, poprzez skłonienie do dogłębnej analizy napływających wniosków o informację publiczną, w kontekście potrzeby ochrony danych osobowych i prawa do prywatności. Należy wreszcie przyjąć, że osoby takie, chociaż nie mogą być uczestnikami procedury dostępowej, będą jednak mogły w trybie art. 33 § 2 p.p.s.a. zgłosić swój udział w postępowaniu sądownoadministracyjnym, o ile takowe zostanie zainicjowane przez uprawniony podmiot. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, z pewną dozą krytyki, że Naczelny Sąd Administracyjny w argumentacji dotyczącej wyłączenia w sprawach dostępowych stosowania art. 28 k.p.a. płynnie, przez co nieco bezrefleksyjnie, przechodzi do konstatacji o braku naruszenia w tej sprawie art. 33 § 1 i 2 p.p.s.a., dotyczącego udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym w charakterze uczestnika. Tymczasem, o ile pomiędzy stroną postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. a uczestnikiem postępowania przed sądem administracyjnym w trybie art. 33 § 1 p.p.s.a. zachodzi koherencja, o tyle już tak proste i jednoznaczne przełożenie nie występuje pomiędzy stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. a uczestnikiem procesu w rozumieniu art. 33 § 2 p.p.s.a. Należy przy tym dostrzec, że całokształt argumentacji, dotyczącej tego, że pracownicy SN, których danych miała dotyczyć wnioskowana informacja publiczna, nie mieli prawa uczestniczyć w postępowaniu sądowym, ogniskuje się wokół statusu strony postępowania dostępowego, nie zaś uczestnika postępowania sądownoadministracyjnego.

Na gruncie art. 33 § 2 p.p.s.a. sformułowano pogląd, wedle którego „uczestniczyć w postępowaniu przed sądem administracyjnym może tylko taki podmiot, który ma prawo uczestniczyć wcześniej w postępowaniu administracyjnym”²⁰.

¹⁹ Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1781) – dalej jako: „u.o.d.o.”.

²⁰ Zob. M. Niezgodka-Medek, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 89;

Jestem zdania, że o ile w ogólności pogląd ten wart byłby zaakceptowania, o tyle jego zwolennicy nie dostrzegają specyfiki niektórych postępowań, w których nawet osoby legitymujące się interesem prawnym nie mogą wziąć udziału. Sytuacja taka ma miejsce właśnie w postępowaniu dostępowym, gdzie – jak pokazały wcześniejsze dociekania – rola strony przypada jedynie wnioskodawcy, natomiast stroną postępowania nie może być przykładowo osoba, której dane osobowe mają być takim wnioskodawcy ujawnione. Z drugiej strony należy przyjąć, że każda osoba fizyczna ma interes prawny w ochronie swojej prywatności i danych osobowych. Wynika ów interes nie tylko z regulacji konstytucyjnych (por. art. 47 i art. 51 ust. 1 Konstytucji RP²¹), ale też z regulacji ustawowych (choćby z odnośnych przepisów RODO²²). Wracając na grunt procedury sądownoadministracyjnej, art. 33 § 2 p.p.s.a. *ab initio* stanowi o osobie, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania²³ dotyczy jej interesu prawnego, nie zaś o osobie, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, chociaż prawo takie jej przysługiwało. Inaczej rzecz ujmując, literalna wykładnia omawianego przepisu w żadnej mierze nie może prowadzić do ograniczenia możliwości zgłoszenia udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym w charakterze uczestnika tylko do osób, które miały prawo brać uprzednio udział w postępowaniu administracyjnym, lecz z prawa tego nie skorzystały. Przeciwnie, przesłanką dopuszczenia osoby do udziału w sprawie w tym trybie jest wyłącznie interes prawny skorelowany z przedmiotem postępowania, niezależnie od tego, czy możliwy był udział takiej osoby we wcześniejszym postępowaniu przed organem administracji. Jak pokazuje chociażby sprawa omawiana w niniejszej glosie, może zdarzyć się tak, że pomimo występowania po stronie zainteresowanego interesu prawnego nie mógł on wziąć udziału w postępowaniu przed organem administracji, a to ze względu na specyfikę i znaczne odformalizowanie procedury dostępowej. Dodatkowo pozbawianie takiej osoby możliwości udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym zdaje się stać w sprzeczności z prawem opisanym w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Trudno nie dostrzec, że każda osoba fizyczna ma interes prawny

podobnie: J. Drachal, J. Jagielski, M. Cherka, *Komentarz do art. 33 p.p.s.a.*, [w:] red. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 214; M. Romańska, *Komentarz do art. 33 p.p.s.a.*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2005, s. 184.

