

Warszawa, 18 lipca 2014 roku

Samorządowe Kolegium Odwoławcze
w Słupsku

za pośrednictwem
Starosta Bytowski

Wnioskodawca:
{...}
ul. Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa

Strona przeciwna:
Starosta Bytowski

Odwołanie

od decyzji Starosty Bytowskiego znak OR.033.1.18.2014.X z dnia 9 lipca 2014 roku

Niniejszym na podstawie art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznych (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.; dalej: u.d.i.p.) w związku z art. 127 i 129 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 30, poz. 168 ze zm.; dalej: k.p.a.) składam odwołanie od decyzji Starosty Bytowskiego znak OR.033.1.18.2014.X z dnia 9 lipca 2014 roku o odmowie udzielenia informacji w zakresie imion i nazwisk osób fizycznych będących stronami umów zawieranych przez Powiat Bytowski.

Wnoszę o uchylenie przedmiotowej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Jedną z podstawowych zasad wykładni prawa jest przyjęcie, że w przypadku użycia gdy ustawodawca posłużył się dwoma odmiennymi pojęciami, należy przypisać im odmienne znaczenie. Technika prawodawcza wymaga bowiem, by tym samym terminom nadawał on to samo znaczenie. Wymaga tego również założenie tzw. "racjonalnego ustawodawcy". Zatem nie można utożsamiać prawa do prywatności z ochroną danych osobowych. Żadna część art. 23 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2002 nr 101 poz. 926; dalej: u.o.d.o.) nie stanowi tajemnicy prawnie chronionej. Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanie danych osobowych (a więc i udostępnianie) jest dopuszczalne, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa, a takimi właśnie przepisami prawa są przepisy o udostępnianiu informacji publicznych. W szczególności, tym określonym prawnie uprawnieniem, dla którego niezbędne jest udostępnienie danych osobowych, będzie prawo do informacji, o którym mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP i art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej¹. Uzasadnia to także fakt, że ustawa o ochronie danych osobowych służy do ochrony konstytucyjnego prawa do prywatności ustalonego w art. 51 Konstytucji RP, a ustawa o dostępie do informacji publicznej reguluje ochronę tego prawa oddzielnie w sposób kompleksowy. Mając na względzie powyższe należy uznać, że

¹ wyrok WSA w Warszawie - VIII SAB/Wa 23/11; dr Grzegorz Sibiga. Ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego Monitor Prawniczy nr 8/2013. C.H. Beck; VIII SA/Wa 674/13 - Wyrok WSA w Warszawie

ustawa o ochronie danych osobowych nie może być w żadnym przypadku podstawą do odmowy dostępu do informacji publicznej.

Nie sposób jednak przyjąć, aby art. 23 u.o.d.o. nie dopuszczał udostępniania informacji publicznej zawierającej dane osobowe, gdyż oznaczałoby to konieczność przyjęcia, iż każda tego rodzaju informacja, co do zasady, nie podlega udostępnieniu, a więc także w odniesieniu do osób zajmujących kierownicze stanowiska lub których dane są publicznie dostępne w dokumentach publicznych np. Krajowy Rejestr Sądowy. Niedopuszczalne stałoby się nawet udostępnienie imienia i nazwiska Prezydenta RP wybranego w powszechnych wyborach, ani danych jego doradców (nie wydających decyzji administracyjnych co do zasady). Taką wykładnię, jako prowadząca do nie dających się zaakceptować skutków (*argumentum ad absurdum*), należy zdecydowanie odrzucić. W efekcie trzeba przyjąć, że przepis art. 23 u.o.d.o. dopuszcza udostępnienie informacji publicznej zawierającej dane osobowe „dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa” (ust. 2).

Wykładnia przyjęta przez organ uznająca u.o.d.o. jako akt o charakterze *lex specialis* do u.d.i.p. prowadzi także do wypaczenia jakiegokolwiek sensu normy art. 5 ust. 2 u.d.i.p., ponieważ pełnia ochrony prawa do prywatności zostałaby zapewniona przez u.o.d.o. Należy także zwrócić uwagę, że u.d.i.p. stanowi *lex posterior* wobec u.o.d.o.

To nie znaczy, że w każdym wypadku dane osobowe podlegają udostępnieniu, lecz dopuszczalność ich udostępnienia należy rozpatrywać na gruncie ochrony prywatności osoby fizycznej, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Starosta Bytowski uznaje pierwszeństwo prawa do prywatności nad prawem do informacji, na co wskazuje fragment uzasadnienia *Z zestawienia rangi podstaw normatywnych gwarantujących z jednej strony prawo do prywatności a z drugiej prawo do dostępu do informacji publicznej*, jednoznacznie wynika, iż w razie konkurowania ze sobą tych dwóch praw, konstytucyjnemu prawu jednostki do prywatności i nieudostępnienia danych należących do tej sfery, należy przyznać prymat pierwszeństwa jako dobru wyższemu rangą nad prawem do informacji.

Jednakże rozumowanie to nie jest prawidłowe. Ustawodawca nie dał pierwszeństwa żadnemu z tych praw. Prawo do informacji publicznej i prawo do prywatności to prawa człowieka, które pozostają w pewnym napięciu, a nie hierarchii. Możliwe, że strona przeciwna chciałaby, aby prawo do prywatności miało pierwszeństwo przed zasadami jawności, jednakże nie w demokratycznym państwie prawa. W tym względzie warto stronie przeciwnej przypomnieć, iż **Europejski Trybunał Praw Człowieka wyraźnie wskazał gruncie art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w sprawach: TASZ przeciwko Węgrom, nr wniosku 37374/05, wyrok z 14 kwietnia 2009 r. i Młodziejowa Inicjatywa na Rzecz Praw Człowieka przeciwko Serbii, nr wniosku 48135/06, wyrok z 25 czerwca 2013 r., że prawo do informacji publicznej jest prawem człowieka.** We wspólnej i zbieżnej opinii do wyroku w sprawie Młodziejowa Inicjatywa na Rzecz Praw Człowieka przeciwko Serbii, nr wniosku 48135/06 sędziowie Sajó i Vučinić podkreślili: *Jesteśmy w pełni zgodni co do wniosków i rozumowania niniejszego orzeczenia. Jest ono szczególnie ważne dla tych krajów, gdzie nawet w dzisiejszych czasach utrwalone zwyczaje utrudniają dostęp do danych, które w czasach totalitaryzmu były wykorzystywane dla celów opresyjnych przez tajne służby. Jednakże*

napisaliśmy tę zbieżną opinię, w szczególności aby podkreślić ogólną potrzebę interpretacji art. 10 w zgodności z rozwiązaniami w prawie międzynarodowym dotyczącymi swobody informacji, która obejmuje **dostęp do informacji gromadzonych przez organy publiczne**. Nawiązujemy tu w szczególności do Komentarza Ogólnego Nr 34 Komitetu Praw Człowieka (dokument CCPR/C/GC/34 z 12 września 2011, § 18). Trybunał niedawno stwierdził ponownie (w orzeczeniu w sprawie *Gillberg v. Sweden* [GC] (nr 41723/06, § 74, 3 kwietnia 2012), że “prawo do otrzymywania i przekazywania informacji w sposób oczywisty stanowi część prawa do wolności wyrażania opinii, zgodnie z art. 10. To prawo zasadniczo zakazuje Rządowi ograniczania dostępu do informacji, które inni chcą lub mogą być skłonni udostępnić (zob. np. *Leander v. Sweden*, 26 marca 1987, § 74, Seria A nr 116, oraz *Gaskin v. the United Kingdom*, 7 lipca 1989, § 52, Seria A nr 160).”.

