

Legionowo, dnia 25 października 2021 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
Wydział II
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

Skarżący:

Organ administracji:

Samorządowe Kolegium Odwoławcze
w Warszawie
ul. Obozowa 57
01-161 Warszawa
NIP: 526-16-56-044
REGON: 010857000

S P R Z E C I W

od decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie
z dnia 19 października 2021 roku – znak: KOA/4050/Pi/21
w przedmiocie uchylenia decyzji o odmowie udostępnienia informacji
publicznej i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia

Na podstawie art. 3 § 2 pkt 1, art. 50 § 1 i art. 64a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325; dalej jako p.p.s.a.) w związku z art. 16 ust. 2 i art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2176; dalej jako: u.d.i.p.) w związku z art. 16 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.; dalej jako k.p.a.) oraz w związku z art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 roku o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 570) w imieniu własnym **wnoszę sprzeciw** od decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 19 października 2021 roku znak: KOA/4050/Pi/21 (doręczonej stronie skarżącej w dniu 25 października 2021 roku) uchylającej decyzję Starosty Legionowskiego z dnia 28 września 2021 roku znak: WAK.1431.8.2021 w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej w zakresie kopii aktualnie obowiązujących umów o pracę zawartych z zatrudnionymi

w Starostwie Powiatowym w Legionowie radcami prawnymi i przekazującej sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, **zaskarżając ww. decyzję w całości.**

Zaskarżonej decyzji zarzucam naruszenie:

- 1) art. 138 § 2 k.p.a. – poprzez bezpodstawne uchylenie decyzji organu pierwszej instancji i przekazanie sprawy temu organowi do ponownego rozpatrzenia, pomimo braku przesłanek do zastosowania powołanego przepisu, bowiem decyzja organu pierwszej instancji nie była obarczona uchybieniami wytkniętymi przez organ odwoławczy;
- 2) art. 138 § 2 in fine k.p.a. – poprzez wskazanie organowi pierwszej instancji wadliwych zaleceń co do dalszego procedowania, których wypełnienie naraziłoby organ pierwszej instancji na zarzut beczynności;
- 3) art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. – poprzez niezastosowanie tego przepisu i niewydanie decyzji o uchyleniu zaskarżonej decyzji i umorzeniu postępowania przed organem pierwszej instancji w sytuacji uznania, że postępowanie administracyjne w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej jest bezprzedmiotowe;
- 4) art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d) u.d.i.p. – poprzez błędne przyjęcie, że żądane informacje nie stanowią informacji publicznej;
- 5) art. 10 ust. 1 i 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284) oraz art. 61 ust. 1 w zw. z art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zakresie, w jakim z przepisów tych wynikają zasady ograniczenia prawa do informacji publicznej, poprzez błędne zastosowanie, polegające na nieuzasadnionym przyjęciu, że żądana informacja nie może zostać udostępniona wbrew warunkom proporcjonalności i konieczności dokonanego ograniczenia, a ponadto nieudostępnienie tej informacji nie znajduje podstaw w potrzebie ochrony wartości prawnie chronionych wskazanych w art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.

Wobec powyższego wnoszę o:

- 1) **uchylenie zaskarżonej decyzji** – na podstawie art. 151a zdanie pierwsze p.p.s.a.;
- 2) **wymierzenie organowi grzywny w wysokości zgodnej z uznaniem Sądu** – na podstawie art. 151a zdanie drugie p.p.s.a.
- 3) **zasądzenie zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych** – na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 1 i art. 209 oraz w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.

UZASADNIENIE

- **Stan faktyczny sprawy**

Wnioskiem z dnia 14 września 2021 roku Wnioskodawca zwrócił się do Starosty Legionowskiego o udostępnienie informacji publicznej w zakresie m.in. kopii aktualnie obowiązujących umów o pracę zawartych z zatrudnionymi w Starostwie Powiatowym w Legionowie radcami prawnymi.

