

Warszawa, 25 marca 2016 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie**

za pośrednictwem:

Kancelarii Prezydenta RP

Skarżący:

Sieć Obywatelska – Watchdog Polska

Strona przeciwna:

Szef Kancelarii Prezydenta RP

SKARGA

na decyzję z 7 marca 2016 r., znak BPU.0605.32.2016.2

oraz

decyzję z 9 lutego 2016 r., znak BPU.0605.32.2016

w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

W imieniu Stowarzyszenia Sieć Obywatelska – Watchdog Polska na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 w zw. z art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej jako: „PPSA”), **zaskarżamy w całości z decyzję 7 marca 2016 r., znak BPU.0605.32.2016.2 oraz decyzję z 9 lutego 2016 r., znak BPU.0605.32.2016 w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej i zarzucam naruszenie:**

– art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej „Konstytucja RP”, w zakresie w jakim przepis ten stanowi normatywną podstawę prawa do uzyskiwania informacji o działalności podmiotów wykonujących zadania publicznej, poprzez błędne, bowiem zbyt daleko idące, ograniczenie na kanwie niniejszej sprawy,

– art. 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w zakresie w jakim owe przepisy konstytucyjne stanowią podstawę ograniczenia prawa do informacji publicznej, poprzez błędną wykładnię, polegającą na uznaniu dopuszczalności ograniczenia dostępności informacji o podmiotach zawierających umowy,

– art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 782 ze zm., dalej jako: „UDIP”), w zakresie w jakim przepis ten stanowi podstawę ograniczania dostępności informacji publicznej ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej, poprzez jego błędną wykładnię, prowadzącą do uznania, iż ujawnienie informacji o imionach i nazwiskach stron umów narusza prywatność, a w konsekwencji także błędne zastosowanie art. 5 ust. 2 UDIP w niniejszej sprawie.

Mając na względzie powyższe wnosimy o:

- 1) Uchylenie zaskarżonych decyzji;
- 2) zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Stowarzyszenie wskazuje, że jest organizacją pozarządową mającą status organizacji pożytku publicznego, działającą na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Sprawa zawisła przed tutejszym sądem jest sprawą własną Stowarzyszenia, związaną z realizacją misji i celów Stowarzyszenia¹. W związku z tym, na podstawie art. 239 § 2 PPSA Stowarzyszenie nie ma obowiązku uiszczania opłat sądowych.

UZASADNIENIE

[1]

Stan faktyczny sprawy został przedstawiony w skarżonych decyzjach i sprowadza się do ograniczenia prawa do informacji w zakresie jakim wniosek dotyczył udostępnienia informacji o stronach umów wykonawców opinii będących przedmiotem umów o dzieło: 412/2015, 399/2015, 400/2015, 401/2015. Szef Kancelarii Prezydenta RP uznała za konieczne chronienie prywatności stron tych umów.

[2]

Skarżące Stowarzyszenie pragnie przedstawić pogląd, zgodnie z którym ujawnienie informacji o stronach umów nie narusza prywatności, a zatem nie zachodzi podstawa do zastosowania normy wywiedzionej z art. 5 ust. 2 UDIP.

¹ Misją stowarzyszenia jest prowadzenie działań na rzecz upowszechniania i realizacji idei dobrego rządzenia (§ 7 statutu stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska). Z kolei celem Stowarzyszenia jest upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji oraz wspieranie działań monitorujących i edukacyjnych, w szczególności podejmowanych przez członków Stowarzyszenia i osoby z nimi współpracujące, na rzecz zwiększenia przejrzystości i uczciwości życia publicznego, w tym m.in. działanie na rzecz swobodnego dostępu do informacji publicznej (§ 8 pkt 1 statutu). Stowarzyszenie realizuje swoje cele poprzez m.in. monitorowanie podmiotów publicznych i innych podmiotów otrzymujących środki publiczne (§9 pkt 1 statutu Stowarzyszenia).

Osoba, która wstępuje w sferę publiczną, musi liczyć się z tym, że informacje o jej publicznej działalności mogą się stać zainteresowaniem społeczeństwa oraz że informacje te będą stanowiły informację publiczną (bowiem, zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, staną się informacjami o sprawach publicznych). Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku m.in. osób prywatnych, które zawierają z podmiotami władzy publicznej umowy cywilnoprawne.

Osoba, która zawiera umowę z instytucją wskazaną w art. 4 ust. 1 i 2 UDIP musi się liczyć z tym, że informacje o tej umowie będą jawne i dostępne dla obywateli i obywaterek.