Podjęcie prezentowana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka do prawa do informacji publicznej podzielane jest przez Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 15 października 2009 r., sygn. akt K 26/08 TK wskazał m. in.: *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. Dostęp do informacji publicznej jest bowiem, z jednej strony, warunkiem świadomego uczestnictwa obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych (zob. P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000, s. 83), a z drugiej, umożliwia efektywną kontrolę obywatelską działań podejmowanych przez organy władzy publicznej (zob. W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Kraków 1998, s. 58; I. Lipowicz, (w:) Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 114). Stąd wielkie znaczenie powszechności dostępu do informacji publicznej. W demokratycznym społeczeństwie podstawowym prawem jest wiedzieć i być informowanym o tym, co i dlaczego czynią władze publiczne (zob. J. E. Stiglitz, *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*, (w:) *Globalizing Right. The Oxford Amnesty Lectures*, pod red. U. J. Gibneya, Oxford-New York 2003, s. 115 i n.)*.

Jak wskazuje Szymon Osowski: *Dostęp do informacji publicznej jest jednym z kluczowych praw, jakie w demokracji przysługują jednostkom. Dzięki temu, że mamy prawo pytać m.in. o działalność władz publicznych oraz wydatkowanie publicznych funduszy, możemy oceniać i komentować bieżące decyzje rządzących, które przecież wpływają na nasze życie. Inaczej udział mieszkańców w procesach demokratycznych byłby utrudniony, jeśli nie iluzoryczny. Poinformowany mieszkaniec to również aktywny obywatel, który często jest inicjatorem zmian, a jeszcze częściej staje się partnerem władzy w rządzeniu. Nie można też pominąć antykorupcyjnego charakteru prawa do informacji, które sprawia, że w każdym momencie ludzie mogą patrzeć na ręce swoim reprezentantom. (...) W Polsce w wielu przypadkach uprawnienie, o którym piszę, utożsamia się z ustawą o dostępie do informacji publicznej. Nic bardziej mylnego. Prawo dostępu do informacji publicznej wypływa z art. 10 europejskiej konwencji praw człowieka i Podstawowych Wolności, gwarantuje je również art. 61 Konstytucji RP. (Szymon Osowski, Trudy operacji zwanej „Jawność”, Dziennik Gazeta Prawna z 22 listopada 2013 roku).*

Zatem prawo każdego do uzyskania spornych informacji wynika wprost z Konstytucji RP, która w art. 61 ust. 1 stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów

władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Wskazać trzeba dodatkowo, iż przepisy ustawy o finansach publicznych przesądzają w zasadzie o jawności gospodarki finansowej w sferze publicznej. Jawność finansów publicznych ma szczególny charakter i należy spojrzeć na niego przez pryzmat kontroli społecznej nad działaniem administracji. *W doktrynie przyjmuje się, że jawność finansów publicznych oznacza swobodny dostęp obywatela do informacji o działalności państwa w wymiarze finansowym (W. Misiąg, A. Niedzielski, Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce świetle standardów Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Raport Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową 2001, Nr 29, s. 5; zob. C. Kosikowski, Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 155), a także szerzej jako sytuację, w której informacje dotyczące funkcjonowania całego sektora finansów publicznych są publicznie dostępne i podlegają publicznej ocenie (...)* Rozumienie więc jawności w kontekście budżetu rozszerzono na cały sektor finansów publicznych w odniesieniu do gospodarowania środkami publicznymi. Co więcej postulatywna zasada jawności uzyskała status normatywnej, a więc prawnie wiążącej. Aktualna FinPublU z 2009 r. recypuje w zasadzie (z niewielkimi zmianami) rozwiązania poprzednich ustaw o finansach publicznych. (Ustawa o finansach publicznych. Komentarz red. prof. dr hab. Paweł Smoleń, Rok wydania: 2012, Wydawnictwo: C.H. Beck, Wydanie: 1 poprawione – komentarz do art. 33).

Wskazać trzeba dodatkowo, iż przepisy ustawy o finansach publicznych przesądzają w zasadzie o jawności gospodarki finansowej w sferze publicznej - tak art. 33 ust. 1 w zw. z art. 34 ust. 1 pkt 5 lit. a) *W doktrynie przyjmuje się, że jawność finansów publicznych oznacza swobodny dostęp obywatela do informacji o działalności państwa w wymiarze finansowym (W. Misiąg, A. Niedzielski, Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce świetle standardów Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Raport Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową 2001, Nr 29, s. 5; zob. C. Kosikowski, Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 155), a także szerzej jako sytuację, w której informacje dotyczące funkcjonowania całego sektora finansów publicznych są publicznie dostępne i podlegają publicznej ocenie (...)* Rozumienie więc jawności w kontekście budżetu rozszerzono na cały sektor finansów publicznych w odniesieniu do gospodarowania środkami publicznymi. Co więcej postulatywna zasada jawności uzyskała status normatywnej, a więc prawnie wiążącej. Aktualna FinPublU z 2009 r. recypuje w zasadzie (z niewielkimi zmianami) rozwiązania poprzednich ustaw o finansach publicznych. (Ustawa o finansach publicznych. Komentarz red. prof. dr hab. Paweł Smoleń, Rok wydania: 2012, Wydawnictwo: C.H. Beck, Wydanie: 1 poprawione – komentarz do art. 33).

Jawność finansów publicznych ma szczególny charakter na co zwraca uwagę doktryna m. in. Cezary Kosikowski, „Prawne aspekty zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych” (referat): *Środki publiczne w większości pochodzą od obywateli. Państwo powinno więc ujawnić, jaki jest udział obywateli w tworzeniu dochodów publicznych, a także i to, na finansowanie jakich wydatków dochody te są wystarczające. Dla obywateli, a zwłaszcza dla ich postawy w zakresie ponoszenia ciężarów publicznych, nie jest obojętnym to, w jaki sposób jest rozłożony ciężar danin publicznych oraz w jaki sposób państwo gospodaruje wpływami z tego tytułu. Obywatele chcą także*

wiedzieć, ile kosztuje ich utrzymanie państwa i jego aparatu oraz to, w jaki sposób są dzielone wydatki publiczne dotyczące także celów (konsumpcja zbiorowa i indywidualna). Społeczeństwo pragnie również wiedzieć, czy aparat władzy publicznej potrafi planować, organizować, zarządzać i kontrolować gospodarowanie środkami publicznymi. Jawność i przejrzystość finansów publicznych staje się zatem narzędziem oceny systemu sprawowania władzy publicznej. Ocena ta jest zaś potrzebna, ponieważ to społeczeństwo dokonuje bezpośredniego lub pośredniego wyboru władzy publicznej. Jawność i przejrzystość finansów publicznych ma także znaczenie wychowawcze. Władzy publicznej nakazuje postępowanie uczciwe i profesjonalne oraz zgodne z interesem społecznym. Natomiast społeczeństwu pozwala na zwiększenie zainteresowania życiem publicznym i uczestniczeniem w nim.

