

Warszawa, 6 listopada 2012 r.

**Stowarzyszenie Liderów Lokalnych
Grup Obywatelskich
ul. Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa**

**Sąd Najwyższy
Izba Cywilna Wydział I**

**Plac Krasińskich 2/4/6
00-951 Warszawa**

Sygn. akt I CSK 190/12

**Przedstawienie stanowiska Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich
na podstawie art. 63 Kodeksu postępowania cywilnego**

W toczącym się postępowaniu z powództwa Jarosława Krajewskiego o udostępnienie informacji publicznej nasze Stowarzyszenie przedstawia argumenty wskazujące, iż jawność działania państwa, w szczególności w zakresie gospodarki finansowej, jest jedną z naczelnych zasad demokratycznego państwa prawa oraz wymaga daleko idącej ochrony.

Misją naszego Stowarzyszenia jest działalność na rzecz upowszechniania i realizacji idei dobrego rządzenia poprzez doprowadzenie do przejrzystości i rozliczalności instytucji publicznych oraz wzmocnienie obywatelskiej świadomości własnych praw i umiejętności korzystania z nich. Jednym z podstawowych elementów zapewniających rozliczalność działania władz i wzmocnienie obywateli w procesie rządzenia, jest jawność życia publicznego. Od 6 lat realizujemy nadzór obywatelski nad realizacją Artykułu 61 Konstytucji i ustawy o dostępie do informacji publicznej w ramach Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej (www.informacjapubliczna.org.pl). Jawność jest dla nas niezbędnym elementem wykonywania społecznej kontroli, nasi członkowie działający w całej Polsce

dzięki informacjom ze sfery wydatków publicznej wielokrotnie wpływają na polityki władz publicznych, przez co wspomagają wykonywanie zadań publicznych. Również zasady jawności wspomagają pracę dziennikarzy, a informacje jakie są przedmiotem tego postępowania wielokrotnie mają działanie antykorupcyjne. Mając już 10 letnie doświadczenie w prowadzeniu monitoringów oraz działań na rzecz jawności trudno nam sobie wyobrazić, iż spod zasady wynikającej z art. 61 Konstytucji RP wyłączone zostaną informacje z jakimi osobami organ władzy publicznej podpisuje umowy związane z wydatkowaniem pieniędzy publicznych.

Zwracamy uwagę, iż Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 października 2009 r., sygn. akt K 26/08 wskazał jak postrzegana powinna być zasada jawności działania państwa: *Powszechny i szeroki dostęp do informacji publicznej stanowi niezbędną przesłankę istnienia społeczeństwa obywatelskiego, a co za tym idzie - urzeczywistnienia demokratycznych zasad funkcjonowania władzy publicznej w polskim państwie prawnym. Dostęp do informacji publicznej jest bowiem, z jednej strony, warunkiem świadomego uczestnictwa obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych (zob. P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000, s. 83), a z drugiej, umożliwia efektywną kontrolę obywatelską działań podejmowanych przez organy władzy publicznej (zob. W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Kraków 1998, s. 58; I. Lipowicz, (w:) Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 114). Stąd wielkie znaczenie powszechności dostępu do informacji publicznej. W demokratycznym społeczeństwie podstawowym prawem jest wiedzieć i być informowanym o tym, co i dlaczego czynią władze publiczne (zob. J. E. Stiglitz, On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life, (w:) Globalizing Right. The Oxford Amnesty Lectures, pod red. U. J. Gibneya, Oxford-New York 2003, s. 115 i n.).*