Po rozpatrzeniu wniosku w powołanym powyżej zakresie, decyzją z dnia 28 września 2021 roku znak: WAK.1431.8.2021 Starosta Legionowski odmówił udostępnienia informacji publicznej. Organ pierwszej instancji w uzasadnieniu decyzji wskazał w szczególności, że zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Organ pierwszej instancji przyjął, że „zgodnie z ugruntowaną linią orzecznictw (por. wyrok WSA z 3.07.2019 r., II SA/Gd 133/19 za osobę pełniącą funkcję publiczną należy uznać każdego kto wykonując zadania w organach władzy publicznej lub też w strukturach osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, jeśli funkcja ta ma związek z dysponowaniem majątkiem państwowym lub samorządowym albo zarządzaniem sprawami związanymi z wykonywaniem swoich funkcji przez szeroko rozumiane Państwo. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z 20 marca 2006 r. sygn. K 17/05) spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są takie stanowiska, które mają charakter usługowy lub techniczny, a za takie należy uznać stanowisko radcy prawnego.”.

Organ pierwszej instancji stwierdził zatem, że umowy o pracę zawarte z radcami prawnymi podlegają ochronie ze względu na prywatność osoby fizycznej, a osoby zatrudnione na stanowiskach radców prawnych nie zrezygnowały z przysługującego im prawa do prywatności.

Organ pierwszej instancji wskazał także, że ochrona danych osobowych została zagwarantowana w przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (RODO). RODO stanowi, zdaniem Organu pierwszej instancji, *lex specialis* w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Organ administracji publicznej jest zobowiązany do przestrzegania przepisów RODO, a tym samym ochrony danych osobowych stanowiących sferę prywatności pracowników Starostwa Powiatowego w Legionowie.

Decyzją z dnia 19 października 2021 roku znak: KOA/4050/Pi/21 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie uchyliło zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji i przekazało sprawę organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia wskazując, że organ pierwszej instancji powinien odmówić udostępnienia wnioskowanej informacji „zwykłym pismem”, albowiem zastosowania w sprawie nie ma tryb dostępu do informacji publicznej, gdyż żądana informacja w postaci kopii umów o pracę zawartych z radcami prawnymi nie stanowi informacji publicznej.

- **Analiza sprawy i uzasadnienie prawne**

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie jest organem znanym ze swojej niechęci do obywateli, w szczególności w zakresie realizacji prawa człowieka jakim jest prawo do informacji i swoich „kreatywnych” interpretacji prawa do informacji „publicznej” mających na celu jak największe jego ograniczenie, a także regularnego łamania przez ten organ prawa człowieka do informacji (art. 10 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, przepisów Konstytucji RP (zwłaszcza art. 61) i ustawy o dostępie do informacji publicznej, jednakże z sytuacją taką, jaka zaistniała w niniejszej sprawie, Skarżący nie miał jeszcze nigdy do czynienia.

Zaskarżona decyzja rażąco narusza przepisy prawa materialnego, gdyż wbrew przepisom ustaw oraz orzecznictwu sądów administracyjnych uznaje, że umowy o pracę zawierane przez jednostki sektora publicznych nie stanowią informacji publicznej. Decyzja rażąco narusza też normy prawa procesowego, a w szczególności art. 138 § 2 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem *Organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.* W niniejszej sprawie Organ jednak nie wykazał, aby miała miejsce taka sytuacja. Swoją decyzję Organ oparł bowiem na błędnym założeniu, że organ pierwszej instancji nie powinien wydawać decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, ponieważ żądana informacja przez Skarżącego nie posiada waloru informacji publicznej, a co za tym idzie, tryb określony w ustawie o dostępie do informacji publicznej nie powinien mieć zdaniem organu zastosowania. Kierując się taką oczywiście błędną logiką Organ powinien jednak wydać decyzję na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. i uchylić zaskarżoną decyzję i umorzyć postępowanie w sprawie z uwagi na jego rzekomą bezprzedmiotowość. W okolicznościach niniejszej sprawy przy zaprezentowanej przez organ odwoławczy argumentacji zastosowanie art. 138 § 2 k.p.a. był całkowicie nieuzasadnione.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że wydając zaskarżoną decyzję Organ uchylił się od merytorycznego rozpatrzenia odwołania i wydał tzw. decyzję kasatoryjną mimo braku wykazania, aby w sprawie zachodziły przesłanki z art. 138 § 2 k.p.a.