Jawność w sferze finansów publicznych ma szczególny charakter na co zwraca uwagę m. in. Cezary Kosikowski, „Prawne aspekty zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych” (referat): *Środki publiczne w większości pochodzą od obywateli. Państwo powinno więc ujawnić, jaki jest udział obywateli w tworzeniu dochodów publicznych, a także i to, na finansowanie jakich wydatków dochody te są wystarczające. Dla obywateli, a zwłaszcza dla ich postawy w zakresie ponoszenia ciężarów publicznych, nie jest obojętne to, w jaki sposób jest rozłożony ciężar danin publicznych oraz w jaki sposób państwo gospodaruje wpływami z tego tytułu. Obywatele chcą także wiedzieć, ile kosztuje ich utrzymanie państwa i jego aparatu oraz to, w jaki sposób są dzielone wydatki publiczne dotyczące także celów (konsumpcja zbiorowa i indywidualna). Społeczeństwo pragnie również wiedzieć, czy aparat władzy publicznej potrafi planować, organizować, zarządzać i kontrolować gospodarowanie środkami publicznymi. Jawność i przejrzystość finansów publicznych staje się zatem narzędziem oceny systemu sprawowania władzy publicznej. Ocena ta jest zaś potrzebna, ponieważ to społeczeństwo dokonuje bezpośredniego lub pośredniego wyboru władzy publicznej. Jawność i przejrzystość finansów publicznych ma także znaczenie wychowawcze. Władzy publicznej nakazuje postępowanie uczciwe i profesjonalne oraz zgodne z interesem społecznym. Natomiast społeczeństwu pozwala na zwiększenie zainteresowania życiem publicznym i uczestniczeniem w nim.*

Wbrew twierdzeniom poczynionym moim zdaniem przez organ to właśnie jawność ma pierwszeństwo przed tajnością. Warto w tym zakresie powołać tezę zawartą w wyroku NSA z 21 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 678/11 w uzasadnieniu, którego NSA interpretując prawo do informacji, stanął na stanowisku, że jeżeli stanowi ono prawo konstytucyjne, to ustawy określające tryb dostępu do informacji powinny być interpretowane w taki sposób, aby zagwarantować obywatelom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a **wszelkie wyjątki powinny być rozumiane wąsko**. Oznacza to stosowanie w odniesieniu do tych ustaw takich zasad wykładni, które sprzyjają poszerzaniu, a nie zawężaniu obowiązku informacyjnego (tak również: Wyrok NSA z 1 października 2010r., I OSK 1149/10, Lex Polonica nr 2514371 oraz Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 5 grudnia 2002r., II SA/Wr 1600/02 za: *Dostęp do informacji publicznej*. Orzecznictwo sądów administracyjnych I.Kamińska, M.Rozbicka-Ostrowska, LexisNexis, W-wa 2007, str. 37).

Analogiczne stanowisko wynika również z wcześniejszych wyroków NSA dotyczących zasad prawa do informacji publicznej m. in.: wyrok z 7 marca 2003 r., sygn. II SA 3572/02, w którym NSA wyraził pogląd, że *prawo do informacji jest zasadą, a wyjątki od niego powinny być*

interpretowane ściśle. Na uwagę zasługuje również, teza wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 października 2010 r., sygn. II SA/Wa 933/10, zgodnie z którą z treści art. 1 u.d.i.p. jak i art. 61 Konstytucji wynika, że ustawodawca chciał, aby dostęp do informacji był jak najszerszy, dlatego też uwzględniając konstrukcję art. 1 ustawy należy uznać, że zasadą powinno być udostępnianie informacji publicznej(...) Podmiot do którego wpłynął wniosek o udzielenie informacji publicznej powinien przede wszystkim dążyć do tego, aby udzielić informacji. Podobnie wypowiedział się tenże Sąd w wyroku z 22 sierpnia 2006 r., sygn. II SAB/Wa 193/05, stwierdzając, że Przy badaniu przepisu art. 61 Konstytucji prawo dostępu do informacji publicznej, a w szczególności informacji o funkcjonowaniu organów władzy publicznej, stanowi bardzo istotny element realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego, dlatego nie jest dopuszczalne traktowanie wyjątków od wspomnianego prawa w sposób dorozumiany lub rozszerzający.

Podobnie NSA w wyroku z 2 lipca 2003 r. sygn. akt II SA 837/03 „(...) ogólną zasadą wynikającą z art. 61 Konstytucji RP, jest dostęp do informacji. **Wszelkie wyjątki od tej zasady winny być formułowane w sposób wyraźny, a wątpliwości winny przemawiać na rzecz dostępu.** Ponadto Sąd Najwyższy - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w wyroku z dnia 1 czerwca 2000 r., sygn. akt III RN 64/00 wskazał, iż *Podobnie jak odmowa udzielenia informacji, także odmowa udostępnienia prasie akt urzędowych może nastąpić jedynie ze względu na ochronę tajemnicy państwowej i służbowej oraz innej tajemnicy chronionej ustawą (...) W interesie Rzeczypospolitej Polskiej leży bowiem gwarantowanie prasie jak najszerszego dostępu do informacji, będących w posiadaniu organów i instytucji publicznych, rozumianego jako prawo do uzyskania informacji nie tylko w formie przekazu ustnego, pisemnego czy w innej postaci od zobowiązanego organu, lecz także poprzez wgląd do akt powstałych w rezultacie jego działalności. Natomiast wszelkie ustawowe ograniczenia wolności prasy, w tym prawa do informacji, nie mogą być interpretowane rozszerzająco, bowiem narusza to także prawo obywateli do rzetelnej informacji i zasadę jawności życia publicznego.*

Jak podnosi doktryna odnośnie ograniczania praw i wolności przede wszystkim należy dbać o zachowanie ich istoty przy dokonywaniu oceny konieczne jest uwzględnienie tych wszystkich elementów materialnych, które określają istotę „państwa demokratycznego”, bo ograniczenia niepołączalne z aksjologią tego państwa są a limie niedopuszczalne” (L. Garlicki Katalog i zakres obowiązywania praw podstawowych – warunki dopuszczalnych ograniczeń i ich wpływ na porządek prawny w: Konstytucja Federalna Szwajcarskiej Konfederacji z 1999 r. i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., Białystok 2001, s. 94).

Dokumentem o dużym znaczeniu dla określenia granic oraz instrumentów dostępu do informacji publicznej jest Zielona Księga Wspólnoty Europejskiej, która położyła podwaliny pod przyszłą regulację tej materii, uwzględniając dotychczasowe orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz Sądu Pierwszej Instancji, jak również zmiany w Traktacie Wspólnoty Europejskiej. W dokumencie tym stwierdza się między innymi, że transparentność w życiu publicznym jest obecnie jednym z podstawowych wyzwań społeczeństwa demokratycznego. Zdaniem autorów Zielonej Księgi **regulacja w zakresie dostępu do informacji publicznej powinna cechować się limitowaniem wyjątków od wolnego dostępu do informacji, rygorystyczną (wąską) wykładnią tych wyjątków, proporcjonalnością ich stosowania oraz**

zasadą dowodu, co oznacza, iż nie wystarcza uprawdopodobnienie przez organ publiczny, że dana informacji nie może zostać udostępniona, potrzebne jest bowiem udowodnienie takiej tezy².

Ograniczenia dostępności informacji publicznej i kryteria ważenia kolidujących ze sobą wartości podlegają ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. 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). Wskazana regulacja winna także być adekwatna do celu, jaki temu ograniczeniu przyświeca (np. ochrona prywatności), który to cel musi być również 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 dóbr³.

Z uwagi na niejednoznaczność i brak legalnej definicji pojęcia „prywatność” zachodzi konieczność jej rekonstrukcji i zastosowania pozajęzykowych metod wykładni. W takiej sytuacji rolą stosującego prawo jest dokonanie wyboru takiego kierunku wykładni, który w sposób możliwie najpełniejszy będzie uwzględniał normy, zasady i wartości konstytucyjne. Jeżeli dojdzie do przekonania, że każdy z wykluczających się wariantów interpretacyjnych służy ochronie określonych wartości konstytucyjnych, to jego zadaniem jest dokonanie – przy wykorzystaniu zasady proporcjonalności – odpowiedniego wyważenia wchodzących w grę wartości i udzielenie pierwszeństwa jednej z nich.

Organ może zastosować w sprawie ten z wariantów wykładni, który prowadzi do ograniczenia wolności lub prawa jednostki, powinno to nastąpić zgodnie z zasadą proporcjonalności, tj. **tylko w razie konieczności zapewnienia ochrony innej wartości konstytucyjnej**. W uzasadnieniu orzeczenia należy wówczas wskazać wartość konstytucyjną, której ochrona przemawia za niezbędnością przyjęcia wykładni ograniczającej daną wolność lub prawo oraz przesłanki, jakimi kierował się przyznając silniejszą ochronę jednej z wchodzących w grę wartości⁴.

