

Konin, 15 czerwca 2016 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00 – 011 Warszawa

za pośrednictwem:

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gdańsku
al. Zwycięstwa 16/17
80 – 219 Gdańsk

Skarżący:

Stowarzyszenie Rozwoju „INSPIRACJE”
ul. Partyzantów 33
76 – 200 Słupsk

Podmiot zobowiązany:

Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o.
z siedzibą w Słupsku
ul. Rzymowskiego 1
76 - 200 Słupsk

Uczestnik postępowania:

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

reprezentowany przez:

Adwokata Macieja Klameę prowadzącego
Kancelarię Adwokacką w Koninie
ul. Chopina 21E, 62-510 Konin

Sygn. akt II SA/Gd 728/15

Skarga kasacyjna

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 728/15

Na podstawie art. 173 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej jako: p.p.s.a.), działając w imieniu Sieci Obywatelskiej – Watchdog Polska, uczestnika postępowania, jako legitymowany na podstawie art. 175 § 1 p.p.s.a. – **zaskarżam w całości** wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 728/15 oddalający skargę na decyzję Prezesa Zarządu Miejskiego Zakładu Komunikacji Sp. z o.o. z siedzibą w Słupsku z dnia 18 listopada 2015 r., nr L. dz. 1536/DW/2015.

Na podstawie art. 176 w zw. z art. 185 § 1 oraz art. 203 p.p.s.a. wnoszę o:

1. uchylenie w/w zaskarżonego wyroku w części objętej punktem I sentencji oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie;
2. zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych,
3. rozpoznania sprawy na rozprawie.

W imieniu stowarzyszenia wskazuję, 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 Stowarzyszenia. W związku z tym, na podstawie art. 239 § 2 p.p.s.a. Stowarzyszenie nie ma obowiązku uiszczania opłat sądowych.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucam naruszenie art. 174 pkt 1 p.p.s.a., czyli przepisów prawa materialnego, poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowania, tj.

- art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), który stanowi konstytucyjną podstawę prawo do informacji publicznej, poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęcie przez WSA w Warszawie wąskiego rozumienia prawa dostępu informacji publicznej;
- art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, dalej jako: MPOiP) oraz art. 10 ust. 1 Konwencji o ochronie prawa człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, dalej jako: KOPCziPW) poprzez błędną wykładnię prowadzącą do ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej będącego prawem człowieka;
- art. 17 MPOiP oraz art. 8 ust. 2 KOPCziPW poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż prawo do prywatności ma charakter bezwzględny i nie podlega ograniczeniu;

- art. 47 Konstytucji RP oraz art. 51 ust. 1 i 2 Konstytucji RP poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegającą na przyjęciu, iż w rozpatrywanej sprawie mają zastosowanie normy wyrażone w tych przepisach;
- art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm., dalej jako: u.d.i.p.) poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż norma prawna wyrażona w tym przepisie określa granice prawa dostępu do informacji publicznej;
- Art. 7 wz. z 77 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej jako: K.p.a.) poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, iż na stronie skarżącej ciąży obowiązek wykazania powodów udostępnienia informacji publicznej.

UZASADNIENIE

Przedstawienie stanu faktycznego

Stowarzyszenie Rozwoju „INSPIRACJE” z siedzibą w Słupsku (dalej jako: Skarżący) wystąpiło do Miejskiego Zakładu Komunikacji Spółki z o.o. z siedzibą Słupsku (dalej jako: podmiot zobowiązany lub Spółka) o udostępnienie informacji publicznej poprzez podanie imion i nazwisk pracowników podmiotu zobowiązanego. Decyzją z dnia 6 listopada 2015 r. podmiot zobowiązany odmówił udostępnienia wnioskowanej informacji. W uzasadnieniu decyzji Spółka przedstawiła informacje dotyczące ilości osób zatrudnionych w Spółce z wyszczególnieniem etatów, a także informacje dotyczące zatrudnienia w poszczególnych pionach organizacyjnych Spółki. Skarżący wniósł o sprecyzowanie informacji poprzez podanie imiennej listy pracowników podmiotu zobowiązanego.

