

Konin, 15 grudnia 2016 r.

Naczelny Sąd Administracyjny

za pośrednictwem:

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Gdańsku**

al. Zwycięstwa 16/17

80–219 Gdańsk

skarżące:

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska

Watchdog Polska

ul. Ursynowska 22/2

02-605 Warszawa

reprezentowane przez

adw. Macieja Klameę, prowadzącego

Kancelarię w Koninie przy ulicy Chopina

21E

organ:

Samorządowe Kolegium Odwoławcze

w Gdańsku

Sygn. akt WSA w Gdańsku: II SA/Gd 457/16

SKARGA KASACYJNA

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku

z 19 października 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 457/16

W imieniu skarżącego stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska (dalej jako: „Stowarzyszenie”), pełnomocnictwo w załączeniu, na podstawie art. 173 § 1, art. 174 pkt 1 oraz art. 177 § 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”), **zaskarżam w całości** wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 października 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 457/16, doręczony wraz z uzasadnieniem 15 października 2016 r.

Wyrokowi I instancji, na podstawie art. 174 pkt 1 PPSA, zarzucam następujące naruszenie prawa materialnego:

– art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), w zakresie w jakim przepis ten stanowi normatywną podstawę prawa do uzyskiwania informacji o działalności władz publicznych, 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 premiach przyznanych pracownikom samorządowym, niepełniącym funkcji publicznych,

– art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1764 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 pracowników samorządowych, którym przyznano nagrody, narusza prywatność tych pracowników samorządowych, a w konsekwencji także błędne zastosowanie art. 5 ust. 2 UDIP w niniejszej sprawie.

Na podstawie art. 185 § 1, 188 oraz 203 § 1 PPSA, wnoszę o:

- 1) zmianę zaskarżonego wyroku oraz:
 - a. uchylenie decyzji zaskarżonej przed sądem pierwszej instancji oraz decyzji ją poprzedzającej,
ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gdańsku;
- 2) zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych,
- 3) rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie (vide art. 176 § 2 in fine PPSA).

Należy wskazać, że Stowarzyszenie 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

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).

z tym, na podstawie art. 239 § 2 PPSA Stowarzyszenie nie ma obowiązku uiszczania opłat sądowych.

UZASADNIENIE

/I/ Przedstawienie stanu faktycznego sprawy

Stan faktyczny sprawy został w sposób wyczerpujący przedstawiony w uzasadnieniu wyroku. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę na to, że Sąd pierwszej instancji uznał za prawidłowe stanowisko SKO w Gdańsku, zgodnie z którym:

Nie jest przy trafne powoływanie się przez skarżące Stowarzyszenie na orzeczeniowo dotyczące udostępniania informacji o umowach zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego z osobami fizycznymi, gdyż jest to całkowicie odmienna sytuacja. Również, wbrew twierdzeniom skarżącego, nie jest obojętne czy dana osoba pełni funkcję publiczną, czy też nie jak również oraz czy wyraziła zgodę, czy sprzeciwia się udostępnieniu informacji jej dotyczącej. Prawo do prywatności chroni bowiem osoby nie sprawujące funkcji publicznej. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny, w przywołanym wyżej wyroku z dnia 20 marca 2006 r., prywatność może w pewnych sytuacjach być przedmiotem ingerencji dla ochrony dobra wspólnego, jednak wkraczanie w tę sferę, również tam, gdzie w wyraźny sposób styka się ona ze sferą publiczną, musi być dokonywane w sposób ostrożny i wyważony, z należytą oceną racji, które przemawiają za taką ingerencją. Mamy bowiem do czynienia z dobrami równorzędnymi. Ograniczenia dotyczące pewnych praw chronionych konstytucyjnie mogą być wprowadzane z uwagi na dobro wspólne. Do praw takich, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, należy prawo do prywatności. Nie zawsze jednak dobro wspólne przeważa nad interesem indywidualnym.

W związku z tym WSA w Gdańsku uznał za prawidłowe ograniczenie dostępności informacji o imionach i nazwiskach pracowników samorządowych niepełniących funkcji publicznych, którzy otrzymali nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, wysokości tych nagród oraz osiągnięć w pracy zawodowej, które stanowiły podstawę ich przyznania.