Jednakże uzasadnienie decyzji nie wskazuje na próbę jakiegokolwiek ważenia między tymi uprawnieniami, co narusza art. 7 k.p.a. w związku z art. 107 par. 3 k.p.a. U podstaw tego leży jednak błędna wykładnia art. 47, 51 ust. 1 i art. 76 Konstytucji RP w związku z art. 31, 61 Konstytucji RP.

Niestety, strona przeciwna nie wskazała choćby części poglądów doktryny i orzecznictwa, w których przeważa pogląd na rzecz jawności w takich wypadkach, jakich dotyczy wnioski. Dane osobowe w zakresie imienia i nazwiska zawarte w umowach nie podlegają ograniczeniu jawności, ponieważ każdy kto korzysta z przywileju czerpania z zasobów publicznych musi liczyć się z tym, że nie pozostanie anonimowy.

Zakres ochrony życia publicznego w kontekście działalności publicznej był przedmiotem

2 por. treść opinii Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej do sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu poselskiego do ustawy o dostępie do informacji publicznej z dnia 25 czerwca 2001 r. druk sejmowy nr 2094

3 por. wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2012 r., I OSK 2022/12

4 zob. uchwała NSA z dnia 13 listopada 2012 r. w sprawie sygn. akt. II OPS 2/12

szerokiej analizie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w związku z gwarancją ochrony życia prywatnego, o której stanowi art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: europejska Konwencja). **W orzecznictwie ETPC kwestia zderzenia się prawa do prywatności z jednej strony i prawa do informacji z drugiej jest analizowana w kontekście problematyki potrzeby debaty publicznej. To ona ma przede wszystkim decydować o możliwości ingerencji informacyjnej w sferę prywatności.** Można powiedzieć, że z tej perspektywy jakiegokolwiek inne działania zmierzające do ujawnienia informacji o osobach publicznych byłyby już jedynie niczym nieuzasadnioną „ciekawością”. Europejski Trybunał Praw Człowieka przyjmuje szeroką wykładnię pojęcia „życie prywatne”, nawiązując do definicji danych osobowych, zawartej w Konwencji Rady Europy nr 108 o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych z 28 stycznia 1981 r. (zob. w szczególności uzasadnienie wyroku z 4 maja 2000 r. w sprawie Rotaru przeciwko Rumunii, sygn. 28341/95; pkt 43 uzasadnienia). Warto też wspomnieć o znanym orzeczeniu z 18 maja 2004 r. w sprawie Éditions Plon przeciwko Francji (sygn. 58148/00, pkt 43 i n. uzasadnienia), w którym, w związku z publikacją wspomnień lekarza zmarłego prezydenta Republiki Francuskiej, Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, że władze francuskie nie miały szerokiego zakresu swobody oceny dopuszczalności ograniczeń wolności wypowiedzi. Orzeczenie to wyraźnie wskazuje na fakt, że **standardem europejskim jest tendencja do poszerzania zakresu transparentności życia publicznego.** Z kolei w sprawie von Hannover przeciwko Niemcom w wyroku z 24 czerwca 2004 r., sygn. 59320/00, Trybunał zaznaczył, że organy wymiaru sprawiedliwości RFN nie zapewniły odpowiedniej ochrony prawa do prywatności skarżącej, co uznano za naruszenie art. 8 Konwencji. Jak wynika z uzasadnienia orzeczenia, Trybunał rozróżnił kwestię prezentacji faktów w debacie publicznej w społeczeństwie demokratycznym, co odnosi się m.in. do polityków w zakresie ich funkcji publicznych, oraz prezentację faktów z życia prywatnego podmiotu, który takich funkcji nie pełni (pkt 63 uzasadnienia). W związku z tym w orzeczeniu uznano za możliwe rozciągnięcie prawa opinii publicznej do uzyskiwania informacji również w pewnym zakresie na sferę życia prywatnego podmiotów publicznych, w tym polityków. **Wkład w debatę publiczną jest tym kryterium, które zdaniem Trybunału powinno być decydujące w ramach balansowania dwu wartości – ochrony życia prywatnego oraz wolności wypowiedzi.** Podkreślono też, że opinia publiczna ma prawo do informacji (*right to be informed*), które stanowi podstawowe prawo w społeczeństwie demokratycznym i w szczególnych okolicznościach może nawet – jak wskazano w uzasadnieniu orzeczenia w nawiązaniu do sprawy Éditions Plon – obejmować aspekty życia prywatnego osób publicznych, w szczególności polityków.

Sąd Najwyższy 8 listopada 2012 r., oddalając skargę kasacyjną warszawskiego Ratusza (sygn. akt I CSK 190/12), stwierdził: *W niniejszej sprawie chodziło o udostępnienie przez Miasto W. imion i nazwisk osób fizycznych, z którym zawarło ono umowy zlecenia i umowy o dzieło. W wypadku jednej z tych umów chodziło o przygotowanie i wygłoszenie wykładu. Trudno byłoby przyjąć, że utajnienie imienia i nazwiska osoby wykładowcy miałyby jakikolwiek sens. Pozostałe umowy dotyczyły obsługi systemu elektronicznego, analizy socjologicznej i zorganizowania konferencji. Zostały one zawarte przez określone osoby fizyczne z podmiotem publicznym, jakim jest Miasto W. Osoby takie musiały liczyć się z tym, że ich personalia nie pozostaną anonimowe. 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. (wyrok SN z dnia 8 listopada 2012 r. w sprawie sygn. akt.I CSK 190/12).

W głosie do tego wyroku dr Grzegorz Sibiga stwierdził: Zdaniem SN, podstawowym problemem pozostaje, czy imię i nazwisko, będące w tym przypadku danymi osobowymi, należą do zakresu prywatności osoby fizycznej w rozumieniu art. 5 ust. 2 InfPubDostU. Udzielając odpowiedzi na tak postawione pytanie SN zauważył, że problem ten może być rozstrzygnięty jedynie na tle konkretnych okoliczności danej sprawy. W niniejszej sprawie chodziło o udostępnienie przez gminę imion i nazwisk osób fizycznych, z którymi zawarła umowy zlecenia i umowy o dzieło. Osoby takie musiały liczyć się z tym, że ich personalia nie pozostaną anonimowe. Umowy były bowiem zawierane z podmiotem publicznym, jakim jest gmina. **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.** Dlatego też, zdaniem SN, udostępnienie imion i nazwisk osób w rozważanej sytuacji nie stanowi ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tych osób (art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). W konsekwencji, ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego nie narusza także prawa do prywatności tych osób, o którym mowa w art. 5 ust. 2 InfPubDostU (Grzegorz Sibiga, Ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego, „Monitor Prawniczy” nr 8/2013).

Identycznie Sebastian Gajewski i Aleksander Jakubowski w „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 niezbędną 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 – przekraczające 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.

Skarżący popiera pogląd zawarte w obu glosach, których autorzy szczegółowo zapoznali się z wyrokiem Sądu Najwyższego.