W odpowiedzi Spółka wskazała, że informacje dotyczące imion i nazwisk pracowników są danymi osobowymi, które służą do identyfikacji osoby fizycznej. Z tych względów powołując się na art. 5 ust. 2 u.d.i.p. podmiot zobowiązany stwierdził, iż prawo dostępu do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej. Spółka stwierdziła, że ograniczenie o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. nie dotyczy jedynie informacji o osobach pełniących funkcje publiczne. Zdaniem podmiotu zobowiązanego ograniczenie dostępu do informacji publicznej jest możliwe ze względu na ochronę danych identyfikujących tożsamość wszystkich szeregowych pracowników Spółki, które nie uprawniły zakładu pracy do podawania ich danych osobowych osobom trzecim.

We wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy Skarżące pierwotnie Stowarzyszenie zarzuciło decyzji podmiotu zobowiązanego naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w związku z art. 10 Konwencji o ochronie prawa człowieka i podstawowych wolności poprzez rozstrzygnięcie wszelkich wątpliwości w ramach toczącego się postępowania, w ten sposób, że doszło do uznania, iż prawo dostępu do informacji publicznej nie obejmuje wiedzy o osobach zatrudnionych w Spółce. W decyzji z dnia 18 listopada 2015 r. Spółka utrzymała w mocy poprzednią decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Zdaniem

podmiotu zobowiązanego dane osobowe szeregowych pracowników nie dotyczą działalności publicznej nie realizują oni bowiem władczo zadań publicznych ani nie podejmują decyzji istotnych przy realizacji tych zadań.

Z takim stanowiskiem również nie zgodził się Skarżący pierwotnie składając skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku. Skarżące Stowarzyszenie zarzuciło decyzji naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 10 EKOPCzPW, a także art. 1 ust 2 i art. 5 ust. 2 u.d.i.p. poprzez nieudzielenie informacji publicznej. Skarżący wskazał, iż przedmiotem wniosku nie było ujawnienie list pracowników podmiotu prywatnego, lecz podmiotu wykonującego zadania publiczne. Podkreślono również, że imię i nazwisko jest oznaczeniem człowieka, którym posługuje się w sferze publicznej i jego ujawnienie nie narusza prywatności pracowników.

W odpowiedzi na skargę Spółka wskazała, że imię i nazwisko zaliczane jest to sfery prywatności pracowników. Pracownicy spółki wykonują czynności nie mające związku ze sprawowaniem władzy publicznej, mają równe prawo do zachowania ich w danych tajemnicy, co pracownicy podmiotów prywatnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku rozpatrując niniejszą sprawę podzielił stanowisko Spółki. Sąd uznał, że słuszne jest stanowisko podmiotu zobowiązanego zakładające, iż prawo dostępu do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osób fizycznych. Zdaniem Sądu dostęp do informacji publicznej nie podlega ograniczeniu ze względu na prywatność wyłącznie w sytuacji, gdy informacja dotyczy osób pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji. Ponadto Skarżący nie wskazał, poza zainteresowaniem społecznym, żadnych powodów udostępnienia wnioskowanej informacji.

Uzasadnienie zarzutów

Zarzut I i II

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku dokonując wykładni art. 61 ust. 1 Konstytucji RP skoncentrował się przede wszystkim na literalnym brzmieniu przepisów. Taka technika interpretacyjna doprowadziła do błędnego – zdaniem Skarżącego – zawężenia prawa dostępu do informacji publicznej. Tymczasem prawo dostępu do informacji publicznej to nie tylko językowa treść przepisu, ale przede wszystkim prawo człowieka, którego ram nie da się zadekretować na poziomie ustawy. W jednym z przełomowych orzeczeń Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił, iż (...) *społeczeństwo ma prawo otrzymywać informacje będące przedmiotem publicznego zainteresowania. Orzecznictwo Trybunału na ten temat zostało opracowane w odniesieniu do prawa do wolności prasy, którego funkcją jest rozpowszechnianie informacji oraz idei związanych z kwestiami zainteresowania ogółu (zobacz Observer i Guardian p. Zjednoczonemu Królestwu, 26 listopada 1991, § 59, seria A nr 216, oraz Thorgeir Thorgeirson p. Islandii, 25 czerwca 1992, § 63, seria A nr 239).* (Wyrok ETPCz z 14 kwietnia 2009 r. w sprawie Társaság a Szabadságjogokért przeciwko Węgrom, skarga nr 37374/05, Baza Orzeczeń ETPCz HUDOC). Przyjęcie założenia, że prawo dostępu do

