

Konin, dnia 7 listopada 2014 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny

za pośrednictwem:

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa**

Skarżący: Sieć Obywatelska – Watchdog Polska, reprezentowana przez adwokata Macieja Klamę, prowadzącego Kancelarię w Koninie przy ulicy Chopina 21E.

Strona przeciwna: Minister Infrastruktury i Rozwoju (adres w aktach sprawy)

Sygn. akt Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: II SA/Wa 523/14

**Skarga Kasacyjna
od Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z 18 września 2014 r., w sprawie o sygn. akt II SA/Wa 523/14**

W imieniu Stowarzyszenia Sieć Obywatelska – Watchdog Polska (pełnomocnictwo w załączeniu, KRS w aktach sprawy), na zasadzie art. 173 § 1, art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 177 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U nr 153, poz. 1270 z późn. zm., dalej ppsa), zaskarżam wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 września 2014 r. sygn. akt II SA/Wa 523/14 w punkcie drugim, który został doręczony wraz z uzasadnieniem 8 października 2014 r.

Wyrokowi zarzucam:

1. naruszenie przepisów prawa materialnego mające wpływ na wynik sprawy, a mianowicie:

- **art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej** poprzez błędną interpretację polegającą na przyjęciu, iż całkowity koszt miesięczny (brutto) jakie ponosi organ władzy publicznej na sfinansowanie stanowiska członka gabinetu politycznego podlegają wyłączeniu z jawności,
- **art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej** poprzez błędną interpretację, a co za tym idzie błędne zastosowanie wyłączenia jawności w stosunku do osoby, której zakres obowiązków ma związek z pełnieniem funkcji publicznych, a jej wpływ na podejmowanie decyzji (w tym decyzji władczych) przez organ władzy publicznej jest niezaprzeczalny,
- **art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 1 ust. 1 w zw. z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej** poprzez błędną interpretację, a co za tym idzie błędne zastosowanie prowadzące do wydania rozstrzygnięcia podtrzymującego decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej w zakresie numerów telefonów w sytuacji uznania przez Sąd I instancji, iż numery telefonów nie stanowią informacji publicznej.

2. naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie:

- art. 141 § 4 ppsa poprzez:

- a) wskazanie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku w sposób lakoniczny, nieprzekonujący oraz nieuzasadniony, że numery telefonów wykorzystywane przy wykonywaniu zadań publicznych nie stanowią informacji publicznej,
- b) pominięciem stanowiska skarżącego Stowarzyszenia zwracającego uwagę, iż rolą prawa do informacji jest również ocena wydatkowania środków publicznych, a nadto wynagrodzenie nie dotyczy prywatności osoby zatrudnionej w administracji,
- c) pominięcie twierdzeń skarżącego co do charakteru wykonywanych obowiązków przez członków gabinetu politycznego, które przesądzają w rzeczywistości o jego roli w podejmowaniu decyzji przez organ władzy publicznej.

Na podstawie art. 176 w zw. z art. 185 § 1 ppsa, **zaskarżając powołany wyrok w całości** wnoszę o:

1. uchylenie i zmianę zaskarżonego wyroku i uwzględnienie skargi Stowarzyszenie w części oddalanej wyrokiem Sądu I instancji,
2. w przypadku nie podzielenia argumentów strony skarżącej uzasadniających zmianę zaskarżonego orzeczenia - o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie,
3. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

UZASADNIENIE

Okoliczności sprawy oraz poszczególne jej etapy zostały szczegółowo wskazane w uzasadnieniu skarżonego wyroku.