Tak samo Organ sformułował rażąco wadliwe zalecenia co do dalszego procedowania wniosku przez organ pierwszej instancji, których zastosowanie naruszyłoby organ na uzasadniony zarzut bezczynności. Organ odwoławczy wskazał bowiem, że Starosta Legionowski powinien „zwykłym pismem” poinformować Skarżącego o „odmowie” udostępnienia przedmiotowej informacji, z uwagi na fakt, iż nie posiada ona waloru tzw. informacji publicznej. Ze stanowiskiem tym jednak nie sposób się zgodzić. Przepisy ustawy i orzecznictwo nie pozostawia w tej kwestii wątpliwości, że **umowy o pracę zawierane przez jednostki sektora finansów publicznych stanowią informację publiczną**. Jak bowiem wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 lipca 2021 roku sygn. akt III OSK 3275/21 **stanowisko, że umowy o pracę osoby pełniącej funkcję publiczną stanowią informację publiczną – nie oznacza, że zostaje wyłączona jej ochrona prywatności**. W tym zakresie należy przytoczyć pogląd NSA zawarty w wyroku z dnia 18 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 695/14, w którym z powołaniem na wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05 – podniesiono, że „rozważając możliwość udostępnienia informacji o wynagrodzeniu osoby pełniącej funkcje publiczne organ powinien każdorazowo analizować czy jest ona niezbędna z punktu widzenia celów prawa do informacji publicznej, a także czy nie narusza godności i intymności osoby, której taka informacja dotyczy. Należy zwrócić również uwagę, że udzielenie informacji o wysokości środków publicznych wydatkowanych na wynagrodzenie określonego pracownika jednostki publicznej, a taka, jak wskazano wyżej, informacja ma charakter informacji publicznej, nie zawsze będzie oznaczało ujawnienie rzeczywiście wypłaconego wynagrodzenia, na które może składać się wiele elementów, jak też mogą być z niego dokonywane potrącenia z różnych tytułów. Podkreślić należy, że o ile ujawnienie wynagrodzenia „zasadniczego” funkcjonariusza nie będzie ograniczone prawem do prywatności, to już różnego rodzaju dodatki np. o charakterze pomocy socjalnej mogą być taką ochroną objęte (np. świadczenia związane w chorobą członka rodziny). Potencjalnie ochronie będą podlegać także potrącenia np. z tytułu alimentów”. Stanowisko to w niniejszej sprawie Sąd przyjmuje za własne. Powyższe oznacza, że organ, rozpoznając wniosek powinien rozważyć, czy udostępnienie treści umów i aneksów do tych umów zawartych z Kierownikiem Referatu nie narusza jego prawa do prywatności. W zależności od ustaleń poczynionych przez Prezydenta [...] – **organ ten albo udzieli żądanej informacji albo wyda decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej**.

Odnosnie zaś umów o pracę lub innego rodzaju umów zawieranych z enumeratywnie wymienionymi osobami aktualnie zatrudnionymi w Sądzie

Najwyższym to również zasadnie Sąd I instancji uznał, że stanowią one informację publiczną. Umowy te obrazują bowiem zasady funkcjonowania Sądu Najwyższego, stanowią informacje o osobach sprawujących określone funkcje i ich kompetencje, a także obrazują gospodarowanie środkami publicznymi, którymi dysponuje Sąd Najwyższy. Podnoszone w skardze kasacyjnej argumenty dotyczące obowiązujących przepisów służących ochronie danych osobowych, prywatności, które to przepisy zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną, uniemożliwiają uznanie, że umowy te stanowią informację publiczną, są całkowicie chybione. **Fakt, że określona informacja zawiera dane dotyczące prywatności lub tajemnicę przedsiębiorcy, czy też inne prawem chronione tajemnice, nie oznacza, że traci ona charakter informacji publicznej. Nadal jest informacją publiczną, ale zgodnie z art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej prawo do jej uzyskania podlega stosownym ograniczeniom. W takiej sytuacji organ może odmówić udostępnienia danej informacji, ale stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy zobligowany jest wydać stosowną decyzję w tym przedmiocie.** – wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2014 roku, sygn. akt I OSK 1741/13