Odnosząc się do zakresu postępowania zwracamy uwagę, iż powoływany przepis art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej ustala zasady ograniczenia prawa do informacji publicznej, w szczególności w ust. 2, ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnice przedsiębiorcy. Przepisy nie zawierają definicji pojęcia prywatności osoby fizycznej lecz posługując się przepisem art. 6 ustawy o ochronie danych osobowych stwierdzić należy, że ustawodawca nie wyłączył informacji niezbędnych do identyfikacji z zakresu informacji publicznej, lecz poddał je ochronie. Interpretując treść art. 5 ust. 2 ustawy

o dostępie do informacji publicznej Sąd Najwyższy wyraził pogląd w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 czerwca 2003 r. (sygn. akt III RN 95/02, Wokanda 2004 nr 2, s. 19), według którego cechą prawa do prywatności jest to, że ochroną tą objęta jest dziedzina życia osobistego (prywatnego), rodzinnego i towarzyskiego człowieka. **Ochrona ta nie obejmuje działalności publicznej osoby ani też sfery działań i zachowań, które ogólnie są pojmowane jako osobiste lub prywatne, jeżeli działania te lub zachowania wiążą się ściśle z działalnością publiczną** (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 2006 r. sygn. akt II OSK 812/05 i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 maja 2010 r. sygn. akt II SAB/Go 10/10 i w Gdańsku z dnia 30 czerwca 2011 r. sygn. akt SAB/Gd 18/11).

Ponadto zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. Nr 101 poz. 926 ze zm.) przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa, a takimi właśnie przepisami prawa są przepisy o udostępnianiu informacji publicznych. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 13/05 *w odniesieniu do osób publicznych poszerzenie sfery dostępności nie oznacza wyłączenia ochrony sfery życia prywatnego. Wkroczenie w sferę prywatności tych osób musi być więc zawsze uzasadnione istotnymi racjami interesu publicznego, pozostawać w związku z wykonywaną działalnością publiczną oraz nie może mieć na celu wyłącznie zaspokojenia czystej potrzeby sensacji po stronie odbiorców takiej informacji* (por. wyrok SN z 11 października 2001 r., II CKN 559/99, OSN nr 6/2002, poz. 82 - *dotyczące ujawnienia informacji o życiu rodzinnym wicemarszałka Sejmu*). (...) *w orzecznictwie sądowym utrzymują się różnice w sposobie ujmowania i charakterystyki związku między działalnością publiczną a życiem prywatnym, którego istnienie jest konieczną przesłanką uchylecia bezprawności udostępnienia informacji o życiu prywatnym osoby publicznej* (por. np. *węższe, bezpośrednie ujęcie tego związku w wyroku SN z 17 kwietnia 2002 r., IV CKN 925/00, OSP nr 5/2003, poz. 60; szersze ujęcie w orzeczeniu SN z 6 marca 1991 r., I PR 469/90, OSP nr 5/1992, poz. 117, w którym dopuszczalność szerszej ingerencji w sferę życia prywatnego odnosi się do zawodów związanych ze szczególnym stopniem społecznego zaufania; podobnie orzeczenie SN z 7 czerwca 2001 r., III CKN 266/00, Lex nr 52377 - odnoszące się do szerokiego ujęcia pojęcia działalności publicznej*).

