

Warszawa, 4 sierpnia 2016 r.

**Wojewódzkie Sąd Administracyjny
w Warszawie**

za pośrednictwem
Ministra Finansów RP

Skarżące:
Sieć Obywatelska Watchdog Polska
ul. Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa

Podmiot zobowiązany:
Minister Finansów RP
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

SKARGA NA DECYZJĘ

Na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 w zw. z art.50 § 1 i art. 54 §1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r., poz. 718) oraz art. 21 ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.), stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska (dalej jako: „Stowarzyszenie”) wnosi skargę na decyzje Ministra Finansów z 6 lipca 2016 r. (znak: DP8.056.1.2016, doręczoną w dniu 11 lipca 2016 r.) o utrzymaniu w mocy decyzji z dnia 25 maja 2016 r. (znak: DP7.056.4.2016).

Stowarzyszenie wnosi o:

- 1) uchylenie zaskarżonej decyzji i decyzji ją poprzedzającej.

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 uiszczenia opłat sądowych.

¹Misją 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).

UZASADNIENIE

I. Stan faktyczny

6 maja 2016 r. Stowarzyszenie zwróciło się do Ministra z wnioskiem o udostępnienie informacji o następującej treści:

Wnosimy o udostępnienie: pism jakie (zostały wymienione) pomiędzy Rządem Polskim a agencją ratingową Moody's w okresie od 1 marca 2016 do dnia wykonania wniosku. Wnioskowane informacje w wersji zeskanowanej prosimy przesłać na adres tego maila.

Katarzyna Batko-Tołuć

Szymon Osowski

członkowie zarządu, zgodnie z zasadami reprezentacji

25 maja 2016 r. (znak: DP7.056.4.2016) wydana została przez Ministra decyzja o odmowie udzielenia wnioskowanej przez Stowarzyszenie informacji publicznej. Za podstawę odmowy udzielenia informacji Minister uznał ochronę tajemnicy przedsiębiorcy na podstawie art. 5 ust. 2 UDIP.

22 czerwca 2016 r. Stowarzyszenie złożyło wniosek z 20 czerwca 2016 r. (znak: 304/BW/SOWP/2016/SOKBT) o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosek zarzuca wydanej przez Ministra decyzji z 25 maja 2016 r. naruszenie poniższych artykułów:

- naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), w zakresie w jakim przepisy te stanowią normatywną podstawę prawa do informacji publicznej, poprzez nieprawidłowe ograniczenie w niniejszej sprawie prawa do informacji publicznej, spowodowane niezasadną odmową udostępnienia informacji publicznej,
- art. 5 ust. 2 UDIP, w zakresie w jakim przepis ten stanowi podstawę ograniczenia prawa do informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy, poprzez błędną, polegającą na przyjęciu, że udostępnienie informacji publicznych będących przedmiotem wniosku mogłoby naruszyć tajemnicę przedsiębiorcy, oraz poprzez błędne zastosowanie w niniejszej sprawie,
- art. 7 KPA, w zakresie w jakim przepis ten nakazuje organowi podjąć, w toku sprawy, wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, poprzez brak wyczerpującego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy,
- art. 8 KPA, w zakresie w jakim przepis ten nakazuje organowi prowadzenie postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, poprzez podjęcie rozstrzygnięcia bez dokładnego wyjaśnienia jego motywów i przesłanek,
- art. 11 KPA, w zakresie w jakim przepis ten nakłada na organ obowiązek wyjaśnienia stronom zasadności przesłanek, którymi się kieruje przy załatwianiu sprawy, poprzez brak wyczerpującego przedstawienia toku rozumowania organu oraz przyjętych przez niego kryteriów oceny stanu prawnego.

6 lipca 2016 r. w odpowiedzi na wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy Minister wydał decyzję (znak: DP8.056.1.2016) stanowiącą załącznik nr 5 utrzymującą w mocy decyzję Ministra z 25 maja 2016 r. (znak: DP7. 056. 4.2016.)