Identycznie w doktrynie rozumiany jest standard demokracji wprowadzony w art. 61 Konstytucji – tak m. in: prof. dr hab. Bogusław Banaszak w komentarzu do art. 61 Konstytucji: *W drugiej połowie XX w. nastąpiło odejście w zdecydowanej większości państw demokratycznych od traktowania działania organów władz publicznych jako realizacji suwerenności państwa i wykonywania imperium państwowego w taki sposób, że jedynie niektóre działania, a zwłaszcza ich efekty (np. normy prawne, akty stosowania prawa) były jawne. Utrzymywanie w tajemnicy wielu przejawów aktywności organów władz publicznych i ich piastunów zapewnić miało w przeszłości większą skuteczność ich działania. Współcześnie ważnym elementem rzetelności działania organów państwa demokratycznego jest zapewnienie obywatelom prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej łączącego się z powszechnie aprobowaną w państwach demokratycznych zasadą otwartego rządu (open government) oznaczającą otwartość - tzn. jawność (transparentność - transparency) działalności wszystkich organów władz publicznych. Cel ten starają się zrealizować ustawodawcy lub ustrojodawcy w wielu państwach. Jest on także uznawany za konieczny przez instytucje międzynarodowe. Tytułem przykładu można wskazać na rezolucję 2005/68 Komisji Praw Człowieka ONZ, w której podkreśla się, że "transparentny, odpowiedzialny, rozliczany i partycypacyjny system władz publicznych (...) stanowi fundament, na którym spoczywa dobre rządzenie, a fundament ten stanowi konieczny warunek pełnego urzeczywistnienia praw człowieka (...)". Warto też dodać, że Rada Europy w projekcie Rekomendacji o Dobrej Administracji z 2004 r. do jednych z zasad naczelnych funkcjonowania administracji publicznej zaliczyła jej jawność (Bogusław Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. 1, C.H.Beck, Warszawa 2009).*

Na aspekt doniosłości jawności funkcjonowania władz publicznych zwraca uwagę dr Grzegorz Wierczyński podnosząc: *J. Jabłońska-Bońca i M. Zieliński podkreślili też, że jawność wiąże się z podmiotowym traktowaniem obywatela w jego relacji z państwem oraz warunkuje udział obywateli w rządzeniu. Powołali oni pogląd K. Grzybowskiego, zgodnie z którym demokracja to rządy ludu, a suweren może w rzeczywistości rządzić, jeżeli jest poinformowany, wie, zna fakty, na których może oprzeć swoją decyzję. (str. 27) (...) W państwie demokratycznym jego obywatele są zbiorowym suwerenem, co oznacza między innymi, że powinni mieć zapewniony rzeczywisty wpływ na sprawowaną w tym państwie władzę, a władza ta ma obowiązek szanować ich prawa i wolności. Możliwość wywierania wpływu na organy władzy jest realna jedynie wtedy, gdy obywatele posiadają dostęp do wiedzy na temat poczynień tych organów. Do tak ujmowanej zasady nawiązuje zasada suwerenności i reprezentacji (wyrażone w art. 61 Konstytucji), a także inne zasady gwarantujące udział obywateli w życiu publicznym, w tym prawo dostępu do informacji publicznej wyrażone w art. 61 Konstytucji RP oraz odpowiadająca mu zasada jawności życia publicznego. Bez prawa do informacji publicznych obywatele pełniliby swoją władzę w sposób jedynie iluzoryczny. Nie byłiby też w stanie kontrolować wybranych przez nich reprezentantów. Jawność informacji*

publicznych, w tym informacji o prawie, jest zatem jednym z elementów gwarantujących urzeczywistnienie prawa do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi, które należy do powszechnie uznawanych obecnie praw człowieka (prawa i wolności polityczne). Prawo to, nazwane też prawem do uczestnictwa w rządzeniu, jest formułowane między innymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego (Grzegorz Wierczyński, Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008).

Dr hab. Dariusz Adamski tak się wypowiedział odnośnie celów przejrzystości: *Curtin wskazuje na to, że bez skutecznych i otwartych procesów decyzyjnych odpowiedzialność polityczna, kontrola polityczna i prawdziwa realizacja politycznych praw i obowiązków są wszystkie ograniczone lub osłabione. (str. 9) Trafnie zatem Lenaerts wskazuje na „pojawienie się społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych będących nowym potężnym mechanizmem kontroli zachowania rządu” jako jedną z dwóch podstawowych przyczyn zwiększania przejrzystości procesów decyzyjnych zarówno na szczeblu krajowym, jak i wspólnotowym. Z tego samego powodu bardziej niż kiedykolwiek wcześniej aktualne stają się słowa jednego z największych brytyjskich myślicieli – Jeremy’ego Benthama: „oko społeczeństwa czyni męża stanu cnotliwym” (Dariusz Adamski, Prawo do informacji o działaniach władz publicznych Unii Europejskiej, C.H.Beck, Warszawa 2011).*

Należy także zwrócić uwagę na niezrozumiałe, niestaranne, chaotyczne i niespójne niespójne zwroty w zaskarżonej decyzji.

Prawidłowo sformułowane uzasadnienie decyzji powinno odzwierciedlać poszczególne etapy prowadzonego postępowania administracyjnego, nadto wskazać, jakie fakty ustalono oraz zawierać opis dokonanej subsumcji. Prawidłowe uzasadnienie decyzji ma nie tylko znaczenie prawne, ale również powinno pogłębiać zaufanie uczestników postępowania do organów administracyjnych. Motywy decyzji winny odzwierciedlać rację decyzyjną i wyjaśnić tok rozumowań prowadzących do zastosowania konkretnego przepisu prawa w ustalonym stanie faktycznym. Motywy decyzji powinny być tak ujęte, aby strona mogła zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, którymi kierował się organ przy załatwianiu sprawy⁵.

Tymczasem uzasadnienie w niniejszej sprawie jest także niespójne i pełne sprzeczności na co wskazuje dalej.

W uzasadnieniu decyzji Organ w sposób zbiorczy wobec każdego z rodzajów umów uzasadnia:

Osoby, których danych osobowych odmówiono udostępnienia niniejszą decyzją, na podstawie zawartych umów czy też innych więzi nie były i nie są uprawnione do podejmowania działań władczych, wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych podmiotów, nie wykonują zadań publicznych, bowiem jeśli nawet osoby te pobierają wynagrodzenie za świadczone usługi bądź otrzymują zwrot kosztów korzystania z prywatnego samochodu do celów służbowych, to nie oznacza to że wykonują funkcje publiczne czy gospodarują mieniem jednostki samorządu terytorialnego. Tego rodzaju czynności pozostają poza sferą działalności publicznej podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, nie zostały bowiem tym stronom umowy przyznane kompetencje decyzyjne czy władcze w ramach działalności publicznej jaką wykonuje Starostwo Powiatowe w Bytowie. Nie bez znaczenia pozostaje, iż osoby te, niektóre będąc pracownikami Starostwa Powiatowego bądź podległych jednostek, nie pełnią przy tym funkcji publicznych, a ponadto nie zajmują kierowniczych stanowisk.

5 wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 grudnia 2013 roku w sprawie sygn. akt. IV SA/Wa 2291/13

Oceniając rozważania Organu w przedmiotowej decyzji warto na wstępie przywołać wskazania zawarte w wyrok NSA z dnia 06 grudnia 2012 roku w sprawie sygn. akt. I OSK 2021/12 (podobnie wyrok NSA z dnia 06 grudnia 2012 roku w sprawie sygn. akt. I OSK 2022/12):

W świetle art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j.: Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.), sołectwo jest jednostką pomocniczą gminy. Z kolei treść art. 36 ust. 1 tej ustawy wskazuje, że organem sołectwa jest zebranie wiejskie, będące organem uchwałodawczym. W zebraniu wiejskim mogą brać udział wszyscy mieszkańcy sołectwa, a więc mogą uczestniczyć w obradach i podejmować uchwały. Jest to niewątpliwie przejaw demokracji bezpośredniej, jednak ich legitymacja do uczestniczenia w zebraniu wiejskim wynika jedynie z faktu zamieszkiwania na terenie sołectwa. Udział mieszkańców sołectwa w zebraniu wiejskim należy zatem do sfery publicznej działalności tych osób, bowiem decydując się na uczestniczenie w zebraniu wiejskim, każdy jego uczestnik, będący mieszkańcem danego sołectwa, godzi się na udział w pracach organu uchwałodawczego sołectwa, a więc jednostki pomocniczej gminy, tym samym – godzi się więc na udział w życiu publicznym. Uczestnicząc w zebraniu wiejskim, mieszkaniec sołectwa wprawdzie nie staje się przez to funkcjonariuszem publicznym, w rozumieniu art. 228 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. nr 88, poz. 553 ze zm.), ale z pewnością jego udział wiąże się ze współwykonywaniem funkcji publicznych, jako że zebranie wiejskie, będąc organem kolegialnym, mającym wpływ na sposób gospodarowania środkami publicznymi, pełni funkcje publiczne.