I. W zakresie naruszenia prawa materialnego wskazuję co następuje.

Nie sposób zgodzić się z Sądem I instancji, iż tylko wynagrodzenie osób pełniących funkcje publiczne podlegać będzie udostępnieniu. Zdaniem reprezentowanego przeze mnie Stowarzyszenia, co podkreślone zostało w skardze, każdy wydatek publicznych musi podlegać ujawnieniu, a do ograniczeń należy podchodzić restrykcyjnie. Nadmienić należy, iż utrwalona linia orzecznicza sądów administracyjnych, potwierdza jawność wynagrodzeń przypisanych do stanowisk. Różnica dotycząca wniosku kierowanego przez Stowarzyszenie dotyczy wyłącznie wskazania jaki konkretnie członek gabinetu politycznego, uzyskuje w jakiej wysokości wynagrodzenie ze środków publicznych.

W imieniu Stowarzyszenia podnoszę, iż na etapie postępowania kasacyjnego uzasadnione są twierdzenia zawarte w skardze. Rozstrzygnięcie tego postępowania w zasadzie sprowadza się do oceny charakteru prawa do informacji w demokratycznym państwie prawa. Identyczny spór w doktrynie i orzecznictwie dostrzegalny jest w przypadku ujawnienia imion i nazwisk w umowach cywilno-prawnych. Skutek tych postępowań jest niemal identyczny jak w sprawie niniejszej. Prowadzi to do ujawnienia informacji kto, za jakie czynności, otrzymuje wynagrodzenie. W tych sprawach też nie ma znaczenia czy osoba wykonująca usługi pełni funkcję publiczne, czy też nie. Dlatego też warto zwrócić uwagę na głosę aprobującą S. Gajewskiego i A. Jakubowskiego „Glosa do wyroku SN z dnia 8 listopada 2012 r., I CSK 190/12”, Samorząd Terytorialny 2013/9/84-90: *W kontekście*

okoliczności omawianej sprawy powyższa konstatacja nabiera szczególnego znaczenia. Jak przyjął bowiem NSA w wyroku z 11.01.2013 r., wysokość wynagrodzenia (przekazanych na nie środków publicznych) pracownika samorządowego, nawet gdy można ją przypisać do konkretnej osoby, mieści się w zakresie dyspozycji art. 33 ust. 1 u.f.p., a zatem – jest jawna i jako taka może zostać udostępniona w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie można więc odmówić jej udzielenia z powołaniem się na prywatność osób fizycznych, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Powstaje jednak pytanie, czy pogląd ten – sformułowany przecież w stosunku do osób zatrudnionych przez samorząd gminny – można odnieść do osób fizycznych świadczących usługi na rzecz jednostek samorządu terytorialnego na podstawie umów o dzieło lub umów zlecenia. Wydaje się, że należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. 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 publiczną¹⁸. 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. Pozwala ono choćby zweryfikować – jak w stanie faktycznym glosowanego orzeczenia – czy dobór kontrahentów do zawarcia umowy przez samorząd gminny był merytoryczny, a nie np. opierał się na kryteriach osobistych lub politycznych (nepotyzm). (...) Należy podkreślić, że ujawnienie danych o imionach i nazwiskach kontrahentów władzy publicznej – dopuszczone w orzeczeniu SN – całkowicie spełnia wymogi określone przez TK w ww. wyroku z 2006 r., jakie postawił dla konstytucyjności udostępnienia informacji publicznych dotyczących kwestii prywatnych jednostek. Informacje o kontrahentach władzy publicznej nie wychodzą bowiem poza niezbędność określoną potrzebą transparentności życia publicznego, ocenianą zgodnie ze standardami przyjętymi w demokratycznym państwie, jak również są to informacje mające znaczenie dla oceny funkcjonowania instytucji oraz osób pełniących funkcje publiczne. Wreszcie, nie są to informacje – co do swej natury i zakresu – przekreślające sens (istotę) ochrony prawa do życia prywatnego. Nie dochodzi zarazem do naruszenia prywatności osób trzecich. Sąd Najwyższy w swojej argumentacji poruszył także kwestię postrzegania imion i nazwisk kontrahentów jako informacji objętych normami ustawy o ochronie danych osobowych. W doktrynie zwracano uwagę, że pojęcia prywatności i ochrony danych osobowych są na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej od siebie niezależne. Z tego względu fakt niewystępowania w informacji danych określonych w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. nie uzasadnia automatycznie legalizacji przetworzenia jej w trybie ustawy o ochronie danych osobowych³⁴. Udostępnienie omawianych w wyroku informacji znajduje jednak pełne oparcie także w ustawie o ochronie danych osobowych. Spełnia ono bowiem przesłanki przetwarzania danych osobowych określone w art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 u.o.d.o., gdyż jest niezbędne dla zrealizowania uprawnienia i spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa, tj. prawa do informacji i jawności wywodzonego z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, a konkretyzowanego w ustawie o dostępie do informacji publicznej, ustawie o samorządzie gminnym i ustawie o finansach publicznych. Ponadto jest ono nieodzowne do wykonania określonych w tych przepisach zadań realizowanych dla dobra publicznego, do którego