informacji jest prawem człowieka niesie za sobą konieczność takiej wykładni przepisów typizujących to prawo, aby przez ich interpretację nie doszło do jego ograniczenia, albo – co gorsza – wypaczenia. Prawo dostępu do informacji publicznej ma silne uzasadnienie aksjologiczne. Każde odwołanie się jedynie do językowego brzmienia przepisów prowadzi do uzyskania nieadekwatnego wyniku wykładni. Zrozumienie więc istoty prawa dostępu do informacji jest warunkiem niezbędnym do właściwej interpretacji przepisów określających to prawo. Jak zauważa się w doktrynie *władza sprawowana w sposób otwarty, jawny, kosztuje mniej niż władza zamknięta i ukrywająca się za przegrodą mnożących się tajemnic, bowiem jest skromniejsza, a zarazem ma mniej możliwości skorumpowania*. (H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państwa*, Warszawa 2007, s. 220). Zwraca na to uwagę również Trybunał Konstytucyjny: *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.)*(Wyrok TK z 15 października 2009 r., sygn. akt K 26/08, OTK ZU 9A poz. 135.).

W rozpatrywanej sprawie WSA w Gdańsku nie odwołuje się do wykładni funkcjonalnej przepisów typizujących prawo dostępu do informacji publicznej. Sąd administracyjny ograniczył się do przytoczenia w sposób *in extenso* treści art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Głębszej analizie zostały natomiast poddane przepisy określające prawo do prywatności osoby fizycznej. Taki sposób postępowania prowadzi do wniosku, iż proces stosowania prawa został przeprowadzony niewłaściwie. Nie sposób bowiem nie zauważyć, iż Sąd przyjmuje aprioryczne założenie z którego wynika, że prawo do prywatności jest wartością nadrzędną nad prawem dostępu do informacji publicznej. Tymczasem relacja między tymi prawami opiera się na zasadzie równorzędności. Co oznacza, że realizacja jednego z tych praw nie może odbywać się kosztem drugiego. Niewłaściwe jest również takie postępowanie organu stosującego prawo, które podważałoby treść któregośkolwiek z tych praw. Skarżone rozstrzygnięcie wpisuje się w szereg orzeczeń, w których bez klarownych i logicznych argumentów podważa się prawo obywateli do społecznej kontroli działań organów władzy publicznej. WSA w Gdańsku nie zauważa, iż cechą charakterystyczną współczesnych demokracji jest prawo obywatela do dysponowania własnym majątkiem. *W ramach umowy*

*społecznej obywatele godzą się ponosić ciężary publiczne, ale w zamian powinni posiadać narzędzia realnej kontroli nad sposobem ich wydatkowania (P. Szustakiewicz, Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2499/13, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2015, nr 5, s. 179). Skarżone orzeczenie opiera się na pewnej idealizacji otaczającej nas rzeczywistości, w której brak nepotyzmu i nadużywania władzy. Jak zauważa się w doktrynie *Może się bowiem okazać, że umowy cywilnoprawne dotyczące usług o charakterze technicznym służą przepływowi środków do osób niekompetentnych, ale związanych w różny sposób z osobą, która takimi środkami dysponuje (np. zatrudnienie na podstawie takiej umowy krewnych osób kierujących danym organem). Stąd raczej należałoby uznać, że dane osobowe z którymi podmioty publiczne podpisały umowy cywilnoprawne, powinny zostać ujawnione. Takie stanowisko jest szczególnie ważne, jeżeli kontrola społeczna sposobu działania władzy publicznej ma być efektywna, a nie fasadowa.*(P. Szustakiewicz, Glosa... op. cit., s. 180).*