II.

Prawo do informacji publicznej oraz wolność działalności gospodarczej są równorzędnymi dobrami, chronionymi konstytucyjnie. Pomiędzy nimi nie można wprowadzić jakiegokolwiek hierarchii. Naturalne jest, że owe wartości pozostają ze sobą w napięciu. Na kanwie poszczególnej sprawy należy dokonać wyważenia tych dóbr.

Okoliczności niniejszej sprawy – zwłaszcza zaś przedmiot wniosku o udostępnienie informacji publicznej – skłaniają do wniosku, że informacje publiczne będące przedmiotem wniosku winny zostać udostępnione. Działalność agencji ratingowych wywiera bowiem wpływ na sytuację ekonomiczną państwa, a przez to sytuację ekonomiczną obywateli. W związku z tym społeczeństwo ma prawo do wiedzy o działalności Ministra Finansów dotyczących funkcjonowania agencji ratingowych.

Prawo do informacji publicznej jest prawem Konstytucyjnym uregulowanym w art. 61 Konstytucji RP i wynikającym z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przepisy te gwarantują jawność działania władzy publicznej oraz pozwalają na kontrolę społeczną sprawowaną przez aktywnych obywateli. Prawo to obejmuje również dostęp do dokumentów. Doniosłość dostępu do informacji wynika z faktu, iż tylko odpowiednio poinformowani obywatele są w stanie być partnerem do współdziałania z władzami. A właśnie za pomocą takich wniosków jak w przedmiotowej sprawie wiedza ta jest zdobywana. Prowadzi to do coraz większej świadomości obywateli na temat ważnych sprawach publicznych. Dodatkowo społeczna kontrola wydatków miasta prowadzi do większej racjonalności w ich wydatkowaniu, zapobiega korupcji i innym negatywnym zjawiskom.

Kolejną istotną rolą jawności i przejrzystości finansów publicznych jest przyczynienie się do wzrostu efektywności gospodarowania tymi środkami. Dostęp do danych publicznych sprzyja publicznemu nadzorowi. Społeczna kontrola podatników, jako podmiotów najbardziej zainteresowanych oszczędnym i efektywnym wykorzystaniem płaconych przez nich pieniędzy, motywuje do racjonalnej gospodarki finansowej, zgodnej z interesem społecznym, ograniczając nadużycia i marnotrawstwo środków. Rozpatrując funkcjonalnie znaczenie zasady jawności finansów publicznych podkreślić należy, iż w rzeczywistości staje się ona skutecznym narzędziem dla zachowania efektywnego rozdysponowania środków publicznych. - Wojciech Lachiewicz, *Finanse Publiczne*, 2010 r.

III.

Przede wszystkim należy zauważyć, że podmiot gospodarczy, który wstępuje w sferę publiczną, musi liczyć się z tym, że informacje o jego publicznej działalności mogą się stać zainteresowaniem społeczeństwa oraz że informacje te będą stanowić informację publiczną (bowiem, zgodnie z art. 1 ust. 1 UDIP, staną się informacjami o sprawach publicznych). Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku m.in. osób i podmiotów gospodarczych, które zawierają z podmiotami władzy publicznej umowy cywilnoprawne tudzież w sytuacji pracowników, którzy podejmują pracę w instytucjach publicznych.

W tej kwestii niezwykle istotne znaczenie ma wyrok Sądu Najwyższego z 8 listopada 2012 r. (sygn. 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.”. W tym kontekście warto zwrócić na coraz bardziej powszechną praktykę udostępniania przez podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej rejestrów umów na stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej

W związku z tym zaskakujące jest stanowisko Ministra Finansów o niemożności udostępnienia skanów umów cywilnoprawnych, które zawarł z agencjami ratingowymi.

IV.