Nieuzasadnione jest również stanowisko organu, iż objęte żądaniem pkt 5 wniosku umowy o pracę lub innego rodzaju umowy z osobami aktualnie zatrudnionymi w Sądzie Najwyższym nie stanowią informacji publicznej. W ocenie Sądu przedmiotowe umowy, podpisane z osobami zatrudnionymi na stanowiskach wymienionych w pkt a) - h), w tym również ich wynagrodzenie, obrazują zasady funkcjonowania Sądu Najwyższego, w szczególności tryb działania w zakresie wykonywanych zadań publicznych i działalności w ramach wydatkowania środków publicznych, który winien być transparentny i poddany kontroli społecznej. – wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2013 roku, sygn. akt II SAB/Wa 503/12.

Tak samo całkowicie chybione jest twierdzenie Organu odwoławczego, jakoby zatrudnieni w Starostwie Powiatowym w Legionowie radcowie prawni nie pełnili funkcji publicznej.

Radca prawny niewątpliwie jest pracownikiem samorządowym, który pełni funkcję publiczną i ma realny wpływ na treść decyzji i rozstrzygnięć władczych organu, w którym pozostaje zatrudniony. Za przykład należy podać chociażby projekty uchwał organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, które zawsze przechodzą przez opiniowanie i uzgadnianie przez radcę prawnego, który może wprowadzać stosowne zmiany, które są wiążące dla organu, gdyż domniemywa się, że są one zgodne z prawem. Każdy projekt uchwały organu stanowiącego, czy zarządzenia organu wykonawczego musi przejść przez tzw. uzgodnienie pod względem formalnoprawnym dokonywane przez radcę prawnego. Ma on więc realny i konkretny wpływ na sposób pełnienia władzy publicznej przez organ. Zgodnie z orzecnictwem osoby sporządzające projekty rozstrzygnięć władczych organu również należy zakwalifikować jako osoby pełniące funkcje publiczne. Zgodnie natomiast

z art. 6 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 75) świadczenie pomocy prawnej przez radcę prawnego polega na udzielaniu porad i konsultacji prawnych (sporządzania opinii prawnych), opracowaniu projektów aktów prawnych oraz wystąpieniu przed urzędami i sądami w charakterze pełnomocnika lub obrońcy. Art. 14 tej ustawy mówi, iż radca prawny prowadzi samodzielnie sprawy przed organami orzekającymi, dbając o należyte wykorzystanie przewidzianych przez prawo środków dla ochrony uzasadnionych interesów jednostki organizacyjnej. Niewątpliwie z powołanych przepisów wynika, że wykonuje również funkcje publiczne w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. świadcząc bowiem pomoc prawną na rzecz podmiotu, który go zatrudnia ma istotny i realny wpływ na zarządzanie sprawami podmiotu, odnoszącymi się do sfery publicznej.

Reasumując, radca prawny nie może być objęty ochroną prawną, o której mówi art. 5 ust. 2, gdyż jest osobą pełniącą funkcje publiczne. - por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 grudnia 2020 r. IV SA/Wr 373/20.