W skarżonym orzeczeniu brak jest szerszej refleksji nad prawem do informacji publicznej. Prywatność osoby fizycznej została wyniesiona do rangi wartości absolutnej i niepodlegającej żadnym ograniczeniom. Konsekwencje takiego stanowiska mogą okazać się kosztowne dla całego społeczeństwa. Spółka twierdzi, że postawiony zakres badań nie jest związany z prestiżem, uprzywilejowaniem czy też wysokością wynagrodzenia dlatego, też nie ma zagrożeń społecznych, które uzasadniałyby ingerencję w prawo do prywatności. Takie stanowisko w pełni ukazuje niezrozumienie istoty sprawy. Nepotyzm, kumoterstwo, czy też nadmierne wynagrodzenie pracowników stanowi społeczne zagrożenie i może pojawić się na każdym stanowisku. Prestiż czy też uprzywilejowanie nie mają w tej sprawie żadnego znaczenia. Jednocześnie Spółka obawia się reakcji społecznej wskazując, iż *Udzielenie takiej informacji oderwanej od kwalifikacji, doświadczenia zawodowego czy innych osobistych walorów szeregowego pracownika spółki, w przypadku istnienia powiązań rodzinnych, które w miejscowości o ograniczonej ilości mieszkańców mogą zaistnieć, mogłoby prowadzić do nieuprawnionej stygmatyzacji tych pracowników.* W istocie więc Spółka obawia się, iż powiązania rodzinne występujące między pracownikami spółki mogłyby spotkać się z nieprzychylną opinią społeczeństwa. Teza ta jest jak najbardziej słuszna, ale w sytuacji, gdy władza czyni z zatrudnienia pewnych osób tajemnicą, poziom nieufności zostaje spotęgowany. Gdyby procedury zatrudnienia w Spółce były transparentne społeczeństwo miałoby pewność, że pracują tam pracownicy o najwyższych kwalifikacjach, a rodzinne konotacje zostałyby przesunięte na dalszy tor.

Z powyższego wynika, iż Sąd rozstrzygając niniejszą przyjął zasadę *clara sunt interpretanda* nie odwołując się do dyrektyw pozajęzykowych. Doprowadziło to do błędnych rezultatów wykładni opierających się za założeniu, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w przypadku kolizji z prawem do prywatności.

Zarzut III i IV

WSA w Gdańsku przyjął założenie, iż prawo do prywatności jest wartością absolutną, która nie podlega ograniczeniu. Z takim stanowiskiem Sądu nie sposób się zgodzić.

Powszechnie przyjmuje się, że prawo do prywatności jako osobna kategoria jurystyczna pojawiło się XIX wieku. Narodziny tego prawa związane są z powstaniem artykułu S.D. Warren, L.D. Brandeis, *The Right to Privacy*, opublikowanym w „Harvard Law Review”. Autorzy ci zauważyli, że *By sprostać nowym wyzwaniom (..), common law powinno uznać ogólne prawo do prywatności, które chroni „nienaruszalną osobowość człowieka”, prawo do – jak to ujęli za Thomasem Cooleyem – „bycia pozostawionym w spokoju” (to be let alone)*(K. Motyka, *Prawo do prywatności*, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach 2010, nr 85, s. 11). W doktrynie zauważa się również, że prawo do prywatności *daje gwarancję ograniczonego dostępu innym do jednostki, chroniąc przed niechcianą ingerencją osób trzecich, pozwala kontrolować informacje o charakterze osobistym, umożliwia poszanowanie tajemnicy prywatnej oraz intymności*. (Zob. R. Wieruszewski, *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, wersja elektroniczna). Warto także zaznaczyć, iż każde prawo człowieka ma dwuwarstwową strukturę. Z jednej strony prawo człowieka należy rozpatrywać w aspekcie podmiotowym jako prawo podmiotowe przysługujące jednostce, natomiast w aspekcie przedmiotowym prawo człowieka to norma prawna z której wynika owe prawo (zob. P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2011, s. 91 – 92). Obie te struktury są ze sobą ściśle powiązane. W kontekście niniejszej sprawy powiązanie między strukturą podmiotową i przedmiotową prawa do prywatności ma ogromne znaczenie. Z tym, że w przypadku prawa do prywatności mamy do czynienia z tzw. prawem wolnościowym. Istotą praw wolnościowych jest to, że *z jednej strony prowadzą się do ograniczenia kompetencji prawodawczych władzy, z drugiej natomiast, jeżeli rzeczy dotyczą wolności prawnie chronionej, polegają na nakazie dla organów państwa podejmowania działań przeciwstawiających się naruszeniu przez kogoś wolności współobywateli*. (S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys Teorii Prawa*, Poznań 2001, s. 113). Należy jednak zaznaczyć, iż państwo chroni przed ingerencją w wolności innych osób w takim zakresie w jakim żąda tego posiadacz prawa wolnościowego. Jeżeli bowiem podmiot, któremu przysługuje prawo podmiotowe rezygnuje z tego prawa, to organu władzy publicznej nie mają obowiązku ochrony tego prawa. Pojawia się więc pytanie, czy pracownicy podpisując umowę z podmiotem publicznym chcieli „być pozostawieni w spokoju”?