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i z późn. zm.) – dalej jako: „Konstytucja RP”.

²² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), (Dz. Urz. UE. L nr 119), s. 1 – dalej jako: „RODO”.

²³ Pod pojęciem „tego postępowania” należy rozumieć postępowanie sądownoadministracyjne, w którym osoba ubiega się o status uczestnika, nie zaś postępowanie przed organem administracji publicznej.

w tym, by jej dane osobowe i informacje ze sfery prywatności były ujawniane jedynie podmiotom do tego uprawnionym w przypadkach określonych w ustawie. Konkludując, w mojej ocenie pracownicy Sądu Najwyższego, których danych osobowych i prywatności dotyczył wniosek, mogli zgłosić swój udział w charakterze uczestników postępowania w trybie art. 33 § 2 p.p.s.a. i wniosek taki należałoby uwzględnić. Skoro jednak do zgłoszenia takiego nie doszło, to – jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w glosowanym orzeczeniu – za nietrafny należy uznać cały konglomerat zarzutów dotyczących nieuwzględnienia przez WSA w toku procedowania zainteresowanych pracowników SN.

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną istotną kwestię. Otóż ewentualny zarzut nieważności postępowania w rozumieniu art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a. można odnieść do pozbawienia możliwości obrony praw przez stronę (w rozumieniu art. 32 p.p.s.a.), ewentualnie – uwzględnwszy brzmienie art. 12 p.p.s.a. – przez uczestnika (w rozumieniu art. 33 p.p.s.a.). O ile osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym – a postępowanie przed sądem administracyjnym dotyczy jej interesu prawnego – zgłosiła w trybie art. 33 § 2 p.p.s.a. swój udział w sprawie, o tyle można próbować zarzucić sądowi administracyjnemu nieważność postępowania w sytuacji wadliwego wydania postanowienia o odmowie dopuszczenia takiego uczestnika, względnie w sytuacji dopuszczenia uczestnika do udziału w sprawie, lecz następnie wadliwego jej prowadzenia, pozbawiającego tego uczestnika możliwości obrony swoich praw (np. poprzez niezawiadomienie o terminie rozprawy, na której zapadł wyrok). Zarzut nieważności postępowania jawi się jednak jako oczywiście chybiony wówczas, gdy żadna osoba nie zgłosiła swojego udziału w charakterze uczestnika postępowania we wskazanym trybie. Żaden przepis nie nakłada bowiem na sądy administracyjne obowiązku poszukiwania potencjalnych uczestników postępowania w celu zapewnienia im możliwości udziału w sprawie. Obrona swoich praw w postępowaniu przed sądem administracyjnym stanowi autonomiczną decyzję podmiotu, którego praw sprawa dotyczy, zatem zaniechanie jakiegokolwiek aktywności w toku procesu sądowego w żadnym wypadku nie może uzasadniać zarzutu nieważności postępowania. W takiej bowiem sytuacji osoba zainteresowana sama siebie pozbawiła możliwości dochodzenia praw przed sądem, a nie uczynił tego ów sąd. Koherentnie do powyższych rozważań Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że

jeżeli skarżący nie skorzystał z przysługującego mu, stosownie do art. 33 § 2 PPSA, prawa zgłoszenia swojego udziału w charakterze uczestnika w postępowaniu sądowym, które przysługuje osobie niebiorącej udziału w postępowaniu administracyjnym, jeśli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego, to w takiej sytuacji nie był on stroną postępowania, a co za tym idzie – nie mógł skutecznie wnieść skargi kasacyjnej²⁴.