Uczestniczenie w sprawowaniu funkcji publicznych 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. Wskazanie, czy mamy do czynienia ze współuczestniczeniem w wykonywaniu funkcji publicznej, powinno odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje, choćby w pewnym zakresie, nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Chodzi zatem o osoby, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej. Podejmując próbę wskazania ogólnych cech, jakie będą przesądzały o tym, że określona osoba ma związek ze sprawowaniem funkcji publicznej, można uznać, że chodzi tu o takie przypadki, w których związek ze sprawowaniem tych funkcji jest równoznaczny ze współdecydowaniem o sytuacji prawnej innych osób lub środków publicznych albo łączy się co najmniej z przygotowaniem i opiniowaniem decyzji, które dotyczą, bądź pozostają w gestii, innych podmiotów. Tak też jest w rozpoznawanej sprawie, bowiem uczestnictwo mieszkańca danego sołectwa w zebraniu wiejskim sprawia, że od chwili otwarcia obrad aż do momentu ich zakończenia ma on wpływ na podejmowane uchwały organu sołectwa, a więc jego udział w sprawowaniu władzy publicznej związany jest z pełnieniem w tym czasie funkcji publicznej. Zatem jego dane osobowe, poprzez fakt uczestnictwa w pracach organu uchwałodawczego sołectwa, stają się danymi publicznymi, jako że mają związek z wykonywaniem przez niego funkcji publicznej.

Po pierwsze z jednej strony Organ piszę o umowach zawieranych z *nauczycielami zatrudnionymi w szkołach podległych Powiatowi dot. opieki sprawowanej nad grupami młodzieży podczas wyjazdów*, aby następnie w zbiorczym uzasadnieniu wskazać, że *Nie bez znaczenia pozostaje, iż osoby te (...) nie pełnią przy tym funkcji publicznych, a ponadto nie zajmują kierowniczych stanowisk*. Pogląd jest zadziwiający wobec utrwalonego orzecznictwa uznającego, że nauczyciel uczący w szkole publicznej i realizujący podstawowy cel szkolnictwa publicznego, wynikający z Konstytucji RP i ustawy o systemie oświaty oraz będący de facto pracownikiem samorządowym pełni zadania funkcjonariusza publicznego⁶. Nauczycielowi przysługuje szereg uprawnień władczych wobec ucznia np. oceny wpływających na sytuację prawną uczniów, gdyż decydują do promocji do następnej klasy lub o uzyskaniu dyplomu ukończenia szkoły. Jest on także członkiem

⁶ wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 września 2013 roku w sprawie sygn. akt. II SAB/Łd 89/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 czerwca 2011 roku w sprawie sygn. akt. IV SAB/Wr 44/11

Rady Pedagogicznej posiadającej nawet uprawnienia o skreśleniu osoby z listy uczniów, jako opiekun ma możliwość podjęcia decyzji o nakazaniu opuszczenia wycieczki uczestnikowi (wezwać opiekunów i na ich koszt nakazać odebranie ucznia), a więc o prawie do uczestnictwa w wycieczce, co pozostaje w sprzeczności z stanowiskiem Organu, który wskazuje *Tego rodzaju czynności pozostają poza sferą działalności publicznej podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, nie zostały bowiem tym stronom umowy przyznane kompetencje decyzyjne czy władcze w ramach działalności publicznej jaką wykonuje Starostwo Powiatowe w Bytowie.*

Po drugie w innym miejscu Organ pisze o umowach *dotyczących przygotowania i przeprowadzenia szkolenia i doradztwa zawodowego oraz zajęć wyrównawczych*, albo umów z *sędziami meczu wraz z przygotowaniem komunikatu*, albo umów o *dzieło dotyczących przeprowadzenia zawodów w piłkę ręczną chłopców/dziewczyn - Gimnazjada (2014)*, która są bez wątpienia umową, której skutek i usługa jest świadczona dla osób fizycznych (klientów) zewnętrznych wobec struktury organizacyjnej podmiotu, ale na koszt, rzecz i odpowiedzialność Starostwa Powiatowego w Bytowie, zatem nie mają wyłącznie charakteru technicznego, usługowego wobec Starostwa Powiatowego w Bytowie. Najprawdopodobniej umowa była wykonywana osobiście, a więc podejmując się określonego zakresu obowiązków strona wprost i samodzielnie zrezygnowała z przysługującego im prawa do prywatności. Chyba że zajęcia wyrównawcze z dziećmi i mecz przeprowadzono w kominiarkach? Należy zwrócić uwagę na wskazania SN: *W wypadku jednej z tych umów chodziło o przygotowanie i wygłoszenie wykładu. Trudno byłoby przyjąć, że utajnienie imienia i nazwiska osoby wykładowcy miałoby jakikolwiek sens.*(wyrok SN z dnia 8 listopada 2012 r. w sprawie sygn. akt.I CSK 190/12). Przy tym można zwrócić uwagę, że Organ odmawia także *umów zawartych z wykładowcą na temat odnawialnych źródeł energii w ramach projektu współfinansowanego ze środków UE*. Niestety, skąpy materiał dowodowy zebrany przez Organ w toku postępowania i równie skąpe uzasadnienie decyzji nie pozwalają ustalić, ale dają podstawy przypuszczać, że umowa świadczona była osobiście. Jednocześnie wydaje się, że Organ nie przedstawił w sposób pełny uzasadnienia stanu faktycznego prawnego i faktycznego wobec niemożliwych do pogodzenia z zasadami logicznego rozumowania sprzeczności w uzasadnieniu decyzji.

Stosownie do art. 80 k.p.a. organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. Regulacja zawarta w art. 80 KPA konstituuje tzw. zasadę swobodnej oceny dowodów. Jest ona jedną z podstawowych zasad, na których oparte jest postępowanie administracyjne. Przepis stanowi ponadto realizację, zawartą w art. 7 KPA, zasady prawdy obiektywnej. Organ administracji, dokonujący oceny zebranego materiału dowodowego, ma swobodę w uznawaniu, które z nich mają znaczenie dla danej sprawy⁷. Należy wskazać, że według sądów **swobodna ocena dowodów, aby nie przerodziła się w samowolę musi być dokonana zgodnie z normami prawa procesowego oraz z zachowaniem reguł tej oceny m. in. rozumowanie, w wyniku którego organ ustala istnienie okoliczności faktycznych, powinno być zgodne z prawidłami logiki**⁸. Naruszenie wymienionych reguł, jak również norm procesowych odnoszących się do środków dowodowych - stanowi przekroczenie

7 prof. zw. dr hab. Marek Wierzbowski, prof. dr hab. Aleksandra Wiktorowska, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Legalis/el. 2013, wyd. 10, komentarz do art. 80

8 zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2006 r. w sprawie sygn. akt. IV SA/Wa 774/06

granic swobodnej oceny dowodów⁹.

Wobec braku informacji czy umowy były wykonywane osobiście przez strony umów, ani także pełnych i wiarygodnych informacji poddających się próbie logicznego rozumowania w zakresie kompetencji osób będących stronami umów należy uznać, że tym zakresie Organ nie podjął więc w tym zakresie wszelkich kroków do wyjaśnienia sprawy, nie zebrał i nie rozpatrzył w wyczerpujący sposób całego materiału dowodowego, naruszając tym samym art. 7 i art. 77 K.p.a. Decyzja ta musi wyjaśniać przyczyny odmowy, nie pozostawiając wątpliwości co do prawidłowości i zasadności rozstrzygnięcia, a analiza wniosku powinna się sprowadzać się do takiej analizy, która, mając na uwadze art. 7 k.p.a., pozwoliłaby na dokładne wyjaśnienie stanu sprawy. Takie stwierdzenia organu uznać też należy za dowolne stanowiącą samowolę, a jako takie naruszające art. 80 K.p.a. Dlatego też, uzasadnienia decyzji organu również w tym zakresie nie spełniają wymogów wskazanych w art. 11 i art. 107 § 3 K.p.a.