Poza tym, nie sposób przyjąć, że nie można udostępnić jakichkolwiek informacji, o których udostępnienie zwróciło się Stowarzyszenie. Na mocy decyzji odmówiono udostępnienia jakichkolwiek informacji dot. korespondencji z agencją ratingową. Jest to zbyt daleko idące ograniczenie prawa do informacji.

V.

Nie sposób także wskazać w jaki sposób udostępnienie korespondencji Ministra Finansów ze wskazaną agencją ratingową mogłoby doprowadzić do naruszenia tajemnicy przedsiębiorcy. W tym względzie należy z naciskiem podkreślić, że stroną tej korespondencji był organ władzy publicznej, zatem działający w sferze publicznej.

Poza tym bez wątplenia nadmiernym i nieuzasadnionym jest ograniczenie dostępności jakiegokolwiek korespondencji, prowadzonej z agencją ratingową. Oczywiście jest bowiem, że nie wszystkie informacje dotyczą jakkolwiek rozumianej tajemnicy przedsiębiorcy. Ograniczenie prawa do informacji publicznej w tym względzie jest stanowczo zbyt ekstensywne.

Ujawnienie tego dokumentu ma fundamentalne znaczenie dla sytuacji ekonomicznej państwa (więc także, pośrednio – obywateli i obywaterek, jak i działających w Rzeczypospolitej Polskiej) podmiotów gospodarczych, w związku z czym społeczeństwo ma prawo do zapoznania się z tymi dokumentami. Ich ujawnienie ma kluczowe znaczenie dla sprawowania społecznej kontroli funkcjonowania władzy publicznej, ściślej zaś – Ministra Finansów.

Bowiem jeżeli nawet Minister Finansów stoi na stanowisku, że udostępnienie tych informacji może naruszyć tajemnicę przedsiębiorcy, to z pewnością nie jest tak, że udostępnienie jakichkolwiek informacji może tę tajemnicę naruszyć. Oczywiście jest bowiem, że co najmniej niektóre z informacji publicznych, o których udostępnienie zwróciło się Stowarzyszenie, w ogóle nie dotyczą informacji posiadających wartość gospodarczą, *ergo*: mogących w ogóle naruszyć tajemnicę przedsiębiorcy. To świadczy o tym, że Minister Finansów w sposób nieodpowiedni dokonał oceny stanu faktycznego i prawnego, co doprowadziło do nadmiernego, zbyt ekstensywnego, ograniczenia prawa do informacji publicznej na kanwie niniejszej sprawy.

W zaskarżonej niniejszym decyzji brakuje wyjaśnienia jakie konkretnie informacje mające wartość gospodarczą zawierają umowy podpisane z agencjami ratingowymi. Nie wykazano również, żeby takie informacje znajdowały się we wnioskowanej korespondencji. W dotychczas zgromadzonym materiale nie ma więc żadnych przesłanek pozwalających uznać, że tajemnica przedsiębiorcy występuje. Agencje ratingowe są podmiotami działającymi na rynku światowym, ponieważ jednak poszczególne państwa korzystają z usług kilku agencji konkurencja pomiędzy nimi jest raczej teoretyczna. Nadto umowy z poszczególnymi Państwami nie muszą wcale zawierać informacji ważnych gospodarczo, gdyż można uznać, że w takiej sytuacji poszczególne umowy są stwarzane wg. wzorca standardowego. Także wątpliwe jest czy informacje o wartości gospodarczej zawiera prowadzona z jedną z agencji korespondencja. Rozważania te mogą mieć jednak jedynie polemiczny charakter, gdyż uzasadnienie przedmiotowej decyzji nie pozwala na szerszą analizę przesłanek utajnienia tych umów.

W konsekwencji trzeba przyjąć, że Minister niedostatecznie zbadał przesłankę utajnienia wnioskowanych umów opierając się jedynie na oświadczeniach agencji. Są to jednak podmioty

bezpośrednio zainteresowane w sprawie i ich zdanie nie powinno być jedyną badaną kwestią przez Organ. Powinien on dokonać samodzielnej oceny czego w niniejszej sprawie zabrakło.