niewątpliwie należy zaliczyć transparentność i jawność działania władzy. Nie występują zarazem okoliczności wyłączające możliwość przetwarzania danych, wskazane w art. 27 ust. 1 u.o.d.o.

Zdaniem reprezentowanego przeze mnie Stowarzyszenia jawność finansów publicznych, w tym wynagrodzeń, musi być urzeczywistniona. Nie ma żadnych przeszkód prawnych, aby w przypadku skargi Stowarzyszenia uznać pierwszeństwo prawa do informacji publicznej. W szczególności, iż wniosek dotyczył newralgicznych stanowisk – członków gabinetu politycznego. Ocenie publicznej musi być poddane ile z podatków płacą obywatele na stanowiska polityczne, które mają wpływ na bieżącą politykę.

Odnosnie oceny, iż informacje o numerach telefonu nie stanowią informacji publicznej w pierwszej kolejności wskazuję, iż Stowarzyszenie w zasadzie nie skarżyło tej części decyzji. Z przedmiotu zaskarżenia rzeczywiście można było przyjąć, iż Stowarzyszenie kwestionuje decyzję w całości. Jednakże uzasadnienie skierowane było odnośnie utajnieniu zarobków.

Natomiast nie sposób zgodzić się z poczynioną wykładnią. Reprezentowane przeze mnie Stowarzyszenie zgadza się z treścią skarżonych decyzji, iż numery telefonów stanowią informację publiczną, która w tym wypadku mogła podlegać wyłączeniu z jawności.

Sądy administracyjne odrzucają koncepcję wyróżnienia, w prawie do informacji publicznej, dokumentów, informacji o charakterze urzędowym, wewnętrznym, roboczym, technicznym – tak m. in. wyrok z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1550/11: *Co do zasady zatem, udostępnieniu podlegać będzie wszystko, co znajduje się w aktach postępowania, niezależnie od tego, czy będzie to dokument urzędowy, czy prywatny. Bez znaczenia pozostaje również to, czy dokument znajdujący się w aktach ma charakter "wewnętrzny", czy "roboczy".* Podobnie: wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2118/11, Wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2215/11, Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1516/11.

W tym względzie negatywie również wypowiada się doktryna: *Uważam, że na tle ustawy o dostępie do informacji publicznej nie ma prawnych podstaw do wyodrębnienia tzw. dokumentów wewnętrznych, zwalniających generalnie z obowiązku udzielenia informacji. Świadczy o tym chociażby uregulowanie tzw. poprawki Rockiego.* (Jaśkowska Małgorzata,

Dostęp do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych (wybrane problemy), Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2014/1, str. 9).

