

Warszawa, dnia 7 września 2015 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie**

**ul. Jasna 2/4**

**00-013 Warszawa**

**Skarżący:**

Sieć Obywatelska – Watchdog Polska

ul. Ursynowska 22/2

02-605 Warszawa

**Skarżony Organ:**

Prezes Trybunału Konstytucyjnego

Al. J. Ch. Szucha 12 A

00-918 Warszawa

reprezentowany przez radcę prawnego

Lucynę Piekarską (pełnomocnictwo w załączeniu)

**Odpowiedź na skargę**

Na podstawie art. 21 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2014 poz. 782 ze zm.) oraz w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2012 r. poz. 270 ze zm.), działając w imieniu Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, pełnomocnictwo w załączeniu, przekazuję wraz z aktami skargę Sieci Obywatelskiej – Watchdog Polska doręczoną w dniu 26 sierpnia 2015 r. Wnoszę o nieuwzględnienie skargi i jej oddalenie w całości.

W zgodności z oryginałem

Warszawa, dnia 7.09.2015

**RADCA PRAWNY**  
*dr Lucyna Piekarska*

## Uzasadnienie

W odpowiedzi na przedstawiony drogą elektroniczną wniosek Skarżącej z dnia 30 kwietnia 2014 r. o udostępnienie informacji publicznej, Skarżony organ przesłał skany żądanych umów odmawiając jednak udostępnienia danych o wysokości wynagrodzeń osób fizycznych, które były wykonawcami umów zleceń i umów o dzieło – a nie będących funkcjonariuszami publicznymi.

W wyniku dalszego postępowania w związku z treścią prawomocnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 26 marca 2015 r. (sygn. akt II SAB/Wa 1008/14) w załączeniu wraz z aktami postępowania, wniosek został ponownie rozpoznany i wydano decyzję z dnia 25 czerwca 2015 r. o odmowie udostępnienia informacji publicznej w części dotyczącej kwot wynagrodzeń zawartych w udostępnionych Skarżącej w dniu 14 maja 2014 r. umowach.

**Dowód:** Decyzja P-020-9/15

W odpowiedzi Skarżąca doręczyła Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego w dniu 9 lipca 2015 r. wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy.

**Dowód:** wniosek z dnia 6 lipca 2015 r. 159/PK/SOWP/2015/SOKBT

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy w dniu 20 lipca 2015 r. została wydana decyzja utrzymująca w mocy zaskarżoną decyzję z dnia 25 czerwca 2015 roku.

**Dowód:** Decyzja P-020-9/15[2]

Przedmiotowe decyzje zostały szczegółowo uzasadnione, przywołano również orzecznictwo w sprawach odpowiadających istocie rozstrzyganego problemu. Pomimo to Skarżąca wniosła skargę, którą załączamy do niniejszego pisma procesowego – odpowiedzi na skargę.

Odnosząc się do zarzutów zawartych w skardze do WSA z dnia 22 sierpnia 2015 r. wskazujemy i wyjaśniamy, co następuje:

1. Zarzut naruszenia art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności poprzez ograniczenie tego prawa w sposób naruszający jego istotę.

Powyższy zarzut jest niezasadny. Należy zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego prawo do informacji oraz jego zakres wyznaczają bezpośrednio

same przepisy art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz ustawy zwykle doprecyzowujące te treści, a także ustawy o których mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji, a które wprowadzić mogą ograniczenia prawa do informacji w zakresie tam określonym (wyrok TK z 16 września 2002 r., K 38/01). Jedną z granic prawa do informacji jest konieczność respektowania innego konstytucyjnego prawa, jakim jest prawo do ochrony życia prywatnego (wyrok TK z 20 marca 2006 r., K 17/05). Prawo to zostało zagwarantowane również w art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Podstawą materialnoprawną wydanych przez Prezesa Trybunału decyzji był art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, który przewiduje ograniczenie prawa do informacji publicznej właśnie ze względu na prywatność osoby fizycznej. Trudno przy tym zgodzić się z zarzutem Skarżącej, jakoby została naruszona istota prawa do informacji. Jak zostało bowiem wyjaśnione w decyzji z 20 lipca 2015 r. – na skutek złożonego wniosku przekazana została Skarżącemu zbiorcza kwota, jaką wydatkowano ze środków publicznych na umowy o dzieło oraz zlecenia w kwietniu 2014 r. Tym samym Skarżący uzyskał informację o przedmiocie umów, osobach z którymi umowy te zawarto oraz o ogólnej kwocie, którą przeznaczono na ich realizację. Zachowana zatem została transparentność wydatkowania środków publicznych.