/II/ Uzasadnienie naruszenia przepisów prawa materialnego

Nagrody przyznawane pracownikom samorządowym mają charakter szczególnej płatności, podlegających szczególnej regulacji prawnej, co zaś wiąże się z koniecznością zapewnienia społecznej kontroli jej przestrzegania. Wynika to z tego, iż kwestia przyznawania nagród zgodnie z ogólnym prawem pracy (unormowanym, przede wszystkim, przez Kodeks pracy) nie jest regulowana, a zwłaszcza prawo nie określa podstawy czy powodów przyznawania tych gratyfikacji. Inaczej jest w przypadku pracowników samorządowych (choć także pracowników korpusu służby cywilnej), gdyż nagroda jest w sposób szczególny regulowana. Zgodnie bowiem art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach

samorządowych (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1202), nagroda może być przyznawana za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Szczególne i szczegółowe uregulowanie przez ustawodawcę kwestii nagrody świadczy o jej szczególny i wyjątkowym znaczeniu, a z tego powodu nie można uznać, iż jej ujawnienie narusza prywatność osoby fizycznej.

Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadzi do nieakceptowanych skutków. Jak już wskazano, pracownikom samorządowym nagrody mogą być przyznawane tylko za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Zatem podstawa ich przyznania nie jest dowolna, a prawnie uregulowana. Nikt inny jak społeczeństwo, sprawujące społeczną kontrolę oraz prasa lokalna nie dokona lepszej oceny tego, czy dana nagroda została w istocie przyznana za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Z tego powodu niezwykle istotne znaczenie ma jawność informacji o nagrodach, która jest warunkiem koniecznym do weryfikowania, czy norma wyrażona w art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych nie jest naruszana (np. w ten sposób, że nagrody nie są przyznawane za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, ale np. za lojalność polityczną). Z tego powodu niezbędna jest dostępność informacji o osobach, które otrzymały nagrody, wysokości przyznanych nagród (nagrody) oraz osiągnięciach w pracy zawodowej, które stanowiły podstawę przyznania nagród.

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 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.

Tak jak osoba, która zawiera umowę z instytucją publiczną musi się liczyć z tym, że informacje o tej umowie będą jawne, tak osoba, która podejmuje pracę w urzędzie miasta musi się liczyć z tym, że informację o jej pracy – w tym informację o tym, czy dostała ta osoba nagrodę, w jakiej wysokości i z jakich powodów – będą jawne i dostępne dla obywateli i obywaterek. W związku z tym obywatele i obywatele mają prawo wiedzieć kto pracuje w urzędzie miasta oraz czy otrzymał pieniężną gratyfikację skorelowaną z określonymi osiągnięciami w pracy zawodowej. Nie ulega więc wątpliwości, że nagroda ma związek z publiczną sferą działalności pracownika samorządowego, nie jest więc związana z jego sytuacją osobistą tudzież prywatną.

Ujawnienie informacji, o których udostępnienie zwróciło się Stowarzyszenie, nie implikuje konieczności upublicznienia jakichkolwiek danych, które ingerowałyby w sferę osobistą tych osób tudzież które przekazywałyby informację o sprawach prywatnych (rodziny, intymnych, itd.) danej osoby. Informacja o pracownikach samorządowych w zakresie, czy dostali oni nagrodę, w jakiej wysokości oraz z uwagi na jakie osiągnięcia w pracy zawodowej, dotyczy ich publicznej działalności i nie ma żadnego związku z ich prywatnym życiem.

Jak już wskazano powyżej w uzasadnieniu zarzutów naruszenia przepisów postępowania, ujawnienie informacji o nagrodach, czyli nadzwyczajnych gratyfikacjach przyznawanych

pracownikom samorządowym, ma istotne znaczenie dla społeczeństwa, bowiem przekazuje istotne informacje o działaniach władzy publicznej, a zwłaszcza ich celowości i racjonalności. W tym względzie pozwoliłoby społeczeństwo dostrzec nieprawidłowości związanych z szeroko pojętym nagradzaniem pracowników samorządowych, zwłaszcza czy gratyfikacje pieniężne są przyznawane w związku z osiągnięciami służbowymi, czy też kryteriami są czynniki pozaprawne, np. towarzyskie, polityczne, *etc.* – koniecznej jest ujawnienie imion i nazwisk pracowników samorządowych, którzy otrzymali nagrodę.

