

Warszawa, 22 sierpnia 2015 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie**

za pośrednictwem

Prezesa Trybunału Konstytucyjnego

Skarżący:

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

Strona przeciwna:

Prezes Trybunału Konstytucyjnego
al. Christiana Jana Szucha 22
00-918 Warszawa

SKARGA

na decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej

W imieniu stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska, na podstawie art. 21 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej oraz art. 50 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 15, poz. 1270 ze zm.):

I. Zaskarżamy w całości decyzję: Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2015 r., sygnatura P-020-9/15(2) (otrzymaną 24 lipca 2015 r.) oraz decyzję ją poprzedzającą z 25 czerwca 2015 r., sygnatura P-020-9/15

II. Zaskarżonej decyzji zarzucamy naruszenie:

1. art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w związku z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności poprzez ograniczenie tego prawa w sposób naruszający jego istotę,
2. art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej z 6 września 2001 r., w związku z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP poprzez uznanie, że zachodzi przesłanka ograniczająca dostęp do informacji publicznej,
3. 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 RP poprzez uznanie, że kwoty wypłacane

na podstawie umów cywilnoprawnych przez jednostkę sektora finansów publicznych dysponującą majątkiem publicznym mogą podlegać wyłączeniu jawności,

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

III. Wnosimy tym samym o:

1. uchylenie skarżonych decyzji oraz zobowiązanie strony przeciwnej do wykonania wniosku o udostępnienie informacji publicznej,
2. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

UZASADNIENIE

Decyzją z 25 czerwca 2015 r., znak P-020-9/15 wydaną w następstwie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 26 marca 2015 r., sygnatura akt II SAB/Wa 1008/14 Prezes Trybunału Konstytucyjnego odmówił udostępnienia kwot zawartych w umowach zleceń i o dzieło zawartych w kwietniu 2014 r., przez Trybunał Konstytucyjny uzasadniając to opinią, że kwoty wynagrodzeń zawarte w tych umowach nie podlegają udostępnieniu ze względu przesłankę ograniczającą dostęp do informacji publicznej w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy podtrzymał swoje stanowisko w decyzji z 20 lipca 2015 r., znak P-020-9/15(2)

Takie stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska uznaje za niewłaściwe i niemające uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa.

Doniosłość prawa do informacji zawartego w art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP pozwala na jego szerokie określenie co zostało wielokrotnie sformułowane zarówno w ugruntowanym orzecznictwie jak i doktrynie. Szczególnie podkreślane jest jego znaczenie dla istnienia społeczeństwa obywatelskiego i transparentności państwa. Pozwala ono obywatelom na poszerzanie wiedzy o państwie i odpowiednią kontrolę władzy publicznej, co czyni społeczeństwo obywatelskie poinformowanym i świadomym swoich praw. Dzięki większej kontroli społecznej i otwartości na nią organów publicznych możliwa jest współpraca pomiędzy obywatelami a organami państwowymi co pozwala na budowę zaufania pomiędzy tymi podmiotami oraz zwiększenie przejrzystości w funkcjonowaniu państwa.

Uważamy, iż jawność państwa jest szczególnie ważna w sferze dysponowania majątkiem publicznym. Wszędzie tam gdzie są wydawane publiczne pieniądze obywatele mają prawo domagać się wiedzy na temat racjonalności ich wydawania. Jest to zrozumiałe nie tylko z faktu uiszczania przez obywateli danin na rzecz państwa, ale ma szczególne umocowanie w Konstytucji RP. Art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP stanowi bezpośrednią gwarancję możliwości żądania informacji przez obywateli, ale podstawą do występowania o taką wiedzę jest art. 1 i

2 Konstytucji RP na mocy, których Rzeczypospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli oraz demokratycznym państwem prawa urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Te zasady Konstytucyjne w połączeniu z zasadą zwierzchności narodu jednoznacznie wskazują, że to obywatele są właścicielami państwa i powinni mieć możliwość zdobycia jak najszerzej wiedzy w zakresie jego działalności, szczególnie w sferze finansów publicznych. Transparentność wydatkowania środków publicznych pozwala nie tylko na jej kontrolę, ale uzmysławia obywatelom na wielość zadań i obowiązków realizowanych przez państwo oraz pokazuje, że środki odprowadzane przez obywateli w postaci m.in. podatków są wydawane na konkretne zadania także te najważniejsze jak wymiar sprawiedliwości. Dlatego jawność dysponowania majątkiem publicznym ma szczególne znaczenie dla transparentności państwa i pozwala umocnić rządy prawa, zasadę demokratycznego państwa prawnego i koncepcję otwartego rządu.