W orzeczeniu z dnia 8 listopada 2012 r. Sąd Najwyższy uznał, iż *Osoby takie [które zawarły umowy cywilnoprawne – przypis Skarżący] musiały liczyć się z tym, że ich personalia nie pozostaną anonimowe. 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 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 – art. 61 ust. 3 Konstytucji). 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.* (wyrok SN z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt I CSK 190/12, Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego). Z orzeczenia tego można wyprowadzić

wniosek, że podmiot podpisujący umowę z podmiotem publicznym godzi się na ingerencję w jego prawo podmiotowe, a skoro tak to organy władzy publicznej nie mają podstaw do ochrony takiego prawa. Wydaje się również, że taki pogląd akceptowany jest w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 4 września 2013 r. podkreślił, iż *osoba fizyczna zawierając umowę cywilnoprawną z podmiotem publicznym, nie może oczekiwać, że w zakresie takich danych jak imię i nazwisko, przedmiot umowy, wysokość wynagrodzenia zachowa prawo do prywatności. Należy uznać, że przez sam fakt zawarcia takiej umowy z podmiotem publicznym osoba fizyczna pozbawia się częściowo prawa do prywatności. Prawo do prywatności obejmuje ochronę życia osobistego, rodzinnego, towarzyskiego człowieka. Imię i nazwisko zasadniczo należy do sfery prywatności człowieka, jednak w pewnych sytuacjach staje się «sprawą publiczną». Ma to miejsce wówczas gdy osoba fizyczna decyduje się na zawarcie umowy z podmiotem publicznym, w wyniku której otrzyma wynagrodzenie ze środków publicznych.* (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 września 2013 r., sygn. akt II SA/Gd 447/13, CBOSA). W świetle powyższego trudno bronić stanowiska, iż pracownik Spółki zawierając umowę z podmiotem publicznym chciał „być pozostawiony w spokoju”.

W trakcie rozpatrywania niniejszej sprawy pojawił się argument, iż pracownik podmiotu publicznego ma takie samo prawo do prywatności jak pracownik podmiotu prywatnego. Przyjmując ten tok rozumowania należy stwierdzić, że tym bardziej rozstrzygnięcie podjęte przez WSA w Gdańsku jest niewłaściwe. Dla zobrazowania tego problemu warto posłużyć się przykładem. Otóż, jeżeli pracodawcą jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością to nie jest tak, że udziałowiec tej spółki nie ma prawa do informacji o zatrudnionych w tej spółce pracownikach. Zgodnie z art. 212 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm.) każdemu wspólnikowi spółki z o.o. służyć prawo do kontroli działań podejmowanych przez spółkę. W tym celu wspólnik lub wspólnik z upoważnioną przez siebie osobą może w każdym czasie przeglądać księgi i dokumenty spółki. Przy czym przez „księgi i dokumenty” rozumie się *wszelką dokumentację znajdującą się w spółce: listy obecności, spis inwentarza, księgi wpływu i wypływu dokumentów, dokumentację rozliczeń ZUS, potwierdzenie płacenia podatków, zestawienie wyników za dany okres, sprawozdania, protokoły pokontrolne (...)*. (A. Kidyba, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*. Warszawa 2013, s. 977). Czy zdaniem Sądu w takim przypadku pracownik spółki może powołać się na naruszenie jego praw wolnościowych? Oczywiście, że nie bowiem zawierając umowę ze spółką pracownik powinien zdawać sobie sprawę, iż jego dane nie pozostaną anonimowe w stosunku do udziałowców. Podobne uprawnienie zostało przyznane także akcjonariuszom spółki akcyjnej, którzy mają prawo do informacji o działaniach podejmowanych przez spółkę (art. 428 k.s.h.). Warto także zauważyć, że akcjonariat spółki akcyjnej może być często liczniejszy niż liczba mieszkańców danej wspólnoty samorządowej. Ustawodawca jednak wychodzi z założenia, że podmiot który finansowo angażuje się w dane przedsięwzięcie ma prawo wiedzieć w jaki sposób wydawane są jego środki. W przypadku spółki komunalnej jedynym udziałowcem jest jednostka samorządu terytorialnego. Z kolei jednostka samorządu terytorialnego posiada

