

Warszawa, 3 listopada 2015 r.

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

**241/BW/SOWP/2015/SOKBT**

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

**Sygn. akt II SAB/Wa 844/15**

**Termin rozprawy: 12 listopada 2015 r.**

### **Zgłoszenie**

organizacji społecznej

na podstawie art. 33 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>1</sup>

Na podstawie art. 33 § 2 PPSA. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska zgłasza swój udział w postępowaniu przed sądami administracyjnymi ze skargi Karola Breguły (sygn. akt II SAB/Wa 844/15).

#### **I. Uzasadnienie przystąpienia Stowarzyszenia**

Misją naszego Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska jest działalność na rzecz upowszechniania i realizacji idei dobrego rządu 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 12 lat w ramach jednego z głównych naszej organizacji – Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej ([www.informacjapubliczna.org.pl](http://www.informacjapubliczna.org.pl)) – realizujemy nadzór obywatelski nad realizacją art. 61 Konstytucji RP i ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>2</sup>. Jawność jest wszak niezbędnym elementem wykonywania zasady zwierzchności narodu wyrażonej w art. 4 Konstytucji RP oraz wykonywania społecznej kontroli.

Sieć Obywatelska Watchdog Polska prowadzi poradnictwo w zakresie spraw związanych z obywatelskim prawem do informacji publicznej. Jesteśmy wielokrotnie stroną postępowań administracyjnych i sądownoadministracyjnych, jak również uczestnikiem tych postępowań jako organizacja społeczna.

---

<sup>1</sup> 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”.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r., poz. 782), dalej jako: UDIP.

Wskazane okoliczności, składające się na doświadczenie naszej organizacji w zakresie prawa do informacji publicznej, przemawiają, naszym zdaniem, za dopuszczeniem Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska do sprawy ze skargi stowarzyszenia Zmieniamy Koszalin w charakterze organizacji społecznej.

## **II. Stan faktyczny sprawy**

Sprawa zawisła przez Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie dotyczy beczynności w sprawie udostępnienia informacji publicznej na wniosek, złożony przez Karola Bregułę. Przedmiotem wniosku było udostępnienie rejestru umów za okres od 2013 r. do dnia udzielenia odpowiedzi. Wnioskodawca zażądał zachowania wszystkich gromadzonych danych, z wyłączeniem adresu wykonawcy w przypadku osób fizycznych oraz wskazał, że imiona i nazwiska wykonawców pozostają w jego szczególnym zainteresowaniu.

Na dzień wniesienia przez Karola Bregułę skargi na beczynność wskazana informacja publiczna nie została mu udostępniona.

## **III. Stanowisko Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska**

### **1.**

Nie ulega, naszym zdaniem, wątpliwości, że w niniejszej sprawie Kancelaria Prezydenta RP pozostawała w beczynności. Na dzień wniesienia skargi nie podjęto czynności, do których Kancelaria była zobowiązana, tj. nie udostępniono informacji publicznej, będącej przedmiotem wniosku, ani też nie wydano decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji publicznej (jeżeli zaszyby, zdaniem organu, podstawy do ograniczenia prawa do informacji publicznej) pomimo upływu terminów o których stanowi art. 13 ust. 2 UDIP. Taki stan rzeczy świadczy, z prawnego punktu widzenia, o beczynności. Na ocenę stanu faktycznego pod kątem stwierdzenia beczynności bez znaczenia pozostaje okoliczność wymiany korespondencji pomiędzy stronami, skoro nie doprowadziła ona ani do udostępnienia informacji publicznej, ani do wydania decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej.

### **2.**

Nie zgadzamy się z twierdzeniem Kancelarii Prezydenta RP, że przedmiotem wniosku o udostępnienie informacji publicznej, złożonego przez Karola Bregułę, była informacja przetworzona.

Kancelaria Prezydenta RP w przesłanej do skarżącego korespondencji w piśmie z 12 czerwca 2015 r. oraz w odpowiedzi na skargę wskazywała na konieczność przeanalizowania treści zawartych przez Kancelarię Prezydenta RP umów pod kątem m.in. tego, czy kontrahent prowadzi działalność gospodarczą (co, zdaniem organu, oznacza o braku zastosowania art. 5 ust. 2 UDIP), czy też treści umowy pod kątem tego, czy kontrahenta można uznać za osobę pełniącą funkcję publiczną. Pragniemy zwrócić uwagę na dwie kwestie.

**Po pierwsze**, ustalenie tych faktów, na które wskazuje organ, nie wymaga przetworzenia informacji, a, co najwyżej, jej wyszukania, w związku z czym nie można uznać, że przedmiotem wniosku o udostępnienie informacji publicznej była informacja przetworzona. Ustalenie tych okoliczności wymaga jedynie wyszukania określonych informacji. Należy z naciskiem podkreślić, że informacje publiczne istnieją, są częścią umów cywilnoprawnych zawieranych przez Kancelarię Prezydenta RP, w związku z czym nie ma konieczności wytwarzania jakościowo nowych informacji. Z kolei fakt, że nie ma potrzeby wytwarzania nowej jakościowo informacji świadczy o tym, że nie mamy

do czynienia z informacją przetworzoną.