Na marginesie przyjdzie zastanowić się nad tym, czy organ administracji może wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej obejmują-

²⁴ Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2005 r., OSK 1390/04, Legalis, nr 78218.

cej umowy zawarte przez ten organ z powołaniem na ochronę tajemnic ustawowo chronionych, a ściślej rzecz ujmując, ochronę danych osobowych i prywatność osoby fizycznej w sytuacji, gdy są to umowy zawierane przez organ władzy publicznej, a ich realizacja finansowana jest z publicznych środków. W mojej ocenie trafnie Sądy obu instancji uwzględniły stanowisko skarżącego, co doprowadziło do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwej decyzji administracyjnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Wystarczającym sposobem ochrony prawa do prywatności stron tych umów, a także zabezpieczenia ich danych osobowych byłaby bowiem stosowna anonimizacja tych dokumentów. Ważenie dwóch przeciwstawnych sobie praw konstytucyjnych, tj. prawa do informacji publicznej i prawa do prywatności, nie musi wszak oznaczać całkowitego zniweczenia jednego z praw kosztem drugiego²⁵. Gdyby organ administracji zanonimizował dane stron umowy, to zarówno nie ucierpiałoby na tym prawo wnioskodawcy do uzyskania informacji publicznej, jak i ochronione zostałyby dane osobowe i prywatność osób, z którymi te umowy zawarto. Odmowa dostępu do informacji w postaci umów zawartych przez Sąd Najwyższy była o tyle nietrafna, że przecież umowy w swej treści zawierają szereg informacji, danych i z całą pewnością nie każda z nich stanowi daną osobową strony umowy czy też dotyka sfery jej prywatności. Odmowa tymczasem obejmowała całość umów, czyli również przykładowo okresy ich obowiązywania czy przedmiot umowy, a zatem informacje z całą pewnością niebędące danymi osobowymi ani informacjami ze sfery czyjejkolwiek prywatności.

3. Konkluzje

Głosowane orzeczenie zasługuje na aprobatę. Aprobata ta jest jednak w przeważającej mierze wynikiem stanu faktycznego komentowanej sprawy, gdyż w istocie żadna z osób, które potencjalnie mogłyby uczestniczyć w postępowaniu sądowym ze względu na ochronę ich interesu prawnego takiego udziału nie zgłosiła. Jak wynika z kwerendy bazy orzeczeń sądów administracyjnych, w sprawie niniejszej nie wydawano żadnych postanowień o dopuszczeniu albo o odmowie dopuszczenia uczestnika do udziału w sprawie. Siłą rzeczy wywarło to wpływ na konstrukcję skargi kasacyjnej, gdzie nie podniesiono zarzutu naruszenia art. 33 § 2 p.p.s.a., który to zarzut – wobec braku zgłoszeń ze strony potencjalnych uczestników – należałoby uznać *a limine* za bezzasadny. O ile jednak na aprobatę zasługuje pogląd dotyczący specyfiki postępowania dostępowego i – co za tym idzie – ograniczenia kręgu uczestników takiego postępowania za ledwie do wnioskodawcy zainteresowanego informacją publiczną, o tyle z dużą rezerwą należałoby się odnieść do poglądów zawężających możliwość udziału w charakterze

²⁵ Por. A. Kwaśniak, *Umowa o pracę jako informacja publiczna. Glosa do wyroku NSA z dnia 28 lipca 2021 r., III OSK 3275/21*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 6, s. 56.

uczestnika w postępowaniu sądownoadministracyjnym tylko do osób, które mogły brać udział w postępowaniu przed organem administracji. Zwolennicy tego poglądu zdają się nie dostrzegać sytuacji, w których dana osoba nie mogła wziąć udziału w postępowaniu przed organem administracji (tak jak w tym przypadku, z uwagi na specyfikę tego postępowania), lecz sprawa w istocie dotyczy jej interesu prawnego. Odmowa dopuszczenia takich osób do udziału w sprawie zdaje się wprost naruszać konstytucyjne prawo do sądu. Są to jednak uwagi na marginesie glosowanego orzeczenia, aczkolwiek powiązane z tematyką postępowania i istotne z praktycznego punktu widzenia.