Podkreślenia wymaga, iż warunkiem koniecznym do uznania istnienia tajemnicy przedsiębiorcy jest wskazanie konkretnych, posiadających wartość gospodarczą należących do niego informacji, które mają korzystać z poufności. Na istnienie informacji spełniających warunki określone w powołanym przepisie orzekający w sprawie organ Uniwersytetu nie powołał się. W zaskarżonej decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej nie dokonano oceny zasadności wyłączenia jawności żądanych informacji i nie przedstawiono argumentacji przemawiającej za przyjęciem, że zastrzeżone informacje są tego rodzaju, iż wpisują się w definicję tajemnicy przedsiębiorstwa. – wyrok WSA w Gdańsku z 20 sierpnia 2014 r. sygn. akt II SA/Gd 342/14

Reasumując stwierdzić należy, że w rozpoznawanej sprawie MPWiK nie wykazało, że przedmiot żądania skarżącego dotyczy informacji technicznej, technologicznej, organizacyjnej przedsiębiorstwa lub innej informacji posiadającej wartość gospodarczą. Obie podjęte w sprawie decyzje kwestii tych nie poruszają. Niewystarczającym, jest bowiem powołanie się jedynie na tajemnicę przedsiębiorcy jako zawierającą informacje zastrzeżone, bez jakiegokolwiek rozwinięcia, w jakim aspekcie tajemnicę tę należałoby oceniać. Tajemnica przedsiębiorcy, jak każda ustawowo chroniona tajemnica, ma charakter obiektywny, nie można wobec istnienia takiej tajemnicy subiektywizować jedynie w oparciu o oświadczenia osób reprezentujących przedsiębiorcę, które to osoby - z istoty rzeczy - nie będą zainteresowane ujawnianiem jakichkolwiek faktów ze sfery prowadzonej działalności gospodarczej podmiotu. – wyrok WSA w Warszawie z 13 maja 2014 r. sygn. akt II SA/Wa 388/14

Nadto trzeba podkreślić, iż aby tajemnica przedsiębiorcy występowała konieczne jest jej uprzednie zastrzeżenie. Oznacza to, że powinno ono nastąpić przy podpisaniu umowy bądź w czasie przed złożeniem wniosku. Uzasadnienie decyzji nie wskazuje aby w niniejszej sprawie warunek ten został spełniony. Organ stwierdził jedynie, że wystąpił z pytaniami do agencji czy wyrażają zgodę na ujawnienie żądanych dokumentów na co wszystkie odpowiedziały negatywnie. Miało to miejsce po złożeniu wniosku, a więc nie jest wystarczające do utajnienia informacji.

Należy również przypomnieć, że nie każda tajemnica przedsiębiorcy uzasadnia odmowy udostępnienia informacji. Zważywszy, iż prawo do informacji publicznej jest prawem konstytucyjnym to ograniczenia tego prawa powinny być dokonywane proporcjonalnie i nie mogą dotyczyć jego istoty. Jak bowiem wskazał WSA w Warszawie w wyroku z 23 kwietnia 2014 r. sygn. akt II SA/Wa 641/14:

Co więcej, mając na uwadze konstytucyjną rangę dostępności do informacji publicznej, nie każda tajemnica przedsiębiorcy będzie uzasadniać odmowę jej udostępnienia. Znaczenie danej tajemnicy musi być bowiem proporcjonalnie większe, niż racje przemawiające za udostępnieniem informacji publicznej. Zastrzec w tym miejscu także należy, że przekonanie adresata decyzji co do istotności koniecznej ochrony tajemnicy przedsiębiorcy musi nastąpić w uzasadnieniu wydawanego akta tak, aby realizowało ono dyspozycję art. 8 i art. 11 kpa.