2. Zarzut naruszenia art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej z 6 września 2001 r. w związku z art. 61 ust. 3 Konstytucji poprzez uznanie, że zachodzi przesłanka ograniczająca dostęp do informacji publicznej.

Trudno zgodzić się z zasadnością tego zarzutu, bowiem wykładnia art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, która doprowadziła do wydania kwestionowanych w niniejszej sprawie decyzji, jest zgodna z orzecznictwem sądów administracyjnych i prawidłowa w świetle treści przepisów.

W wydanych decyzjach przyjęto, że wysokość wynagrodzenia uzyskanego przez konkretną (zindywidualizowaną) osobę fizyczną z tytułu udostępnionych Skarżącej umów cywilnoprawnych podlega ograniczeniu ze względu na ochronę prywatności wskazaną w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Ustalenie to jest spójne z przedstawionym w uzasadnieniu obydwu decyzji orzecznictwem sądów administracyjnych, zgodnie z którym - na gruncie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej informacja o wysokości zarobków oznaczonej osoby fizycznej, a więc dotycząca jej statusu materialnego, jest informacją odnoszącą się do prywatności tej osoby, która korzysta z szerokiej ochrony prawnej, w zakresie udostępnienia

jej osobom trzecim (vide wyrok WSA w Opolu z 15 września 2014 r., II SA/Op 447/14; wyrok WSA w Kielcach z 12 lutego 2015 r., II SAB/Ke 1/15; wyrok WSA w Opolu z 18 grudnia 2014 r., II SAB/Op 77/14; wyrok WSA z Warszawy z 18 września 2014 r., II SA/Wa 931/14; wyrok WSA w Rzeszowie z 9 maja 2014 r., II SA/Rz 248/14; wyrok WSA w Gliwicach z 17 maja 2012 r., IV SAB/Gl 46/12, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl). Skarżąca ani na etapie wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, ani na obecnym etapie sprawy, nie przedstawiła argumentacji, która pozwoliłaby na odstępianie od utrwalonego orzecznictwa sądowego.

Odnosząc się natomiast do kwestii pełnienia przez kontrahentów umów cywilnoprawnych funkcji publicznych, nie sposób zgodzić się z zarzutem Skarżącej (str. 5 skargi) jakoby wykładnia pojęcia osoby pełniącej funkcje publiczne (art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p.) została w wydanych decyzjach ograniczona do funkcjonariusza publicznego. Z uwagi na to, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zawiera definicji legalnej pojęcia osoby pełniącej funkcje publiczne, uprawnione było odwołanie zarówno do definicji zawartych w Kodeksie karnym (osoby pełniące funkcje publiczne - 115 § 19 k.k. oraz funkcjonariusza publicznego - art. 115 § 13 k.k.) jak i do ukształtowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych. Decydujący w tej kwestii był pogląd Trybunału Konstytucyjnego, zawarty w wyroku z 20 marca 2006 r., K 17/05 i zaaprobowany w późniejszym orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym sprawowanie funkcji publicznej dotyczy osób, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej. Trybunał w wyżej powołanym wyroku przyjął, że spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są takie stanowiska, które chociaż pełnione w ramach organów władzy publicznej, mają charakter usługowy i techniczny, tym bardziej nie są nimi osoby, które w ogóle nie zajmują takich stanowisk i nie zostały wyposażone w żadne uprawnienia decyzyjne.