Po drugie, co pragniemy stanowczo podkreślić, nie ma konieczności podejmowania czynności zmierzających do ustalenia wskazanych okoliczności (np. czy kontrahent prowadzi działalność gospodarczą, tudzież czy ze względu na zakres przekazywanej kompetencji decyzyjnej jest osobą pełniącą funkcje publiczną). Nie ulega obecnie wątpliwości, że ujawnienie imion i nazwisk kontrahentów podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej (do których zalicza się Kancelaria Prezydenta RP) nie narusza niczyjej prywatności, w związku z czym nie ma podstaw do zastosowania art. 5 ust. 2 UDIP.

Pragniemy zwrócić uwagę na praktykę upubliczniania rejestrów umów, które są zawierane przez podmioty publiczne. Tytułem przykładu można wskazać na Centralny Rejestr Umów prowadzony przez Miasto Stołeczne Warszawa ([http://bip.warszawa.pl/menu\\_przedmiotowe/ogloszenia/umowy/default.htm](http://bip.warszawa.pl/menu_przedmiotowe/ogloszenia/umowy/default.htm)). Nie sposób nie zauważyć, że stronami wielu umów są osoby fizyczne, będące zleceniobiorcami czy wykonawcami tychże umów. Imiona i nazwiska takich osób są ujawniane w powszechnie dostępnym rejestrze.

Celem publikowania rejestrów umów jest realizacja zasady jawności finansów publicznych, która implikuje publikowanie także informacji dotyczących osób fizycznych (np. kwotę, które otrzymają za wykonanie danego dzieła) z uwagi na pobieranie przez nie środków publicznych. Praktyka publikowania rejestrów umów pokazuje, że prywatność osób fizycznych doznaje uszczerbku w zakresie, w jakim osoby takie godzą się na podejmowanie działań w związku z wydatkowaniem publicznych środków. Nie wykracza ona poza granicę proporcjonalności i konieczności, związane z ochroną prywatności osoby fizycznej.

Należy wskazać, że wyrok Sądu Najwyższego z 8 listopada 2012 r. (I CKS 190/12) rozwiął wątpliwości w zakresie ujawniania imion i nazwisk kontrahentów jednostek samorządu terytorialnego. W uzasadnieniu tego wyroku, Sąd Najwyższy wskazał, że „dla osoby żądającej dostępu do informacji publicznej, związanej z zawieraniem umów cywilnoprawnych przez jednostkę samorządu terytorialnego, imiona i nazwiska stron takich umów są często ważniejsze niż ich treść i jest to z oczywistych względów zrozumiałe. Trudno byłoby w tej sytuacji 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 zatem 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 u.d.i.p.”.

Uwagi te należy odnieść nie tylko do jednostek samorządu terytorialnego, ale także do wszelkich innych podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. Skłania do tego konstatacja, że kluczowe znaczenie w kwestii jawności umów (i informacji w nich zawartych) ma stwierdzenie, czy dany podmiot wykonuje zadania publiczne oraz czy gospodaruje mieniem publicznym. Jeżeli odpowie się na te pytania twierdząco, to należy uznać, że dany podmiot ma obowiązek ujawnienia danych o kontrahentach (w tym imion i nazwisk osób fizycznych), z którymi podpisuje umowy cywilnoprawne.

W związku z powyższym organ niezasadnie przyjął, że udostępnienie informacji o niektórych umowach naruszyłoby art. 5 ust. 2 UDIP, a w związku z tym nie ma potrzeby wyszukiwania informacji, o których organ wskazywał w piśmie do skarżącego oraz w odpowiedzi na skargę.

Pragniemy zwrócić uwagę na okoliczności społeczne sprawy, które mają, naszym zdaniem, znaczenie w kontekście badania przez Sąd, czy beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 § 1a PPSA) oraz czy zasadne jest wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 149 § 2 PPSA.

Udostępnienie 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 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.

Naszym zdaniem te okoliczności przemawiają za uznaniem, że beczynność Kancelarii Prezydenta RP stanowiła rażące naruszenie prawa oraz za wymierzeniem organowi grzywny.

#### **IV. Podsumowanie**

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska, zgłaszając swój udział do postępowania ze skargi Karola Breguły, pragnie podzielić stanowisko przedstawione przez skarżącego. Pragniemy wyrazić opinię, że Prezydent RP na dzień wniesienia skargi pozostawał w beczynności, bowiem nie podjął wymaganych czynności prawnych stanowiących o załatwieniu sprawy. To sprawia, że w naszej opinii skarga na beczynność Prezydenta RP jest uzasadniona.

Pragniemy także zwrócić na błędne stanowisko organu, polegające na uznaniu, że przedmiotem wniosku o udostępnienie informacji publicznej w niniejszej sprawie była informacja przetworzona. Biorąc pod uwagę istotę tej instytucji, analiza treści wniosku skłania do konstatacji, że stanowisko organu jest niezasadne.

W końcu pragniemy podnieść, że nieudostępnienie informacji publicznej, będącej przedmiotem wniosku, jest szczególnie naganne, biorąc pod uwagę szczególną pozycję ustrojową w polskim porządku prawnym Prezydenta RP oraz Kancelarii Prezydenta RP oraz biorąc pod uwagę społeczne zainteresowanie wokół jawności finansów Kancelarii Prezydenta RP.

Wnosimy jak we wstępie o dopuszczenie Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska do udziału w postępowaniu oraz wzięcie pod uwagę podniesionych w niniejszym piśmie argumentów.

W załączeniu:

— Statut stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska wraz z odpisem z KRS,

- uchwała zarządu Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska o zgłoszeniu udziału w postępowaniu ze skargi Karola Breguły w sprawie o sygn. akt II SAB/Wa 844/15,
- dwie kopie niniejszego przystąpienia.