Do sprawowania społecznej kontroli wydatkowania środków publicznych, pełniącej między innymi funkcję antykorupcyjną, nie jest konieczne określanie statusu osoby zatrudnionej w administracji. Nie ma zatem znaczenia, czy pracownicy samorządowi, do których odnoszą się informacje o przyznanych nagrodach, pełnią funkcje publiczne, czy też nie. Ujawnienie imion i nazwisk nagrodzonych osób oraz kwot nagród dla poszczególnych z pracowników samorządowych 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 w zakresie przeznaczania ich na nagrody osób zatrudnionych w publicznych urzędach. Z uwagi na istotę, funkcje i cel prawa do informacji publicznej nie jest uprawnione wprowadzanie podmiotowej dystynkcji w odniesieniu do informacji o nagrodach, pokrywanych ze 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).

Nie można zaakceptować stanu rzeczy, w którym obywatele i obywatelki nie mogą uzyskiwać informacji o tym, którzy pracownicy samorządowi uzyskali nagrody, w jakiej wysokości i z uwagi na jakie osiągnięcia w pracy zawodowej. Taki stan rzeczy byłby sprzeczny z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, bowiem wprowadzałby nieuzasadnione ograniczenie prawa do wiedzy o funkcjonowaniu systemu motywacyjnego dla pracowników samorządowych. Poza tym niedopuszczalne byłoby zróżnicowanie sytuacji kontrahentów podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej oraz pracowników samorządowych przyjmujących wyjątkową pieniężną gratyfikację od pracodawcy w ten

sposób, że informacja o imionach i nazwiskach pierwszych z nich jest jawna, natomiast informacje o imionach i nazwiskach drugich – objęte tajemnicą.

Warto także zwrócić uwagę na tekst Artura Radwana pt. *(De)motywuujące bonusy w urzędach. Nagrody nie trafiają do najlepszych*, który ukazał się w Dzienniku Gazecie Prawnej². W tekście tym przedstawiono wyniki raportu Szkoły Głównej Handlowe, z której wynika, że 40% respondentów twierdzi, że nagrody nie trafiają do najlepszych pracowników.

Natomiast autor konstatuje, że:

„W ten sposób łatwo można uniknąć demotywacji pracowników, co zdarza się zawsze, gdy nagrody niskiej wysokości otrzymują wszyscy lub prawie wszyscy pracownicy urzędu. Pracownicy, znając oczekiwania pracodawcy, wiedzą, w jakim kierunku należy zmierzać, aby uzyskać nagrodę i szacunek przełożonych. Jawność systemu powinna dotyczyć nie tylko pracowników urzędu, lecz także interesantów. Obywatele będą wspierać urząd, jeśli będą wiedzieć, że pieniądze z ich podatków są przeznaczane na podziękowanie tym pracownikom jednostki, którym zawdzięczają poprawę komfortu własnego życia. Takie rozwiązanie zapewnia, że wykorzystanie środków publicznych jest legalne, celowe, jak również gospodarne”.

W tym względzie należy zwrócić na istotność informacji o imionach i nazwiskach nagrodzonych pracowników samorządowych oraz o kwotach przyznanych nagród z uwagi sprawowanej kontroli społecznej. Nie sposób bowiem nie zauważyć, że możliwość przeznaczania środków publicznych na podstawie art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych, z uwagi na dość ogólne sformułowanie przesłanki zastosowania tegoż przepisy, stwarzają ryzyko nadużyć, polegających na przyznawanie nagród nie za „szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej”, ale z innych, pozaprawnych i pozamerytorycznych powodów (np. politycznych). Z tego powodu istotne jest udostępnienie tychże informacji społeczeństwu, aby mogło one sprawować społeczną kontrolę w tym zakresie i w następstwie uzyskanych informacji zadawać kolejne pytania oraz weryfikować, czy podstawą nagród w istocie były „szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej”.

Należy zatem wskazać, że nie jest prawidłowe stanowisko Sądu pierwszej instancji, zgodnie z którym uzasadniona jest odmowa udostępnienia żądanej informacji w zakresie osób niepełniących funkcji publicznych. Zmiana zaskarżonego wyroku jest konieczna, bowiem zarówno wyrok, jak i jego uzasadnienie, w przypadku uprawomocnienia się, wiązałyby organ rozpatrujący sprawę. Taki stan rzeczy doprowadziłby zaś do naruszenia prawa do informacji publicznej, przysługującego Stowarzyszeniu.

² <http://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/941763,nagrody-dla-urzednikow.html>

W związku z powyższym w imieniu mojego mocodawcy wnoszę jak w *petitum* niniejszej skargi kasacyjnej.

Załączniki:

- odpis skargi kasacyjnej – 2 egz.,
- pełnomocnictwo wraz z opłatą skarbową.