Dla niniejszej sprawy istotne znaczenie ma wyrok Sądu Najwyższego z 8 listopada 2012 r. (sygn. akt CSK 190/12, Legalis nr 546154). W uzasadnieniu tego judykatu Sąd Najwyższy wskazał, że „dla osoby żądającej dostępu do informacji publicznej, związanej z zawieraniem umów cywilnoprawnych przez jednostkę samorządu terytorialnego, imiona i nazwiska stron takich umów są często ważniejsze niż ich treść i jest to z oczywistych względów zrozumiałe. Trudno byłoby w tej sytuacji bronić poglądu, że udostępnienie imion i nazwisk osób w rozważanej sytuacji stanowiłoby ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tych osób (art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). W konsekwencji należy zatem przyjąć, że ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego nie narusza prawa do prywatności tych osób, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.”.

Do sprawowania społecznej kontroli wydatkowania środków publicznych, pełniącej między innymi funkcję antykorupcyjną, nie jest konieczne określanie statusu osoby zatrudnionej w Spółce. Nie ma zatem znaczenia, czy osoby będące stronami umów, pełnią funkcje publiczne, czy też nie. Ujawnienie imion i nazwisk nie narusza ich prywatności – o której mowa w art. 5 ust. 2 UDIP – bowiem ingerencją w prywatność uprawnioną na gruncie prawa do informacji publicznej jest jawność wydatkowania środków publicznych.

Gospodarka finansami publicznymi jest jawna, o czym stanowi *expressis verbis* art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240, ze zm.). Podlega ona zatem daleko idącej transparentności. Umożliwienie obywatelom kontrolowania wydatków publicznych pełni doniosłe funkcje w państwie demokratycznym – pozwala zwłaszcza monitorować zjawiska niepożądane, takie jak niegospodarne wydawanie środków, w tym względzie pełni funkcję antykorupcyjną.

Ograniczenia zasady jawności finansów publicznych wysławia art. 33 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, stanowiąc: „Przepisu ust. 1 nie stosuje się do środków publicznych, których pochodzenie lub przeznaczenie zostało uznane za informację niejawną na podstawie odrębnych przepisów lub jeżeli wynika to z umów międzynarodowych”. Jako wyjątek od zasady, postanowienia tego przepisu powinny być interpretowane ściśle (*exceptiones non sunt extendendae*). Artykuł 33 ust. 2 ustawy o finansach publicznych nie zakłada, że ograniczeniem zasady jawności finansów publicznych jest ochrona prywatności osób fizycznych (wysłowiona w art. 5 ust. 2 UDIP).

Na takim samym stanowisku stoją S. Gajewski, A. Jakubowski: „Zasada jawności gospodarki środkami publicznymi nie doznaje bowiem wyjątków o charakterze podmiotowym. Jej istota sprowadza się do zagwarantowania pełnego dostępu do informacji o sposobie gospodarowania