*W nauce prawa oraz w orzecznictwie sądowym z zasadą demokratycznego państwa prawnego łączona jest koncepcja **społeczeństwa obywatelskiego** (por. np. wyr. SN z 1.6.2000 r. III RN 64/00, OSNAPiUS 2001, Nr 6, poz. 183). Współcześnie w wielu państwach demokratycznych obserwujemy rozwój różnych form tzw. społeczeństwa obywatelskiego, partycypacji społeczeństwa w rządzeniu państwem oraz związanej z nimi koncepcji tzw. **otwartego rządu**. Przyglądając się tej ostatniej, należy stwierdzić, że ma ona obcy rodowód, co nie znaczy, że w świetle polskich rozwiązań ustrojowych jest zagadnieniem zupełnie obcym. Wręcz przeciwnie, można stwierdzić, że elementy "otwartego rządu" w państwach anglosaskich dają się odnaleźć również w innych systemach prawa (np. niemieckie pojęcie transparente Politik). Poszczególne rozwiązania kojarzone z zasadą otwartego rządu występują również w Polsce, chociaż niekoniecznie łączą się w ramach spójnej instytucji prawa konstytucyjnego, a próby takiej syntezy dokonuje się przede wszystkim w doktrynie pod pojęciem "**zasady jawności**" działania władz publicznych. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, 2012 wydanie 2.*

Zasada otwartego rządu ma więc swych beneficjentów w postaci poinformowanych obywateli, którzy są świadomi swego znaczenia i wpływu na wykonywanie władzy publicznej. Jak stwierdził TK 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. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 października 2009 r., sygnatura akt K 26/08

Jak słusznie zauważa się w polskiej doktrynie prawa - 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 państw, Warszawa 2007, s. 220

W tym kontekście należy przypomnieć art. 33 ust. 1 oraz art. 34 ust. 1 pkt. 5 lit. a ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z nimi gospodarka środkami publicznymi jest jawna a realizuje się to poprzez podawanie do wiadomości publicznej zakresu zadań lub usług

wykonywanych lub świadczonych przez jednostkę gospodarującą środkami publicznymi **oraz wysokości środków publicznych przekazanych na ich realizację**. Należy więc wskazać, że z takim faktem niewątpliwie mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Trybunał Konstytucyjny za pomocą środków publicznych spełnia swoją bardzo ważną funkcję sprawowania sądownictwa konstytucyjnego. Skoro wysokość środków publicznych przekazanych na realizację zadań podmiotów nimi dysponującymi jest jawna to nie ma podstaw by stwierdzić, że kwoty wynagrodzeń w umowach o dzieło lub zlecenia zawierane z osobami pomagającymi wypełniać ustawowe zadania Organu nie podlegają temu obowiązkowi. Wobec tego ponieważ Trybunał Konstytucyjny swoje zadania spełnia także za pomocą osób pracujących na podstawie umowy o dzieło lub zlecenie to jest oczywistym, że kwoty wynagrodzeń określone w tych umowach są jawne ze względu na w/w przepisy. Jak podkreśla się w piśmiennictwie jawna gospodarka środkami publicznymi jest zasadą z ograniczonymi wyjątkami, które w tej sprawie nie zachodzą. Możliwość skontrolowania wydatków publicznych przez obywateli jest bardzo istotna ze względu na odpowiedzialność przy wydatkowaniu środków publicznych. Dzięki jawności wydatków są one bardziej racjonalne, mniej narażone na korupcję oraz lepiej zrozumiałe dla obywateli.

Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, wedle którego zasada jawności gospodarki środkami publicznymi jest zasadą, która musi być bezwzględnie przestrzegana przez każdą jednostkę dysponującą publicznymi środkami finansowymi. Wydatkujący środki publiczne podlegają kontroli odpowiednich urzędów, kontroli politycznej oraz kontroli ze strony samych obywateli. Jakakolwiek reglamentacja informacji o działalności podmiotów publicznych w stosunku do tych podmiotów musi być podyktowana racjami znajdującymi swoje uzasadnienie w Konstytucji RP. Również w orzecznictwie Wojewódzkich Sądów Administracyjnych utrwalił się pogląd o jawności wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na wynagrodzenia osób pełniących funkcje publiczne. - wyrok WSA w Warszawie z 11 października 2013 r., sygn. akt II SAB/Wa 298/13 i powołane tam orzecznictwo.