Uważamy, iż udostępnienie informacji publicznej w zakresie imienia i nazwiska osób, które wykonują zadania dla administracji, a przecież wiąże się to w tym wypadku wydatkowaniem środków publicznych jest szczególnie istotne społecznie. Identyfikacja w doktrynie rozumiany jest standard demokracji wprowadzony w art. 61 Konstytucji – tak m. in: Bogusław Banaszak w komentarzu do art. 61 Konstytucji¹ *W drugiej połowie XX w. nastąpiło odejście w zdecydowanej większości państw demokratycznych od traktowania działania organów władz publicznych jako realizacji suwerenności państwa i wykonywania imperium państwowego w taki sposób, że jedynie niektóre działania, a zwłaszcza ich efekty (np. normy prawne, akty stosowania prawa) były jawne. Utrzymywanie w tajemnicy wielu przejawów aktywności organów władz publicznych i ich piastunów zapewnić miało w przeszłości większą skuteczność ich działania. Współcześnie ważnym elementem rzetelności działania organów państwa demokratycznego jest zapewnienie obywatelom prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej łączącego się z powszechnie aprobowaną w państwach demokratycznych zasadą otwartego rządu (open government) oznaczającą otwartość - tzn. jawność (transparentność - transparency) działalności wszystkich organów władz publicznych. Cel ten starają się zrealizować ustawodawcy lub ustrojodawcy w wielu państwach. Jest on także uznawany za konieczny przez instytucje międzynarodowe. Tytułem przykładu można wskazać na rezolucję 2005/68 Komisji Praw Człowieka ONZ, w której podkreśla się, że "transparentny, odpowiedzialny, rozliczany i partycypacyjny system władz publicznych (...) stanowi fundament, na którym spoczywa dobre rządzenie, a fundament ten stanowi konieczny warunek pełnego urzeczywistnienia praw człowieka (...)"*. Warto też dodać, że Rada Europy w projekcie Rekomendacji o Dobrej Administracji z 2004 r. do jednych z zasad naczelnych funkcjonowania administracji publicznej zaliczyła jej jawność. Na aspekt doniosłości jawności funkcjonowania władz publicznych zwraca uwagę G. Wierczyński² podnosząc: *J. Jabłońska-Bońca i M. Zieliński podkreślili też, że jawność wiąże się z podmiotowym traktowaniem obywatela w jego relacji z państwem oraz warunkuje udział obywateli w rządzeniu. Powołali oni pogląd K. Grzybowskiego, zgodnie z którym demokracja to rządy ludu, a suweren może w rzeczywistości rządzić, jeżeli jest poinformowany, wie, zna fakty, na*

¹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.* prof. dr hab. Bogusław Banaszak, Rok wydania: 2009, Wydawnictwo: C.H.Beck, Wydanie: 1

² *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego,* G. Wierczyński, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Rok wydania: 2008, Warszawa

których może oprzeć swoją decyzję. (str. 27) (...) W państwie demokratycznym jego obywatele są zbiorowym suwerenem, co oznacza między innymi, że powinni mieć zapewniony rzeczywisty wpływ na sprawowaną w tym państwie władzę, a władza ta ma obowiązek szanować ich prawa i wolności. Możliwość wywierania wpływu na organy władzy jest realna jedynie wtedy, gdy obywatele posiadają dostęp do wiedzy na temat poczynąń tych organów. Do tak ujmowanej zasady nawiązuje zasada suwerenności i reprezentacji (wyrażone w art. 61 Konstytucji), a także inne zasady gwarantujące udział obywateli w życiu publicznym, w tym prawo dostępu do informacji publicznej wyrażone w art. 61 Konstytucji RP oraz odpowiadająca mu zasada jawności życia publicznego. Bez prawa do informacji publicznych obywatele pełniliby swoją władzę w sposób jedynie iluzoryczny. Nie byłiby też w stanie kontrolować wybranych przez nich reprezentantów. Jawność informacji publicznych, w tym informacji o prawie, jest zatem jednym z elementów gwarantujących urzeczywistnienie prawa do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi, które należy do powszechnie uznawanych obecnie praw człowieka (prawa i wolności polityczne). Prawo to, nazwane też prawem do uczestnictwa w rządzeniu, jest formułowane między innymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego.