zasobami publicznymi, bez względu na to, czy trafiają one do pracowników władz publicznych, czy do podmiotów znajdujących się na zewnątrz ich struktury. W okolicznościach niniejszej sprawy konstatacja ta rysuje się szczególnie wyraźnie. Sporne umowy dotyczyły przecież realizacji zadań publicznych, które mogły być również wykonywane przez pracowników samorządowych w ramach ich obowiązków wynikających ze stosunku pracy. Osoby będące ich stroną, choć nie pełniły funkcji publicznej sensu stricto, jednak pozostawały z nią w związku, wykonując zadania publiczne, za co otrzymały środki pochodzące z budżetu gminy. Wspomniane umowy stanowiły więc przejaw prywatyzacji wykonywania zadań samorządu terytorialnego. A biorąc pod uwagę zarówno treść zasady, o której mowa w art. 33 ust. 1 u.f.p., jak i konstytucyjnego prawa do informacji (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP), które wyznacza kierunek jej interpretacji, należy przyjąć, że proces ten nie może prowadzić do ograniczania zakresu jawności finansów publicznych. W tym kontekście należy podkreślić funkcję, jaką pełni w demokratycznym państwie prawnym prawo dostępu do informacji. Służy ono zabezpieczeniu fundamentalnej zasady udziału obywateli w życiu publicznym. Uprawnienie to stanowi bowiem skuteczny mechanizm kontroli społecznej podmiotów sprawujących władzę publiczną. Związek między ustawowo gwarantowaną możliwością uzyskania informacji o sprawach publicznych a wspomnianą zasadą wyraża się w stworzeniu obywatelowi warunków dokonywania w pełni świadomej i racjonalnej oceny działalności władz, a w konsekwencji – korzystania z konstytucyjnego prawa do udziału w wyborach i referendach (art. 62 Konstytucji RP). Szczególne znaczenie w tym kontekście przypisuje się właśnie jawności finansów publicznych. Odnosząc te rozważania do prawnych uwarunkowań demokracji lokalnej, chodzi o to, by każdy członek wspólnoty samorządowej mógł uzyskać pełną wiedzę dotyczącą podmiotów, którym są przekazywane środki publiczne z budżetu gminy. Tylko takie rozwiązanie umożliwi mu dokonanie realnej oceny reprezentujących go radnych oraz wybieranego w gminie w wyborach bezpośrednich organu wykonawczego. (...) Należy podkreślić, że ujawnienie danych o imionach i nazwiskach kontrahentów władzy publicznej – dopuszczone w orzeczeniu SN – całkowicie spełnia wymogi określone przez TK w ww. wyroku z 2006 r., jakie postawił dla konstytucyjności udostępnienia informacji publicznych dotyczących kwestii prywatnych jednostek. Informacje o kontrahentach władzy publicznej nie wychodzą bowiem poza niezbędną określoną potrzebą transparentności życia publicznego, ocenianą zgodnie ze standardami przyjętymi w demokratycznym państwie, jak również są to informacje mające znaczenie dla oceny funkcjonowania instytucji oraz osób pełniących funkcje publiczne. Wreszcie, nie są to informacje – co do swej natury i zakresu – przekreślające sens (istotę) ochrony prawa do życia prywatnego. Nie dochodzi zarazem do naruszenia prywatności osób trzecich. Sąd Najwyższy w swojej argumentacji poruszył także kwestię postrzegania imion i nazwisk kontrahentów jako informacji objętych normami ustawy o ochronie danych osobowych. W doktrynie zwracano uwagę, że pojęcia prywatności i ochrony danych osobowych są na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej od siebie niezależne. Z tego względu fakt niewystępowania w informacji danych określonych w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. nie uzasadnia automatycznie legalizacji przetworzenia jej w trybie ustawy o ochronie danych osobowych. Udostępnienie omawianych w wyroku informacji znajduje jednak pełne oparcie także w ustawie o ochronie danych osobowych. Spełnia ono bowiem przesłanki przetwarzania danych osobowych określone w art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 u.o.d.o., gdyż jest niezbędne dla zrealizowania uprawnienia i spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa, tj. prawa do informacji i jawności wywodzonego z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, a konkretyzowanego w ustawie o dostępie do informacji publicznej, ustawie o samorządzie gminnym i ustawie o finansach publicznych. Ponadto jest ono nieodzowne do wykonania określonych w tych przepisach zadań realizowanych dla dobra publicznego, do którego niewątpliwie należy zaliczyć

transparentność i jawność działania władzy. Nie występują zarazem okoliczności wyłączające możliwość przetwarzania danych, wskazane w art. 27 ust. 1 u.o.d.o” (S. Gajewski, A. Jakubowski, *Glosa do wyroku SN z dnia 8 listopada 2012 r., I CSK 190/12, Samorząd Terytorialny 2013/9/84-90*).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 lutego 2015r. (sygn. akt I OSK 531/14), „odnosząc się do kwestii zanonimizowania udostępnionych informacji, Naczelny Sąd Administracyjny pragnie zaznaczyć na wstępie, że –istotne- w aktualnym i jednolitym orzecznictwie przyjmuje się, że dane o kontrahentach jednostki samorządu terytorialnego, takie jak imiona i nazwiska, podlegają udostępnieniu w trybie informacji publicznej- i nie podlegają wyłączeniu z uwagi na prywatność tych osób wskazaną art.5 ust. 2 u.d.i.p. (zob. wyrok SN z dnia 8 listopada 2012r. o sygn. ,I CSK 190/12 , OSNC 2013, nr 5, poz. 67; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2014r. , I OSK 213/14 , CBOSA). Pogląd powyższy odpowiada funkcji instytucji dostępu do informacji publicznej pozwalającej zapobiegać takim patologiom życia publicznego jak np. nepotyzm.”.

W związku z powyższym wnoszę jak w *petitum* niniejszej skargi.

Załączniki:

— *odpis skargi – 1 egz.*