Po trzecie umowy z *osobami oceniającymi wnioski w ramach projektów współfinansowanych ze środków UE* i umowy z *członkami komisji rekrutacyjnej w ramach projektów współfinansowanych ze środków UE* świadczą, że osoby będące stronami umów występują w sferze działalności publicznej podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, a jednocześnie stronom umowy przyznane kompetencje decyzyjne czy władcze (o ocenie i przyznaniu środków publicznych, o zakwalifikowaniu w rekrutacji) ramach działalności publicznej Starostwa. Jednocześnie działania związane z wstępnym rozpoznaniem wniosków ws. projektów UE bez wątpienia wskazuje, że osoby te gospodarują mieniem publicznym z upoważnienia JST. Jest to sprzeczne z stanowiskiem Organu, który wskazuje (...) *nie oznacza to że wykonują funkcje publiczne czy gospodarują mieniem jednostki samorządu terytorialnego. A także z (...) udostępnienia informacji publicznej, nie zostały bowiem tym stronom umowy przyznane kompetencje decyzyjne czy władcze w ramach działalności publicznej jaką wykonuje Starostwo Powiatowe w Bytowie.*

Zatem Organ nie podjął więc w tym zakresie wszelkich kroków do wyjaśnienia sprawy, nie zebrał i nie rozpatrzył w wyczerpujący sposób całego materiału dowodowego, naruszając tym samym art. 7 i art. 77 k.p.a. Decyzja ta musi wyjaśniać przyczyny odmowy, nie pozostawiając wątpliwości co do prawidłowości i zasadności rozstrzygnięcia, a analiza wniosku powinna się sprowadzać się do takiej analizy, która, mając na uwadze art. 7 k.p.a., pozwoliłaby na dokładne wyjaśnienie stanu sprawy. Takie stwierdzenia organu uznać też należy za dowolne, a jako takie naruszające art. 80 K.p.a. Dlatego też, uzasadnienia decyzji organu również w tym zakresie nie spełniają wymogów wskazanych w art. 11 i art. 107 § 3 K.p.a. Innymi słowy, treść decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej w całości lub określonej części (co do określonych rodzajów lub kategorii danych) musi być na tyle wyczerpująca i precyzyjna, aby umożliwiała intersubiektywną weryfikację tego rozstrzygnięcia w ramach ewentualnej kontroli instancyjnej lub sądowej.

Organ ponownie rozpoznając sprawę powinien szczegółowo zbadać każdą z umów, ustalając szczegółowo stan faktyczny i objaśniając go w ewentualnej ponownej decyzji odmowne odnosząc

9 zob. Adamiak, J. Borkowski - "Polskie postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne" - Wyd. Naukowe PWN W-wa 1992 r. str. 152-153 oraz zawarta tam literatura i orzecznictwo NSA

się do każdego z rodzajów umów oddzielnie i wobec wszystkich łącznie. Wyjaśnienia wymaga także np. tryb zawarcia umów¹⁰, a także kompetencje osób w ramach struktury organizacyjnej podmiotu lub jednostek organizacyjnych. Co więcej, mając na uwadze konstytucyjną rangę dostępności do informacji publicznej, **Organ winien uwzględnić, że nie każda tajemnica przedsiębiorcy lub dobro chronione będzie uzasadniać odmowę jej udostępnienia. Znaczenie danej tajemnicy lub dobra chronionego musi być bowiem proporcjonalnie większe, niż racje przemawiające za udostępnieniem informacji publicznej**¹¹. Organ może zastosować w sprawie ten z wariantów wykładni, który prowadzi do ograniczenia wolności lub prawa jednostki, powinno to nastąpić zgodnie z zasadą proporcjonalności, tj. tylko w razie konieczności zapewnienia ochrony innej wartości konstytucyjnej. **W uzasadnieniu orzeczenia należy wówczas wskazać wartość konstytucyjną, której ochrona przemawia za niezbędnością przyjęcia wykładni ograniczającej daną wolność lub prawo oraz przesłanki, jakimi kierował się przyznając silniejszą ochronę jednej z wchodzących w grę wartości**¹².

Jak zaznaczył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 kwietnia 2013r. o sygn. akt I OSK 192/13, wskazanie konkretnej podstawy i zakresu utajnienia danej informacji jest konieczne ze względu na specyficzny charakter objęcia ochroną tajemnic ustawowo chronionych. Kontrola sądowa w tym zakresie nie może być iluzoryczna, a w związku z tym musi być ona prowadzona na podstawie dokumentów źródłowych. W takich przypadkach organ musi szczegółowo określić i wykazać, z czego wywodzi daną przesłankę odmowy i w czym znajduje ona uzasadnienie. Dopiero taka argumentacja organu, w połączeniu z udostępnionymi sądowi administracyjnemu materiałami źródłowymi, umożliwi temu sądowi ocenę zasadności zastosowanych przesłanek utajnienia danej informacji publicznej.

Należy zwrócić uwagę na brak kopii treści przedmiotowych umów w aktach sprawy. Wynikający z k.p.a. obowiązek przekazania organowi wyższej instancji akt sprawy oznacza, że organ, którego akt lub czynność uczyniono przedmiotem skargi, jest zobligowany do przedłożenia całości akt sprawy, jakie zostały zgromadzone w prowadzonym przez niego postępowaniu. Organ ponownie rozpoznając sprawę opiera się bowiem na dokumentach, które organ przedstawia jako akta sprawy. Organ odwoławczy, mający wątpliwości co do okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia, powinien przeprowadzić postępowanie dowodowe uzupełniające (art. 136 KPA) bądź też uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 KPA), zatem nie ma obowiązku wzywania organu do dostarczenia innych, brakujących dokumentów, jeśli te nie zostały włączone do akt sprawy, a powoływane są przez organ jako podstawa faktyczna decyzji. Zgodnie z wskazaniem wyroku NSA z dnia 04 maja 1982 roku w

10 Brak istnienia jakichkolwiek ograniczeń jawności w przypadku umów w sprawach zamówień publicznych potwierdził wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lutego 2012 roku w sprawie sygn. akt. I OSK 2215/11: (...) zgodnie z art. 139 ust. 3 cyt. ustawy umowy w sprawach zamówień publicznych są jawne i podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej. A zatem do spraw wszczętych w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej podmiot zobowiązany do jej udzielenia stosuje przepisy tej ustawy przy uwzględnieniu szczególnych unormowań ustawy – Prawo zamówień publicznych. Jawność umów w sprawach zamówień publicznych na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej wyłącza możliwość odmowy ich udostępnienia z powołaniem się na którąkolwiek z tajemnic ustawowo chronionych. Nie jest zatem dopuszczalne wydanie decyzji odmawiającej udostępnienia umów w sprawach zamówień publicznych, gdyż są one jawne.