środki od mieszkańców danej wspólnoty. Dlatego też mieszkańcom jednostki samorządu terytorialnego przyznaje się prawo do uzyskania informacji w jaki sposób środki te zostały wydatkowane. Z tych zależności powinien zdawać sobie sprawę również pracownik spółki komunalnej, dlatego nie powinien on liczyć na anonimowość. Co więcej podpisując umowę zarówno z podmiotem publicznym czy też prywatnym ogranicza on zakres swojej wolności. W takim przypadku trudno twierdzić, że występuje przedmiot, który mógłby podlegać ochronie przez organy władzy publicznej.

Należy także zauważyć, iż Sąd rozstrzygający sprawę powołuje nieadekwatne wzorce konstytucyjne. I tak, Sąd odmawiając dostępu do informacji publicznej odwołał się do treści art. 51 ust. 1 Konstytucji RP. Z przepisu tego wynika, że nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawnienia dotyczących jego osoby. Pracownik spółki komunalnej zawierając umowę z podmiotem publicznym dobrowolnie ujawnił swoje dane, które stały się informacją publiczną. Jak zauważa się w doktrynie *Udzielenie informacji o osobie może być częścią umowy, musi jednak pozostawać w jej granicach i dawać swobodę wyboru*. (I. Lipowicz, *Konstytucyjne prawo do informacji a wolność informacji*, [w:] *Wolność informacji i jej granice*, red. G. Szpor, Katowice 1997, s. 14). Z tej perspektywy trudno bronić stanowiska, że udostępnienie imion i nazwisk pracowników spółki komunalnej byłoby naruszeniem art. 51 ust. 1 Konstytucji RP. Pracownicy w sposób dobrowolny udostępnili dane dotyczące ich osoby, a z chwilą zawarcia umowy dane te zasiliły zasób informacji publicznych. W świetle wyżej przywołanego orzecznictwa naiwnością byłoby twierdzenie, że dane pracowników pozostaną anonimowe. Jednakże biorąc pod uwagę treść art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Sąd I instancji winien odwołać się ewentualnie do art. 47 Konstytucji RP.

Zarzut V

Prawo do informacji jest publicznym prawem podmiotowym, którego korelatem jest obowiązek istniejący po stronie organu władzy publicznej lub podmiotu zobowiązanego. Podmioty te powinny podejmować aktywne działania, aby dostarczyć osobie zainteresowanej na jej żądanie pewnego zakresu informacji (wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K17/05). Sam ustrojodawca przyjmuje koncepcję, że prawo dostępu do informacji nie ma charakteru bezwzględnego. W art. 61 ust. 3 Konstytucji RP wyznaczono dopuszczalne granice ograniczenia prawa do informacji (publicznej). Z przepisu tego wynika, że ograniczenie prawa dostępu do informacji jest możliwe jedynie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i prawa innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Z tej perspektywy warto przyrzeć się uzasadnieniu skarżonego wyroku. Otóż, Sąd stanął na stanowisku, że treść art. 5 ust. 2 u.d.i.p. *wprowadza regulację w zakresie korzystania z uprawnienia do informacji publicznej i określa jego granice, które należy respektować na gruncie przepisów ustawy o ochronie dóbr osobistych*. Stwierdzenie to ma charakter kontradiktoryczny, bowiem art. 5 ust. 2 u.d.i.p. nie określa granic dostępu do informacji publicznej, a jedynie daje potencjalną możliwość jego ograniczenia. Gdyby przyjąć koncepcję

