

Warszawa, 5 maja 2016 r.

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska

Watchdog Polska

ul. Ursynowska 22/2

02-605 Warszawa

Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Warszawie

ul. Jasna 2/4

00-013 Warszawa

Sygn. akt: **II SA/Wa 160/16**

Termin rozprawy: **21 czerwca 2016 r.**

Zgłoszenie organizacji społecznej

na podstawie art. 33 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹

Na podstawie art. 33 § PPSA stowarzyszenie Sieć obywatelska – Watchdog Polska (dalej jako: „Stowarzyszenie”) zgłasza swój udział w postępowaniu przed sądami administracyjnymi **ze skargi (...)** (sygn. akt **II SA/Wa 160/16**).

I. Uzasadnienie przystąpienia Stowarzyszenia

Misją naszego Stowarzyszenia jest działalność na rzecz upowszechniania i realizacji idei dobrego rządzenia poprzez doprowadzenie do przejrzystości i rozliczalności instytucji publicznych oraz wzmocnienie obywatelskiej świadomości własnych praw i umiejętności korzystania z nich. Jednym z podstawowych elementów zapewniających rozliczalność działania władz i wzmocnienie obywateli w procesie rządzenia, jest jawność życia publicznego. Od 13 lat w ramach jednego z głównych projektów Stowarzyszenia – Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej (www.informacjapubliczna.org.pl) – realizujemy nadzór obywatelski nad realizacją art. 61 Konstytucji RP i ustawy o dostępie do informacji publicznej². Jawność jest wszakże niezbędnym elementem wykonywania zasady zwierzchności narodu wyrażonej w art. 4 Konstytucji RP oraz wykonywania społecznej kontroli.

Stowarzyszenie prowadzi poradnictwo w zakresie spraw związanych z obywatelskim prawem do informacji publicznej. Jesteśmy wielokrotnie stroną postępowań

¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), dalej jako: „PPSA”.

² Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058), dalej jako: UDIP.

administracyjnych i sądownoadministracyjnych, jak również uczestnikiem tych postępowań jako organizacja społeczna.

Wskazane okoliczności składając się na doświadczenie Stowarzyszenia w zakresie prawa do informacji publicznej, przemawiają, naszym zdaniem, za dopuszczeniem Stowarzyszenia do sprawy ze skargi (...) w charakterze organizacji społecznej.

II. Stan faktyczny sprawy

Przedmiotem wniosku z 1 czerwca 2015 r. o udostępnienie informacji publicznej było udostępnienie rejestru umów, zawartych za okres od 2013 r. do dnia udzielenia odpowiedzi.

Wniosek ten nie został zrealizowany, skutkiem czego WSA w Warszawie w wyroku z dnia 12 listopada 2015 r., sygn. II SAB/Wa 844/15 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) uwzględnił skargę na bezczynność Kancelarii Prezydenta RP, złożoną przez (...). W tej sprawie stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska zostało dopuszczone do udziału w postępowaniu jako organizacja społeczna.

Wskutek wskazanego wyroku, została wydana w dniu 27 listopada 2015 r. decyzja (znak: BPU.0605.101.2015.3) o odmowie udostępnienia informacji publicznej w zakresie imion i nazwisk osób fizycznych, nieprowadzących działalności gospodarczej – wykonawców umów zawartych przez Skarb Państwa – Kancelarię Prezydenta RP, stanowiących określone pozycje w przekazanym wnioskodawcy rejestrze umów, zawartych przez organ. Z kolei w dniu 30 grudnia 2015 r. została wydana decyzja administracyjna (BPU.0605.101.2015.4), utrzymująca w mocy decyzję z dnia 12 listopada 2015 r. W związku z tym (...) skierował do tutejszego Sądu skargę na decyzję administracyjną.

W niniejszej sprawie kluczowe znaczenie ma okoliczność, że wnioskodawca nie uzyskał pełnej informacji o rejestrze umów, zawieranych przez Kancelarię Prezydenta RP, bowiem nie uzyskał informacji o imionach i nazwiskach osób fizycznych, nieprowadzących działalności gospodarczej.

III. Zagadnienie prawne

Odmowę udostępnienia informacji publicznej podmiot zobowiązany opiera na art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm., dalej jako: UDIP), bowiem ogranicza dostępność przedmiotowych informacji ze względu na ochronę prywatności osób fizycznych, niebędących osobami pełniącymi funkcje publiczne.