Ocena przedmiotowego wniosku dokonana przez Organ pozwala stwierdzić, że nie wziął on powyższe aspektu pod rozwagę. Polegając na samym oświadczeniu agencji utajnił dostęp do informacji o ważnym znaczeniu dla obywateli. Ponadto uszło uwadze stronie przeciwnej, iż w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z gospodarowaniem środkami publicznymi przez jednostkę sektora publicznego. Wobec tego umowy przez nie zawierane korzystają z domniemania jawności określonego w art. 35 ustawy o finansach publicznych. Ponieważ jak wskazaliśmy wyżej podmiot zobowiązany nie wykazał, żeby uprzednio zastrzeżone poufność należy uznać, że umowy te są jawne. Przemawia za tym także interes publiczny obywateli, który powinien mieć pierwszeństwo za domniemaną tajemnicą chroniącą interesy międzynarodowych korporacji.

Niezależnie od powyższych rozważań, na uwagę zasługiwała okoliczność, iż w sytuacji gdy płatności za wykonaną pracę dokonywał organ administracji państwowej, to wartość jaką jest konstytucyjne uprawnienie obywateli do informacji publicznej dla umożliwienia weryfikowania sposobu rozporządzania funduszami publicznymi, jest wartością wyższą od bliżej niesprecyzowanego w sprawie niniejszej interesu przedsiębiorcy, w postaci ochrony potencjalnej tajemnicy przedsiębiorstwa. Wręcz przeciwnie, w sytuacji gdy dochodzi do kontaktów gospodarczych pomiędzy podmiotami finansów publicznych a prywatnymi przedsiębiorcami, czy spółkami, firmy kooperujące z organami państwowymi winny liczyć się z tym, iż z uwagi na transparentność działań organów państwa, będą musiały zrezygnować z części swoich uprawnień – w tym m.in. w zakresie ochrony szeroko rozumianej tajemnicy przedsiębiorstwa. – Wyrok WSA w Warszawie z 16 maja 2016 r. sygn. akt II SA/Wa 274/14.

W kwestii zarzutów prawa procesowego należy jeszcze raz podkreślić niepełność skarżonej decyzji. Nie wyjaśniono w niej dostatecznie motywów podjętego rozstrzygnięcia. W szczególności brak jest uzasadnienia faktycznego przesądzającego o konieczności utajnienia wnioskowanych umów i korespondencji. Całość postępowania Organu nie pozwala uznać aby dostatecznie wyjaśnił on sprawę, a tym samym stanowiło to naruszenie zasady wzbudzania zaufania. Przesądza to o wadliwości przedmiotowej decyzji.

Tego rodzaju sprawach z uwagi na ich materię uzasadnienie decyzji odgrywa istotną rolę, która pozwala na ocenę prawidłowości podjętego przez organ rozstrzygnięcia o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Brak uzasadnienia spełniającego takie wymagania czyni decyzję wadliwą bo uniemożliwiająca poddania jej kontroli pod względem legalności przez sąd administracyjny. To organ ma bowiem dokładnie wykazać z jakich względów nie mogło dojść do udostępnienia informacji publicznej. Taki wymóg mieści się zatem we wskazywanych przez Sąd I instancji zasadach K.p.a., tj. przekonywania (art. 11 K.p.a.) i pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa (art. 8 K.p.a.). Są to oczywiście bardziej aksjologiczne motywy argumentowania, ale jednak istotne w sytuacji gdy sprawa dotyczy informacji związanych z zaangażowaniem środków publicznych, a więc pochodzących od ogółu obywateli Państwa. – wyrok NSA z 20 kwietnia 2016 r. sygn. akt I OSK 2539/14

Wobec powyższego Stowarzyszenie wnosi jak w *petitum*.

Załączniki:

- 1) wydruk statutu Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska,
- 2) wydruk KRS Stowarzyszenia,
- 3) odpis skargi.