prezentowaną przez Sąd należałoby uznać, iż prawo do informacji publicznej w każdym przypadku ustępuje prawu do prywatności osoby fizycznej. Tymczasem w żadnym przypadku nie sposób twierdzić, że prawo do informacji (publicznej) w określonych przypadkach może mieć charakter podrzędny. Prawo do informacji jest wartością nadrzędną, podlegającą szczególnej ochronie prawnej w demokratycznym państwie prawa. Niekiedy jednak dzieje się tak, że prawo dostępu zostaje skonfrontowane z innymi wartościami konstytucyjnymi. I jedynie w przypadku, gdy prawo do informacji konfrontuje się z ochroną wolności i prawa innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochroną porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa, prawo to **może** zostać ograniczone. Oznacza to, że organ zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej musi respektować konieczność ważenia zasady prawa do informacji z wartościami wskazanymi w art. 61 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok TK, sygn. akt K 17/05). Postąpieniem się przez ustrojodawcę zwrotem „może” pociąga za sobą szereg konsekwencji prawnych. Mianowicie, będzie to oznaczało, iż w przypadku syku prawa dostępu z taką wartością konstytucyjną jak na przykład prawo do prywatności, organ może podjąć decyzję, której treścią będzie przyznanie prawa dostępu do informacji publicznej charakteru prymarnego. Jest to związane z wprowadzeniem przez ustrojodawcę konstrukcji tzw. swobodnego uznania w procesie stosowania prawa. Konstrukcja ta powoduje, że użycie w przepisie upoważniającym, a w zasadzie zrębowym, zwrotu organ może, nie przesądza o tym, że organ ma całkowitą swobodę ustalenia takich czy innych konsekwencji prawnych. Jak zauważa się w doktrynie prawa administracyjnego proces stosowania prawa w przypadku uznania administracyjnego powinien być bardzo skrupulatny, aby organowi nie zarzucono arbitralności (zob. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Poznań 2001, s. 224; M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959, s. 32; A. Gomułowicz, A. Skoczylas, [w:] *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i prawie administracyjnym*, A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, Warszawa 2013, s 100 – 102).

Modelowo więc, organ do którego wystąpiono z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej powinien rozważyć czy prawo dostępu wchodzi w kolizję z innymi wartościami wymienionymi w art. 61 ust. 3 Konstytucji. Jeżeli tak się dzieje, to organ administracji powinien skrupulatnie rozważyć, czy prawo dostępu powinno ustąpić ze względu na inne wartości wynikające z art. 61 ust. 3. Jedynie taka procedura udostępnienia wnioskowanych informacji nie będzie pociągała za sobą wadliwości decyzji stosowania prawa. Warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię. Mianowicie, art. 61 ust. 3 Konstytucji RP stanowi konstytucyjną podstawę do ograniczenia prawa do informacji publicznej, co jednak nie oznacza, że na podstawie tego przepisu można kogokolwiek pozbawić prawa do informacji. Należałoby to interpretować w ten sposób, że organ administracji musi udostępnić taką paletę informacji, których uzyskanie przez wnioskodawcę dałoby się pogodzić z innymi konstytucyjnymi wartościami.

W niniejszej sprawie Sąd w sposób arbitralny przyjął, iż prawo do prywatności ma charakter nadrzędny. W uzasadnieniu skarżonego wyroku trudno doszukać się pogłębionej

analizy istoty prawa dostępu do informacji publicznej. Sąd zauważa, że prawo do prywatności jest wartością chronioną konstytucyjnie, jednocześnie nie dostrzegając, iż taki sam charakter ma prawo dostępu do informacji publicznej. Trudno znaleźć również rozważania nad możliwą głębokością ingerencji w prawo do ochrony prywatności. Sąd rozstrzygający sprawę traktuje prawo do ochrony prywatności w kategoriach absolutu, który nie podlega żadnym ograniczeniom. Sąd nie odwołuje się także do zasady proporcjonalności, co jest konieczna dla właściwego poszanowania każdego z kolidujących praw. Jak zauważa się w doktrynie *nadmierny indywidualizm i traktowanie poszczególnych praw jednostki jako ius infinitum, prowadziłyby w sposób naturalny do naruszenia interesów innych podmiotów, którym by one przysługiwały, a w efekcie do konfliktów między nimi.* (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2012, s. 218). Z takim właśnie naruszeniem prawa dostępu do informacji publicznej mamy do czynienia w rozstrzyganej sprawie.