Prawo do informacji w rozumieniu zapewnienia gwarancji jawności funkcjonowania państwa uznane zostało przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie TÁRSASÁG A SZABADSÁGJOGOKÉRT p. WĘGROM, który w wyroku z 14 kwietnia 2009 r. zwrócił uwagę na następujące kwestie związane z jawnością działania państwa *Trybunał uznał, że władze włączyły się z ingerencją w etap przygotowań tego procesu poprzez stworzenie administracyjnej przeszkody. W ten sposób, Sąd Konstytucyjny utrzymując monopol na informację stał się swoistym cenzorem. Dodatkowo mając na uwadze, że intencją Wnioskodawcy było udzielenie społeczeństwu informacji uzyskanej z akt omawianej skargi konstytucyjnej i poprzez to wsparcie debaty publicznej dotyczącej ustawodawstwa o przestępstwach związanych z narkotykami, jego prawo do rozpowszechniania informacji zostało widocznie naruszone. (...) Trybunał uznał, że przeszkody stworzone w celu utrudnienia dostępu do informacji będących przedmiotem zainteresowania publicznego może zniechęcić do tego typu działań tych, którzy pracują w mediach lub innych powiązanych polach. W rezultacie nie mogą oni odgrywać swojej ważnej roli jako instytucji kontroli społecznej, co może mieć niekorzystny wpływ na zaopatrywanie społeczeństwa w dokładne i rzetelne informacje (zobacz, mutatis mutandis (uwzględniając istniejące różnice), Goodwin p.*

Wielkiej Brytanii, wyrok z 27 marca 1996, protokoły 1996-II, str. 500, § 39). Powyższe rozważania doprowadziły Trybunał do wyciągnięcia wniosku, że w obecnej sprawie ingerencja w prawo do wolności wyrażania opinii Wnioskodawcy nie może być traktowana jako konieczna w demokratycznym społeczeństwie. Ponadto, Trybunał uznał, że nastąpiło pogwałcenie Artykułu 10 Konwencji Europejskiej.

Podobne cele przejrzystości postrzegane są w doktrynie *Curtin* wskazuje na to, że bez skutecznych i otwartych procesów decyzyjnych odpowiedzialność polityczna, kontrola polityczna i prawdziwa realizacja politycznych praw i obowiązków są wszystkie ograniczone lub osłabione. (str. 9) Trafnie zatem *Lenaerts* wskazuje na „pojawienie się społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych będących nowym potężnym mechanizmem kontroli zachowania rządu” jako jedną z dwóch podstawowych przyczyn zwiększania przejrzystości procesów decyzyjnych zarówno na szczeblu krajowym, jak i wspólnotowym. Z tego samego powodu bardziej niż kiedykolwiek wcześniej aktualne stają się słowa jednego z największych brytyjskich myślicieli – *Jeremy’ego Benthama*: „oko społeczeństwa czyni męża stanu cnotliwym”. (str. 21). D. Adamski, *Prawo do informacji o działaniach władz publicznych Unii Europejskiej*, C.H.Beck, Warszawa 2011.

Natomiast odnośnie zastosowanego ograniczenia w dostępie do informacji publicznej zwracamy uwagę, iż przy ograniczaniu praw i wolności przede wszystkim należy dbać o zachowanie ich istoty przy dokonywaniu oceny konieczne jest uwzględnienie tych wszystkich elementów materialnych, które określają istotę „państwa demokratycznego”, bo ograniczenia niepołączalne z aksjologią tego państwa są a limie niedopuszczalne³. Pamiętać należy, iż *Biurokracja* zawsze pojmowała jawność życia publicznego bardziej jako zagrożenie niż jako czynnik wspierający procesy sprawowania władzy. Jeśli jawność dopuszczano, to tylko w wybranych dziedzinach życia, np. gospodarce, albo na zasadach ustępstwa, koncesji. Według rządzących zasady wolności, demokracji i troski o dobro wspólne domagały się tylko wybranych przejawów jawności, a nie powszechnej wiedzy wszystkich o wszystkim⁴.