IV. Stanowisko Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska

A. W ocenie Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska organ w sposób nieprawidłowy zastosował art. 5 ust. 2 UDIP, bowiem norma wynikająca z tego przepisu nie znajduje zastosowania w przypadku sprawy o udostępnienie informacji o imionach i nazwiskach kontrahentów Kancelarii Prezydenta RP.

B. Na wstępie należy z naciskiem zwrócić uwagę na praktykę publikowania na stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej przez podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej tzw. rejestrów umów, dzięki którym ujawniane są: informacje o imionach i nazwiskach (nazwach) kontrahentów podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej; kwota, na jaką opiewa umowa; datę jej zawarcia; znak umowy oraz opis jej przedmiotu.

Nie budzi obecnie wątpliwości, że udostępnieniu na podstawie UDIP podlegają imiona i nazwiska kontrahentów podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, choćby osoby te nie pełniły funkcji publicznych oraz choćby nie świadczyły usług w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, a dostępność tych informacji nie jest ograniczana na podstawie art. 5 ust. 2 UDIP.

Fundamentalne znaczenie w tej kwestii ma wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2012 r. I 190/12 (Legalis nr 546154). Sąd ten dotyczył udostępnienia imion i nazwisk kontrahentów gminy. Zwrócono w nim m.in. uwagę, że osoby, które zawarły umowy cywilnoprawne z gminą musiały liczyć się z tym, że ich personalia nie pozostaną anonimowe. SN wskazał bowiem, że „Trudno byłoby w tej kwestii 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 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 DostInfPubU”.

Choć wyrok ten dotyczy umów cywilnoprawnych zawieranych przez jednostkę samorządu terytorialnego, to rozważania w nim poczynione odnoszą się do niniejszej sprawy, bowiem kluczowe znaczenie ma okoliczność, że tak jednostka samorządu terytorialnego, jak Kancelaria Prezydenta RP, stanowią – na gruncie art. 4 ust. 1 UDIP – podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej. W tym względzie warto także zwrócić uwagę na wyrok NSA z dnia 4 lutego 2015 r. (I OSK 531/14, CBOSA), w którym wskazano, że pogląd o jawności informacji o imionach i nazwiskach kontrahentów gminy jest ugruntowany. Ponadto wskazał, że pogląd ten uznał „jako odpowiadający funkcji instytucji dostępu do informacji publicznej pozwalającej przeciwdziałać takim patologiom życia publicznego jak np. nepotyzm”.

C. W niniejszej sprawie nie ma znaczenia dystynkcja na osoby pełniące funkcje publiczne oraz na osoby tych funkcji niepełniące, znajdująca swoją podstawę w art. 5 ust. 2 zd. 2 UDIP. Należy z naciskiem podkreślić, że do sprawowania społecznej kontroli wydatkowania środków publicznych, pełniącej między innymi funkcję antykorupcyjną, nie jest konieczne określanie statusu kontrahenta Kancelarii Prezydenta RP. Nie jest więc istotne to, czy pełni ona funkcje publiczną, czy też nie. Miałoby to znaczenie, gdyby w sprawie mógł znaleźć zastosowanie art. 5 ust. 2 UDIP, jednakże należy wskazać, że przepis ten nie znajduje zastosowania.

Należy bowiem zauważyć, że 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. (...)” (S. Gajewski, A. Jakubowski, *Glosa do wyroku SN z dnia 8 listopada 2012 r., I CSK 190/12, Samorząd Terytorialny* 2013/9/84-90).

Wobec powyższego ujawnienie żądanych przez wnioskodawcę informacji ma także związek z zasadą jawności finansów publicznych, która z kolei nie doznaje ograniczeń o charakterze podmiotowym.

D. Organ w decyzji z dnia 30 grudnia 2016 r., zwraca uwagę, że zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi jest realizowana poprzez czynności, wymienione w art. 34 ustawy o finansach publicznych (str. 5-7 decyzji z dnia 30 grudnia 2016 r.).

Należy z naciskiem podkreślić, że zasady jawności finansów publicznych w żadnym wypadku nie można ograniczyć do sposobu jej zapewnienia, wymienionych w art. 34 UFP. Nie można przyjąć, że katalog ten ma charakter zamknięty.