Jedynie *in margine* warto podkreślić, że rozstrzygnięcie to może przyczynić się do poprawy wizerunku wymiaru sprawiedliwości w społeczeństwie i podniesienia poziomu zaufania obywateli do sędziowskiej niezawisłości i skuteczności sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne. Nie sposób bowiem nie dostrzec, że przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie, a następnie przed Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygany był spór skarżącego, będącego tzw. „przeciętnym obywatelem”, z Pierwszym Prezesem Sądu Najwyższego. Glosowane orzeczenie pokazuje, że nie ma „równych i równiejszych”, a strona postępowania sądownoadministracyjnego, nawet w starciu z najwyższymi organami władzy publicznej, nie jest bynajmniej skazana na porażkę. Istotne jest bowiem to, po czyjej stronie stoi racja, a nie pozycja strony postępowania.

Bibliografia

Literatura

- Chromicka D., *Pojęcie interesu prawnego w orzecznictwie NSA z zakresu prawa własności przemysłowej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 4.
- Drachal J., Jagielski J., Cherka M., *Komentarz do art. 33 p.p.s.a.*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
- Fronczek U., *Interes prawny strony postępowania administracyjnego a ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych*, „Przegląd Sądowy” 2013, nr 11–12.
- Gapski M.P., *Charakter prawny postępowania o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 listopada 2016 r. (I OSK 1372/15)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2021, nr 2.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002.

- Kmieciak Z.R., *Interes prawny stron w postepowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 1.
- Kucharska A., *Przedmiot interesu prawnego w postepowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 6.
- Kuleszyńska A., *Zaskarżanie rozstrzygnięć korzystnych w postepowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym – interes prawny oraz gravamen*, „Przegląd Sądowy” 2019, nr 4.
- Kwaśniak A., *Udział prokuratora w postepowaniu o udostępnienie informacji publicznej*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 9.
- Kwaśniak A., *Umowa o pracę jako informacja publiczna. Glosa do wyroku NSA z dnia 28 lipca 2021 r., III OSK 3275/21*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 6.
- Niezgódka-Medek M., [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postepowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Romańska M., *Komentarz do art. 33 p.p.s.a.*, [w:] *Prawo o postepowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2005.
- Stachowiak M., *Interes prawny jako przesłanka wnoszenia środków ochrony prawnej w postepowaniu o udzielenie zamówienia publicznego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 11.
- Węgrzyn G., *Omówienie do wyroku NSA z dnia 7 kwietnia 2017 r., II OSK 2039/15*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2017, nr 3.
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, cz. 2, Poznań 2003.
- Zimmermann J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 2 lutego 1996 r., IV SA 846/95*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1997, nr 4.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze prost. i z późn. zm.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), (Dz. Urz. UE. L nr 119).
- Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postepowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postepowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

Orzecznictwo

Postanowienie NSA z dnia 30 sierpnia 2012 r., I OSK 1860/12, Legalis, nr 1108996.

Postanowienie NSA z dnia 5 marca 2013 r., I OSK 298/13, Legalis, nr 919118.

Postanowienie NSA z dnia 8 maja 2015 r., I OSK 1038/15, Legalis, nr 1313611.

Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2005 r., OSK 1390/04, Legalis, nr 78218.

Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2014 r., I OSK 1741/13, Legalis, nr 1067946.

Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2017 r., I OSK 2456/16, Legalis, nr 1722725.

Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2016 r., I OSK 1372/15, MoP 2017, nr 4, s. 173.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2013 r., II SAB/Wa 503/12, Legalis, nr 1928077.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2015 r., II SA/Wa 1669/14, Legalis, nr 1244186.

A group of people who can participate in administrative court proceedings regarding access to public information.**The gloss approval to the judgment of the Supreme Administrative Court of 4 November 2016, I OSK 1372/15****Abstract**

The Supreme Administrative Court dismissed the cassation appeal of the First President of the Supreme Court against the judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw, revoking the decision to refuse to sharing the public information. The decision concerned the refusal to sharing information about the civil law contracts concluded by the Supreme Court, due to the protection of personal data and the privacy of natural persons. An important issue in the present case is the possibility of participation in the proceedings of persons whose personal data relates to the application. The dogmatic analysis allows to assume that while such persons cannot participate in the public information sharing procedure, their participation as participants in administrative court proceedings is possible, based on Art. 33 § 2 of the Law on Administrative Court Procedure. The protection of privacy is in the legal interest of these people, even on the basis of Art. 47 of the Constitution.

Keywords: access to public information, the right to privacy, personal data protection, participants in administrative court proceedings.