³ L. Garlicki *Katalog i zakres obowiązywania praw podstawowych – warunki dopuszczalnych ograniczeń i ich wpływ na porządek prawny w: Konstytucja Federalna Szwajcarskiej Konfederacji z 1999 r. i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Białystok 2001, s. 94

⁴ Tomasz Stawecki, *Jawność jako wartość prawna*, *STUDIA IURIDICA XLIII/2004 WPIA UW*, str. 217

Również ustawa o finansach publicznych potwierdza zasadę jawności finansów publicznych jako zasadę w demokracji i przesądza w zasadzie o jawności gospodarki finansowej w sferze publicznej - tak art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 1 pkt 5 lit. a) oraz **art. 35** *W doktrynie przyjmuje się, że jawność finansów publicznych oznacza swobodny dostęp obywatela do informacji o działalności państwa w wymiarze finansowym (W. Misiąg, A. Niedzielski, Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce świetle standardów Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Raport Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową 2001, Nr 29, s. 5; zob. C. Kosikowski, Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 155), a także szerzej jako sytuację, w której informacje dotyczące funkcjonowania całego sektora finansów publicznych są publicznie dostępne i podlegają publicznej ocenie (...) Rozumienie więc jawności w kontekście budżetu rozszerzono na cały sektor finansów publicznych w odniesieniu do gospodarowania środkami publicznymi. Co więcej postulatywna zasada jawności uzyskała status normatywnej, a więc **prawnie wiążącej**. Aktualna FinPublU z 2009 r. recypuje w zasadzie (z niewielkimi zmianami) rozwiązania poprzednich ustaw o finansach publicznych⁵.*

Jawność finansów publicznych ma szczególny charakter na co zwraca uwagę m. in. Cezary Kosikowski, „Prawne aspekty zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych” *Środki publiczne w większości pochodzą od obywateli. Państwo powinno więc ujawnić, jaki jest udział obywateli w tworzeniu dochodów publicznych, a także i to, na finansowanie jakich wydatków dochody te są wystarczające. Dla obywateli, a zwłaszcza dla ich postawy w zakresie ponoszenia ciężarów publicznych, nie jest obojętnym to, w jaki sposób jest rozłożony ciężar danin publicznych oraz w jaki sposób państwo gospodaruje wpływami z tego tytułu. Obywatele chcą także wiedzieć, ile kosztuje ich utrzymanie państwa i jego aparatu oraz to, w jaki sposób są dzielone wydatki publiczne dotyczące także celów (konsumpcja zbiorowa i indywidualna). Społeczeństwo pragnie również wiedzieć, czy aparat władzy publicznej potrafi planować, organizować, zarządzać i kontrolować gospodarowanie środkami publicznymi. **Jawność i przejrzystość finansów publicznych staje się zatem narzędziem oceny systemu sprawowania władzy publicznej. Ocena ta jest zaś potrzebna, ponieważ to społeczeństwo dokonuje bezpośredniego lub pośredniego wyboru władzy publicznej. Jawność i przejrzystość finansów publicznych ma także znaczenie wychowawcze. Władzy publicznej nakazuje***

⁵ Ustawa o finansach publicznych. Komentarz red. prof. dr hab. Paweł Smoleń, Rok wydania: 2012, Wydawnictwo: C.H. Beck, Wydanie: 1 poprawione – komentarz do art. 33

postępowanie uczciwe i profesjonalne oraz zgodne z interesem społecznym. Natomiast społeczeństwu pozwala na zwiększenie zainteresowania życiem publicznym i uczestniczeniem w nim⁶.

W związku z powołanymi wyżej argumentami, uważamy podobnie jak sąd okręgowy, że nie zachodziły w przedmiotowej sprawie żadne przesłanki wyłączające możliwość dostępu do żądanych informacji. Przyjęcie odwrotnego stanowiska oznaczać będzie, że nierówno traktowani będą pracownicy etatowi urzędów, których dane osobowe są powszechnie znane, a społeczna kontrola finansów publicznych zostanie w znacznym stopniu ograniczona.

Szymon Osowski, Prezes Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich
Marzena Czarnecka, Wiceprezes Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich

⁶ Referat wygłoszony w dniu 30 listopada 2005 r. podczas seminaryjnego posiedzenia Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, którego tematem były "Jawność i przejrzystość finansów publicznych";
<http://www.nik.gov.pl/kolegium-nik/posiedzenia/jawnosci-i-przejrzystosc-finansow-publicznych.html>