Środki publiczne pochodzą w większości od obywateli. Państwo powinno więc ujawniać, jaki jest udział obywateli w tworzeniu dochodów publicznych, a także to, w jaki sposób i na jakie wydatki są dzielone. Informacja o tym, w jaki sposób władze publiczne planują, organizują, zarządzają i kontrolują gospodarowanie środkami publicznymi, jest niezbędna w demokratycznym państwie prawnym, a w szczególności w procesie dokonywania wyborów władzy publicznej. Kolejną istotną rolę jawności i przejrzystości finansów publicznych jest przyczynienie się do wzrostu efektywności gospodarowania tymi środkami. Dostęp do danych publicznych sprzyja publicznemu nadzorowi. Społeczna kontrola podatników, jako podmiotów najbardziej zainteresowanych oszczędnym i efektywnym wykorzystaniem płaconych przez nich pieniędzy, motywuje do racjonalnej gospodarki finansowej, zgodnej z interesem społecznym, ograniczając nadużycia i marnotrawstwo środków. Rozpatrując funkcjonalnie znaczenie zasady jawności finansów publicznych podkreślić należy, iż w rzeczywistości staje się ona skutecznym narzędziem dla zachowania efektywnego rozdysponowania środków publicznych. Wojciech Lachiewicz, Finanse Publiczne, 2010 r.

Ponadto Prezes TK wskazał, że kwoty wynagrodzeń zawarte we wnioskowanych umowach nie podlegają udostępnieniu ze względu na ograniczenie zawarte w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jest to stanowisko nieuzasadnione bowiem zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa ograniczenie to nie dotyczy osób pełniących funkcje publiczne. Tymczasem strona przeciwna stara się ograniczyć pojęcie osób pełniących funkcje publiczne do funkcjonariuszy publicznych. Jest to niewłaściwe ze względu na przyjęcie w doktrynie i orzecznictwie, że pojęcie osób pełniących funkcje publiczne jest znacznie szersze. Zawiera ono w sobie wszystkie osoby, których działalność wspomaga wykonywanie działań publicznych Organu i jednocześnie nie jest jedynie działalnością usługową lub techniczną. Zdaniem naszego stowarzyszenia niewątpliwie jest, że w niniejszej sprawie osoby, z którymi zostały zawarte wnioskowane umowy pełnią funkcje publiczne.

Trudno bowiem uznać za działalność usługową lub techniczną opracowanie projektów i opinii prawnych w ramach wstępnego rozpoznania skarg kasacyjnych, napisanie opracowania wydawanego przez Trybunał Konstytucyjny czy artykułu do ogólnodostępnego serwisu internetowego. Taka działalność wchodzi w zakres zadań sprawowanych przez TK i jest także działalnością publiczną jak wcześniej wspomniane napisanie artykułu, dlatego jeżeli uznaloby się, że nie jest to sprawowanie funkcji publicznej to za taką w gruncie rzeczy nie można by też uznać np. działalności Sędziów. Chyba, że znaczenie takie wynikało by z formy umowy. Stanowiło by to jednak nadużycie prawa i mogłoby doprowadzić do używania umów o dzieło i zleceń do omijania obowiązujących przepisów prawa tak aby zawęzić obowiązek informacyjny lub też zmniejszyć odpowiedzialność urzędników za sprawowanie swoich obowiązków.

Warto też wziąć pod uwagę, że we wnioskowanych umowach przedmiotem umowy są także prawa autorskie przysługujące wykonującym dzieło, które zostaną przeniesione na zamawiającego. Zważywszy na cytowaną poniżej definicję prawa autorskiego nie można uznać, że wykonanie dzieła zawierającego prawa autorskie jest działalnością usługową czy techniczną. Art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie praw autorskich i prawach pokrewnych z 4 lutego 1994 r.: *przedmiotem prawa autorskiego jest każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiegokolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia (utwór).*

Odnosząc się do kwestii osób pełniących funkcje publiczne trzeba też przypomnieć, że strona przeciwna wskazała jedynie ogólnie, że nie mamy w przedmiotowej sprawie do czynienia z osobami pełniącymi funkcje publiczne, nie rozważając jednak indywidualnie kwestii pełnienia funkcji publicznej tak jak winna to uczynić.