wywodów za pracowników samorządowych pełniących funkcje publiczne lub mających związek z pełnieniem funkcji publicznych, w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p., uznać należy nie tylko kierowników komórek organizacyjnych w strukturze samorządu, czy pracowników, wydających decyzje administracyjne z upoważnienia organu administracji, ale także innych pracowników samorządowych, którzy w ramach swoich obowiązków wykonują zadania wywierające wpływ na podejmowanie rozstrzygnięć o charakterze władczym. Dotyczy to w szczególności pracowników merytorycznych wydziałów urzędu lub innych komórek organizacyjnych, którzy w indywidualnych sprawach innych podmiotów prowadzą postępowania administracyjne i choć nie wydają decyzji administracyjnych, to jednak przygotowują całość materiału dowodowego takiej sprawy, a nawet przedstawiają projekty decyzji administracyjnych, czy też osób uprawnionych do wydawania zaświadczeń w imieniu organu lub przyjmowania wniosków w indywidualnych sprawach administracyjnych. Natomiast za stanowiska o charakterze usługowym czy technicznym uznać należy „szeregowych” pracowników urzędu nie posiadających żadnego wpływu na procesy decyzyjne, wykonujących szeroko rozumiane czynności pomocnicze (np. osoby zajmujące się obsługą biurową, informatyczną, utrzymaniem czystości, obsługą sekretariatu, sprawami stricte administracyjnymi związanymi z odpowiedzialnością za pracę personelu obsługowego i administracyjnego, itp.).

Przenosząc powyższe uwagi na stan niniejszej sprawy stwierdzić należy, że radcowie prawni zatrudnieni w Starostwie Powiatowym w Legionowie są osobami pełniącymi funkcje publiczne w rozumieniu art. 5 ust. 2 zdanie drugie u.d.i.p.. Posiadają oni bowiem zakres uprawnień pozwalających na kształtowanie treści zadań wykonywanych przez organ samorządu terytorialnego w sferze publicznej (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 listopada 2017 roku sygn. akt II SA/Wa 964/17, LEX nr 2760201)

Radca prawny posiada znaczący wpływ na realizację zadań publicznych należących do Powiatu. Zapewnia szeroko pojętą obsługę merytoryczną Urzędu w dziedzinie prawa. Nie można zatem przyjąć, że radca prawny jest jednym z „szeregowych” pracowników urzędu nie posiadającym wpływu na procesy decyzyjne, wykonującym jedynie szeroko rozumiane czynności pomocnicze czy techniczne. **Przeciwnie, posiada on istotny wpływ na podejmowanie rozstrzygnięć o charakterze władczym.**

W świetle powyższego, należy uznać, że radcowie prawni zatrudnieni w Starostwie Powiatowym w Legionowie, z racji na zakres wykonywanych zadań, są osobami pełniącymi funkcje publiczne, zaś wnioskowana informacja ma związek z pełnieniem tych funkcji. Umowa o pracę, na podstawie której radca prawny wykonuje swoją funkcję publiczną, niewątpliwie ma ścisły związek z pełnieniem tej funkcji.

Zaskarżona decyzja niewątpliwie więc narusza art. 138 § 2 k.p.a. i w związku z tym zachodzi pełna podstawa do jej uchylecia. Organ odwoławczy uznając, że żądana informacja nie stanowi informacji publicznej powinien bowiem na zasadzie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. uchylić zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji i umorzyć postępowanie w sprawie z uwagi na jego bezprzedmiotowość. W innym zaś wypadku organ odwoławczy winien merytorycznie rozpatrzyć sprawę. Być może organ odwoławczy pomylił dwie sytuacje: kiedy żądana informacja w ogóle nie stanowi informacji publicznej oraz kiedy żądana informacja publiczna stanowi informację publiczną, jednakże dostęp do niej jest ograniczony na podstawie odpowiednich przepisów ustawowych. Sytuacja tak jednak powinna budzić uzasadnione zdziwienie, gdyż w tzw. składzie orzekającym organu znalazło się troje właśnie radców prawnych orzekających na co dzień w sprawach z zakresu m.in. dostępu do informacji tzw. publicznej. Z powyższych względów, zdaniem strony skarżącej uzasadnione jest wymierzenie organowi grzywny, choćby w symbolicznej wysokości, gdyż takie sytuacje nie powinny występować w przyszłości, a grzywna miałaby w tym zakresie charakter dyscyplinujący.

Mając powyższe na uwadze, wnosi się, jak na wstępie.

Niniejszy sprzeciw wniesiono bezpośrednio do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie mając na uwadze treść art. 64c § 3 p.p.s.a.

Elektronicznie
podpisany przez

2021.10.25
15:12:53 +02'00'