Zasada jawności finansów publicznych może być także realizowana przez udostępnianie informacji publicznej w postaci rejestrów umów (zob. S. Osowski, B. Wilk, *Publikowanie rejestrów umów cywilnoprawnych, związanych z wydatkowaniem środków publicznych, jako współczesny przejaw jawności finansów publicznych*, „Czasopismo Koła Naukowego Prawa Finansowego FiskUS”, nr 2/2015 (3), Szczecin 2015, s. 24-35; zob. także: B. Wilk, *Jawność wynagrodzeń w sferze publicznej jako realizacja zasady jawności finansów publicznych*, [w:] *Współczesne problemy Bankowości i sektora finansów publicznych*, red. E. Kowalewska, P. Mańczyk, Szczecin 2015, s. 427.).

V. Podsumowanie

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska w pełni podziela zarzuty skarżącego oraz przedstawioną przez niego argumentację w skardze, skierowanej do tutejszego Sądu. Pragniemy także wskazać istotne, w ocenie Stowarzyszenia, poglądy, które przedstawiamy w niniejszym piśmie procesowym.

Nie znajduje podstaw zastosowanie przez Kancelarię Prezydenta RP art. 5 ust. 2 UDIP, bowiem ujawnienie żądanej przez wnioskodawcę informacji nie pociąga za sobą naruszenia prywatności osób fizycznych. W związku z tym nie ma znaczenia okoliczność, czy kontrahenci pełnią funkcje publiczne, czy też nie, jak też nie ma znaczenia, czy świadczą oni usługi na rzecz Kancelarii Prezydenta RP w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, czy też nie.

W ocenie Stowarzyszenia, stanowisko Kancelarii Prezydenta RP w świetle jednoznacznej i niebudzącej wątpliwości praktyki ujawniania przez podmioty zobowiązane rejestrów umów cywilnoprawnych, nosi cechy unikania konieczności udostępnienia informacji publicznej, o której udostępnienie zwrócił się wnioskodawca. Takie postępowanie Kancelarii Prezydenta RP Stowarzyszenie ocenia jednoznacznie negatywnie.

Wskazać bowiem należy, że „Efektem przemian społecznych była zmiana podejścia do jawności, którą dotąd postrzegano jako element destruktywny dla utrzymania silnej pozycji

władzy kraju. (...) Tak jak zasadą dotąd była – z punktu widzenia poddanego – tajemnica, jako sposób sprawowania rządów, tak w wyniku przemian zastąpiła ją jawność. Zmienił się też kierunek przepływu informacji – odtąd to obywatele zdobywali informacje o władzy, która, dzieląc się danymi o swojej działalności i zamiarach, zabiega o popularność i zaufanie” (S. Osowski, B. Wilk, *Jawność jako wyznacznik legitymizacji władz publicznych*, [w:] *Studia nad współczesnymi ruchami społecznymi*, red. A. Wojtaszak, Szczecin 2014 s. 44).

Udostępnienie pełnego rejestru umów ma istotne znaczenie z punktu widzenia praktycznej i faktycznej realizacji zasady jawności finansów publicznych. Prezydent RP jest organem o szczególnym znaczeniu w naszym państwie. Jest bowiem najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa (*vide* art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Z kolei Kancelaria Prezydenta RP jest jego organem pomocniczym, o czym stanowi akt o szczególnej, bowiem najwyższej mocy prawnej w naszym porządku prawnym, tj. art. 143 Konstytucji RP.

Szczególna doniosłość tego urzędu, znaczenie jego funkcjonowania oraz jego pozycja ustrojowa sprawiają, że naruszanie przez ten organ prawa jest szczególnie naganne. Pragniemy zwrócić także uwagę, że ujawnienie umów, które zawiera kancelaria Prezydenta RP było tematem publicznej dyskusji podczas wyborów Prezydenta RP w pierwszej połowie 2015 r. Świadczy to o szczególnym zainteresowaniu społeczeństwa wydatkami tego organu. W związku z tym unikanie udostępnienia w pełni informacji publicznej, będącej przedmiotem złożonego przez skarżącego wniosku o udostępnienie informacji publicznej, jest wysoce naganne i niedopuszczalne. Nie konweniuje bowiem ze standardami dobrego rządzenia oraz rozliczalności władz publicznych.

W związku z powyższym wnosimy o dopuszczenie Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu oraz wzięcie pod uwagę argumentów, podniesionych w niniejszym piśmie.

Załączniki:

- wydruk statutu Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska
- wydruk KRS Stowarzyszenia,
- uchwała zarządu o przystąpieniu do postępowania ze skargi (...) (sygn. II SA/Wa 160/16),
- uchwała zarządu o upoważnieniu Bartosza Wilka do jednoosobowego reprezentowania Stowarzyszenia w postępowaniu przed WSA w Warszawie w sprawie o sygn. II SA/Wa 160/16).