Trudno zatem podzielić pogląd Skarżącej, zgodnie z którym kontrahenci udostępnionych umów cywilnoprawnych pełnili funkcje publiczne. Na podstawie żadnej z zawartych umów nie nastąpiło przekazanie kompetencji decyzyjnej. Przy czym wskazujemy, że zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego związek z pełnieniem funkcji publicznej wyraża się w realnym i skonkretyzowanym a nie jedynie hipotetycznym wpływie na procesy decyzyjne dotyczące sytuacji prawnej innych podmiotów (wyrok NSA z 25 kwietnia 2014 r., I OSK 2499/13, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl). Nie jest przy tym możliwe wykazanie, że istniał jakikolwiek związek z procesem decyzyjnym w sytuacji, gdy przedmiotem umowy jest napisanie artykułu do serwisu internetowego, wykonanie

tłumaczenia, wykonanie czynności technicznych, jak korekta, prac biurowych czy analiza i uzupełnienie opracowania dotyczącego orzecznictwa Trybunału. Ekspozowana przez Skarżącą kwestia praw autorskich jest w tym wypadku zagadnieniem zupełnie wtórnym i nie może stanowić przesłanki do wnioskowania o pełnieniu funkcji publicznej. Analogicznie trudno mówić także o realnym i skonkretyzowanym wpływie na procesy decyzyjne osób dokonujących technicznej redakcji i korekty projektów zarządzeń, postanowień i opinii prawnych. Korekta ta miała bowiem charakter wyłącznie językowy (tj. nie obejmowała kwestii merytorycznych) i była dokonywana na etapie wstępnym powstawania danego projektu. Z tego względu zadanie objęte umową miało wyłącznie pomocniczy, usługowy charakter.

Niezależnie od powyższego celowe wydaje się wskazanie, że w najnowszym piśmiennictwie kwestionuje się w ogóle możliwość ujawniania zindywidualizowanych zarobków osób fizycznych w sytuacji, gdy obowiązek ich publikacji nie wynika wprost z przepisów odrębnych (zob. P. Sitniewski, *Zakres zadań i funkcji osoby pełniącej funkcję publiczną w rozumieniu art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej ze szczególnym uwzględnieniem granic jawności wynagrodzenia tych osób – wyniki badań*, Samorząd Terytorialny nr 1-2/2015, s. 120-121), co stanowi uzupełniający argument przemawiający za wydanymi w sprawie decyzjami.

3. Zarzut naruszenia art. 33 ust. 1 oraz art. 34 ust. 1 pkt. 5 lit. a ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r., w związku z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji poprzez uznanie, że kwoty wypłacane na podstawie umów cywilnoprawnych przez jednostkę sektora finansów publicznych dysponującą majątkiem publicznym mogą podlegać wyłączeniu jawności.

Zarzut ten nie zasługuje na uwagę. Wyrażona w art. 33 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi oraz wskazane w art. 34 ww. ustawy sposoby realizacji tej zasady mogą być wyłączone przez ograniczenia jawności wynikające z innych ustaw (zob. C. Kosikowski, *komentarz do art. 34 ustawy o finansach publicznych, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, LexisNexis, 2011). Takim ograniczeniem jest właśnie przewidziana w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej ochrona prywatności osób fizycznych (zob. wyrok WSA w Warszawie z 11 lutego 2015 r., II SA/Wa 1830/14). Z powyższych względów przepisy ustawy o finansach publicznych z całą pewnością nie zostały naruszone.

4. Zarzut naruszenia art. 7, art. 8 oraz art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego z 14 czerwca 1960 r. poprzez niedostateczne wyjaśnienie podstaw prawnych i faktycznych rozstrzygnięcia.

Należy uznać podniesiony zarzut za niezasadny. Skarżąca nie precyzuje w ogóle na czym polegała w jej ocenie „dowolność” i „niepełne rozpatrzenie materiału dowodowego”. Zarówno decyzja z 25 czerwca 2015 r. jak i decyzja 20 lipca 2015 r. zawierają wszystkie elementy wymagane przez art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego jak i art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Uzasadnienia wydanych w sprawie decyzji uwzględniają przy tym orzecznictwo sądowe i piśmiennictwo.

W związku z powyższym wydane w sprawie decyzje wyczerpują dyspozycję przepisów prawa, a złożona skarga, jako nieuzasadniona, powinna zostać oddalona.

#### Załączniki:

1. pełnomocnictwo
2. akta sprawy o sygn. SAB/Wa 1008/14 wraz z wyrokiem
3. decyzje z 25 czerwca i 20 lipca 2015 r.
4. wniosek Skarżącej o ponowne rozpatrzenie sprawy
5. Skarga na decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej
6. odpis odpowiedzi na Skargę z załącznikami.

Za zgodność z oryginałem

Warszawa, dnia 07.09.2015

RADCA PRAWNY  
*Krzysztof Piekarski*  
(Wa - 2770)