Zarzut VI

W uzasadnieniu skarżonego wyroku można znaleźć następujące stwierdzenie: *Skarżący poza zainteresowaniem społecznym, nie wskazał żadnych innych powodów udostępnienia informacji, skutkującej naruszenie prawa do prywatności tych podmiotów. W szczególności nie wskazał on żadnego realnego zagrożenia interesu społecznego, a ewentualne nieprawidłowości w funkcjonowaniu spółki komunalnej winny być przedmiotem kontroli organów właściwych w tym zakresie.* Takie stanowisko Sądu świadczy co najmniej o dwóch rzeczach. Po pierwsze, Sąd nie uświadamia sobie reguł rozkładu ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym. Po drugie, Sąd nie rozumie istoty prawa dostępu do informacji publicznej.

Jeżeli chodzi o rozkład ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym, to należy zaznaczyć, że nie jest rolą strony postępowania dowodzenia faktów, z których strona wywodzi skutki prawne. Ustawodawca nie nakłada na stronę postępowania o udostępnienie informacji publicznej obowiązku wykazania powodów udostępnienia takiej informacji. Jedynie na podmiocie zobowiązanym spoczywa ciężar dowodu w znaczeniu formalnym. Stwierdzić należy, iż regulatorem ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym jest zasada prawdy obiektywnej oraz art. 77 § 1 K.p.a. Taki pogląd został zaprezentowany także przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie *Mimo że w prawie cywilnym obowiązuje reguła, zgodnie z którą ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne (art. 6 k.c.), to podkreślić należy, iż reguła ta nie może być stosowana wprost w prawie administracyjnym. Z zasady prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) oraz z art. 77§ 1 k.p.a. wynika, że ciężar dowodu spoczywa na organie administracji.* (Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 2385/06, CBOSA.). Podobnie uznał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 sierpnia 1998 r. wskazując, że *regułą obowiązującą w procedurze administracyjnej, różną od obowiązującej w sprawach cywilnych (art. 6 k.c.), jest to, że ciężar udowodnienia faktów istotnych dla rozstrzygnięcia w sprawie spoczywa na organie administracyjnym. Wiąże się to z istotą postępowania administracyjnego, na etapie którego organ nie jest stroną, lecz organem władczym.* (Wyrok

NSA z dnia 26 sierpnia 1998 r., sygn. akt I SA/Gd 1675/96, CBOSA.). Powyższe stwierdzenie Sądu sugeruje, że udostępnienie wnioskowanych informacji byłoby możliwe, gdy strona postępowania wykazała jakieś inne powody udostępnienia niż jedynie zainteresowanie społeczne. Przyjęcie takiego założenia pociąga za sobą dalsze konsekwencje. Po pierwsze, oznacza to, że rzeczywistym powodem odmowy udostępnienia wnioskowanych informacji nie jest ochrona prywatności osób fizycznych, ale brak wykazania powodów zainteresowania takimi informacjami. W takiej sytuacji należałoby uchylić zaskarżoną decyzję i przekazać ją do ponownego rozpoznania spółce komunalnej, w celu zbadania czy istnieją jakieś szczególne powody, dla których wnioskowana informacja miałaby być udostępniona. Po drugie, takie stanowisko Sądu oznacza, że przy rozpatrywaniu sprawy nie doszło do wyważenia prawa do ochrony prawa prywatności z prawem dostępu do informacji publicznej.

Sąd twierdzi, że ewentualne nieprawidłowości w funkcjonowaniu spółki komunalnej powinny być przedmiotem kontroli odpowiednich organów. Oznacza to, że zdaniem Sądu prawo dostępu do informacji publicznej swoim zakresem obejmuje jedynie sytuacje, które nie są przedmiotem kontroli właściwych organów. Tymczasem prawo dostępu do informacji publicznej nie występuje zamiast właściwych instytucji kontroli, ale obok tych instytucji. Prawo dostępu i kontrola dokonywana przez odpowiedni organ są od siebie niezależne. Dlatego też powyższy argument należy uznać na chybiony.

Z powyższych względów wnoszę jak w petitum.

Załączniki:

- 1. odpis skargi wraz z załącznikami – 3 egz.*
- 2. Pełnomocnictwo wraz z opłatą.*