Interpretując pojęcie "osoby sprawującej funkcje publiczne" należy przywołać stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 marca 2006 r. (sygn. akt K 17/05-OTK-A 2006, nr 3, poz. 30). Trybunał uznał, że sprawowanie funkcji publicznej wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych. Ustalenie, czy dana funkcja jest funkcją publiczną, powinno odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Trybunał stwierdził dalej, że do funkcji publicznych należą takie stanowiska i funkcje,

których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów. Spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są zatem takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny. - wyrok WSA w Gdańsku z 11 czerwca 2014 r., sygnatura akt II SA/Gd 5/14

Warto też podnieść kwestię kolizji Konstytucyjnych praw ochrony prywatności oraz prawa do informacji publicznej. Trzeba przypomnieć, iż ze względu na to, że oba te prawa są prawami Konstytucyjnymi należy w każdej sprawie ważyć rację przemawiającą za udostępnieniem informacji publicznej. Ponieważ w tej sprawie mamy do czynienia z zasadą zwiększonej jawności ze względu na dysponowanie środkami publicznymi należy szczególnie uważać aby ochrona prywatności i związane z nią ograniczenia nie naruszyły istoty prawa do informacji publicznej. Niestety na gruncie przedmiotowego rozstrzygnięcia należy wskazać, że strona przeciwna nie uwzględniła, iż w przypadku praw Konstytucyjnych wszelkie wyjątki powinny być interpretowane wąsko a także niewłaściwie wyważyła wskazane wcześniej racje zawężając obowiązek informacyjny i tym samym ograniczyła Konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej w sposób naruszający jego istotę.

Ograniczenia dostępności informacji publicznej i kryteria ważenia kolidujących ze sobą wartości podlegają ocenie z punktu widzenia mechanizmu proporcjonalności. Określając bowiem konstytucyjne wolności i prawa obywatela, prawodawca dostrzega potrzebę wprowadzania ograniczeń tych dóbr. Przedkłada jedno dobro konstytucyjne nad drugie, wytyczając tym samym granice korzystania z wolności i praw, tworząc swoistą hierarchię dóbr, mieszczącą się w ich konstytucyjnych relacjach. Ograniczając pewną sferę wolności konstytucyjnej obywatela, przepis ustawy musi czynić to w sposób, który przede wszystkim nie naruszy jej istoty i nie spowoduje zachwiania relacji konstytucyjnego dobra, które jest ograniczane (prawo do informacji publicznej), do celu, jaki temu przyświeca (ochrona prywatności), który to cel musi być także kwalifikowany w kategoriach wartości konstytucyjnej (interes jednostki, interes Państwa). Chodzi zatem o prawidłowe wyważenie proporcji, jakie muszą być zachowane, by przyjąć, że dane ograniczenie wolności obywatelskiej nie narusza konstytucyjnej hierarchii dóbr (zasada proporcjonalności). - wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 grudnia 2012, sygnatura akt I OSK 2021/12

Naczelny Sąd Administracyjny zwracał też uwagę, że ustawodawca, formułując w art. 61 Konstytucji zasadę "prawa do informacji", wyznaczył tym samym podstawowe reguły wykładni tego uprawnienia. Jeżeli bowiem stanowi ono prawo konstytucyjne, to ustawy określające tryb dostępu do informacji powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować obywatelom i innym osobom i jednostkom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki winny być rozumiane wąsko. Oznacza to stosowanie w odniesieniu do tych ustaw takich zasad wykładni, które sprzyjają poszerzaniu, a nie zawężaniu obowiązku informacyjnego. - wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 listopada 2003 r. o sygnaturze akt. II SAB 199/03

W kwestii zarzutów formalnych należy stwierdzić, iż pomimo tego, że Organ wydał decyzje to wyżej przytoczone okoliczności wskazują na dowolne i niepełne rozpatrzenie materiału dowodowego. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska uważa, iż takie rozpoznanie sprawy naruszyło nie tylko przepisy prawa, ale także zasadę pogłębionego zaufania uczestników postępowania do państwa.

„Jako dowolne należy traktować ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym, czy nie w pełni rozpatrzonym. Zarzut dowolności wykluczają dopiero ustalenia dokonane na podstawie całokształtu materiału dowodowego zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący, a więc przy podjęciu wszelkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści. - wyrok SN z 23 listopada 1994 r., III ARN 55/94 a także wyrok NSA z 4 lipca 2001 r., I SA 1768/99

Wobec powyższego skarga jest uzasadniona i wnosimy jak na wstępie.

Załącznik:

1. Odpis skargi,
2. Statut Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z odpisem KRS.