M. Banaszak, M. Bernaczyk zwracają również uwagę, iż: *warto pamiętać, że nadmierna powściągliwość w ochronie prawa do informacji, umotywowana uproszczonym paradygmatem nieoddziaływania na inne władze publiczne (zwłaszcza te na wskroś polityczne) umniejsza konstytucyjną rolę sądowniczą wymiaru sprawiedliwości. Sądy administracyjne mają przede wszystkim konstytucyjny obowiązek „równoważącego” wpływu na władzę ustawodawczą i obszerną egzekutywę, niezależnie od tego czy działalność kontrolowanych organów ma wydźwięk polityczny. Nie zapominajmy, że władza ustawodawcza i wykonawcza znakomicie wykorzystuje tajność do impregnowania się na odpowiedzialność wobec suwerena, a to jedno z największych zagrożeń demokracji. (Czy informacja czyni nasze życie lepszym? Uwagi o instrumentalnym charakterze prawa do informacji publicznej w: Księgi pamiątkowej A. Wudarski (red.), W poszukiwaniu jakości życia. Studium interdyscyplinarne. Księga Jubileuszowa dedykowana Romuladowi Derbisowi, Frankfurt nad Odrą - Częstochowa - Osnabruck 2014 (s. 879-880).*

Nadto zwracam uwagę, iż przyjęcie przez Sąd I instancji stanowiska odnośnie braku charakteru informacji publicznej numerów telefonów skutkować powinno umorzeniem postępowania w tym zakresie. Ustawa o dostępie do informacji publicznej ma wyłącznie zastosowanie do informacji publicznej. Skoro wnioskowane informacje publicznej zadaniem Sądu I instancji nie stanowią takowych to winien wskazać, iż Minister powinien poinformować o tym pismem zwykłym Stowarzyszenie. Wyrok prowadzi do sytuacji w jakiej utrzymana została decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej w do informacji niebędącej informacją publiczną.

II. W zakresie naruszenia przepisów o postępowaniu wskazuję co następuje.

Zgodnie z poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w wyroku z 9 marca 2003 r., sygn. akt II OSK 632/05, na temat uzasadnienia wyroku *ma to być motywacja realna, odpowiednia do danej sprawy, konkretnych decyzji i potrzeb stanu danej sprawy, na pozorna.*

Zdając sobie sprawę z problemów jakie dotyczą stosowania w praktyce zasad dotyczących jawności uzasadnienie winno precyzyjnie wyjaśniać na jaki był proces

dekodowania norm prawnych ze wskazywanych przepisów. Sąd I instancji w zasadzie przeprowadził proces cytowania przepisów. W zupełności pominął poszczególne etapy wykładni przepisów, które winny być przeprowadzone. Trudno polemizuje się z przyjętym stanowiskiem, co do którego nie ma uzasadnienia. W kontekście dostępnej doktryny, orzecznictwa zarówno odnośnie zastosowanego ograniczenia jawności oraz wyłączenia prawa do informacji odnośnie numerów telefonów, Sąd I instancji powinien rzetelnie uzasadnić swoje stanowisko. W tym miejscu wskazuję, iż *Uzasadnienie opierające się na ogólnikach, odesłaniach i założeniach problemowych nie spełnia wymogów stawianych przez powołany art. 141§4*” (wyrok NSA z dnia 9 lutego 2006 r. sygn. akt: I GSK 1447/05). Należy bowiem pamiętać, że *Uzasadnienie wyroku w każdej sprawie, ale w tej sprawie zwłaszcza, ma nie tylko umożliwić stronom poznanie argumentów, które legły u podstaw procesu wnioskowania, który doprowadził do określonego rozstrzygnięcia. Powinno ono mieć też walor informacyjny dla szerokiego kręgu odbiorców przy uwzględnieniu faktu, że orzecznictwo sądów administracyjnych wytycza kierunki działania organów administracji. W państwie prawa ważne jest ponadto aby rozstrzygnięcia uzasadniane były w sposób pogłębiający zaufanie obywateli do wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy* (por. wyrok NSA z dnia 7 lipca 2010 r., sygn. akt I OSK 592/10).

W związku z powyższym niniejsza skarga kasacyjna jest uzasadniona.

Załączniki:

- odpis skargi kasacyjnej – 1 egz.,
- pełnomocnictwo.