11 zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 września 2013 roku w sprawie sygn. akt. II SA/Wa 1012/13

12 zob. uchwała NSA z dnia 13 listopada 2012 r. w sprawie sygn. akt. II OPS 2/12

sprawie sygn. akt. I SA 95/82 brak dokumentów, które mają istotne znaczenie w sprawie, a które nie znajdują się w aktach, świadczy o niekompletności materiału dowodowego, będącego podstawą podjętych rozstrzygnięć, to zaś wskazuje na uchybienia w gromadzeniu dowodów, zwłaszcza że w tym zakresie organ winien stosować przepisy k.p.a., w tym art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. Każda sprawa poddana kontroli organu wyższej instancji i sądowej, dla jej przeprowadzenia, wymaga, by w aktach sprawy znajdowały się te dokumenty, które stanowiły faktyczną podstawę dla podjętych rozstrzygnięć. Pogląd taki znajduje także potwierdzenie w stanowisku prezentowanym przez Europejski Trybunał Praw Człowieka¹³, w którym Trybunał uznał za wątpliwie czy kontrolujący sprawę sąd, w przypadkach, gdy przedstawiono mu pod kontrolę jedynie twierdzenia władz wyłączających jawność dokumentacji, zapewnia gwarancję należyte zbadanej sprawy i daje gwarancje braku zbytej arbitralności¹⁴. Brak jest także wykazu osób upoważnionych do wydania decyzji administracyjnych, co mogłoby być istotną wskazówką czy dana osoba jest funkcjonariuszem publicznym, a zatem pełni funkcję publiczną. Należy jednak podkreślić, że zakres osoby pełniącej funkcję publiczną jest pojęciem szerszym niż pojęcie funkcjonariusza publicznego, o którym mowa w przepisach kodeksu karnego.

Przedmiotowe decyzja została wydane z istotnym naruszeniem prawa, tj. z pominięciem treści art. 28 K.p.a. i art. 61 § 4 K.p.a. Uszło uwadze organu, iż przedmiotowe postępowanie dotyczyło zarówno prawa do informacji publicznej oraz prawa do prywatności. A skoro tak, to już na etapie postępowania administracyjnego zainteresowana ochroną prawa do prywatności, winna w tym postępowaniu uczestniczyć. Ma ona bowiem interes prawny, wynikający z przepisu prawa materialnego – art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w związku z art. 54 Konstytucji RP.

Potrzebę szerszego uczestnictwa stron w postępowaniu w sprawie dostępu do informacji publicznej podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 14 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1047/10. W uzasadnieniu ww. wyroku NSA stwierdził, iż co do zasady stroną postępowania sądowego powinien być organ, który nadał dokumentowi stanowiącemu informację publiczną klauzulę tajności, aby organ ten mógł przedstawić materialnoprawne przesłanki utajnienia oznaczonej informacji.

Podkreślić należy, że w postępowaniu, którego przedmiotem jest udostępnienie informacji publicznej, przepisy K.p.a. mają zastosowanie tylko w sytuacjach wyraźnie wskazanych tą ustawą. Zgodnie bowiem z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, odmowa udostępnienia informacji publicznej przez organ władzy publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji, w przypadku określonym w art. 14 ust. 2, następuje w drodze decyzji. Stosownie do postanowień art. 16 ust. 2 tej ustawy, do takiej decyzji stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, co oznacza, że Kodeks ten ma zastosowanie do całego procesu wydawania decyzji¹⁵.

Powyższe prowadzi do wniosku, iż w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej nie można pominąć regulacji art. 28 K.p.a. Zgodnie z treścią tego przepisu, stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku

13 por. wyrok w sprawie Amie i inni przeciwko Bułgarii z dnia 12 lutego 2013r ze skargi nr 58149/08

14 zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 października 2013 roku w sprawie sygn. akt. IV SA/GI 815/13

15 zob. wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sygn. akt I OSK 1002/09

dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. W orzecznictwie dominuje pogląd, że tylko przepis prawa materialnego, stanowiąc podstawę interesu prawnego, stwarza dla określonego podmiotu legitymację procesową strony¹⁶. Cechami interesu prawnego jest to, że jest on indywidualny, konkretny, aktualny, sprawdzalny obiektywnie, jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego.

Postępowanie administracyjne dotyczy interesu prawnego konkretnej osoby wówczas, gdy w tym postępowaniu wydaje się decyzję, która rozstrzyga o prawach i obowiązkach tej osoby lub rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach innego podmiotu wpływa na prawa i obowiązki tej osoby. Przymiot strony w postępowaniu administracyjnym ma osoba, której dotyczy bezpośrednio to postępowanie lub w którym może być wydane orzeczenie godzące w jej prawem chronione interesy, poprzez ograniczenie lub uniemożliwienie korzystania z przysługujących jej praw¹⁷. Omawiane kwestie zostały pominięte przez organ orzekający w sprawie, co niewątpliwie doprowadziło do naruszenia przepisu art. 28 K.p.a., a w konsekwencji do ziszczenia przesłanki z art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. Przepis ten stanowi, że w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie jeżeli strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu. Organy w postępowaniu administracyjnym są zobowiązane zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a niedopełnienie tego obowiązku stanowi poważne uchybienie proceduralne, które w niniejszej sprawie miało miejsce, poprzez pominięcie w postępowaniu osób będących stroną umów, których dane zawarte w wierszach rejestru, którego domaga się strona skarżąca.

Wskazać też należy, iż stosownie do art. 61 § 4 K.p.a., o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Zatem zwracam się z wnioskiem o zawiadomienie o toczącym się postępowaniu wszystkich stron – osób mających interes faktyczny i prawny w toczącym się postępowaniu tj. osób będących stronami umów, gdyż dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy niezbędny jest udział osób, które mają interes prawny w toczącym się postępowaniu. Organ nie może w postępowaniu pominąć osób jako strony postępowania, gdyż będzie to oznaczać, brak jej udziału w postępowaniu bez własnej winy, co musi skutkować uchyleniem zaskarżonej decyzji¹⁸.

W uzasadnieniu decyzji Organ wskazuje:

Istotnym jest też fakt, iż osoby te nie zrezygnowały z przysługującego im prawa do prywatności, w tym prawa do ochrony danych osobowych w zakresie imion i nazwisk, co w świetle art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, stanowi skuteczne ograniczenie prawa Wnioskodawcy do dostępu do wnioskowanych informacji, w zakresie imion i nazwisk dotyczących wskazanych podmiotów.

Wobec tego należy wskazać, że na podstawie art. 10 par. 1 k.p.a. Organ winien umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań np. w zakresie rezygnacji z przysługującego im prawa do prywatności (por. art. 5 ust. 2 u.d.i.p.). Organ nie podjął

16 przykładowo wyrok NSA z dnia 10 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1012/04; z dnia 20 września 2006 r., sygn. akt II OSK 837/05; z dnia 11 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 1828/06; z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 1043/10

17 wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 310/05

18 zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 07 czerwca 2013 roku w sprawie sygn. akt. II SA/Wa 343/13, a także Jaśkowska Małgorzata, Dostęp do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych (wybrane problemy), Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2014/1, str. 9 i n.

więc w tym zakresie wszelkich kroków do wyjaśnienia sprawy, nie zebrał i nie rozpatrzył w wyczerpujący sposób całego materiału dowodowego, naruszając tym samym art. 7 i art. 77 K.p.a. W tym stanie faktycznymi takie stwierdzenia organu jak *Istotnym jest też fakt, iż osoby te nie zrezygnowały z przysługującego im prawa do prywatności, w tym prawa do ochrony danych osobowych w zakresie imion i nazwisk, co w świetle art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, stanowi skuteczne ograniczenie prawa Wnioskodawcy do dostępu do wnioskowanych informacji, w zakresie imion i nazwisk dotyczących wskazanych podmiotów.* uznać też należy za dowolne i nieznajdujące uzasadnienia w zebranych materiale dowodowym, a jako takie naruszające art. 80 K.p.a. Dlatego też, uzasadnienia decyzji organu również w tym zakresie nie spełniają wymogów wskazanych w art. 11 i art. 107 § 3 K.p.a.

Należy jednocześnie podkreślić, że **zastrzeżenie przez stronę tajemnicy (prywatności) nie zwalnia Organu z oceny czy zastosowane będzie mieć miejsce art. 5 ust. 2 u.d.i.p. a stanowi tylko jedno z kryterium oceny kolidujących wartości.** Organ winien dokonać samodzielnej oceny, czy istotnie zachodzą przesłanki do uznania, iż zastosowanie winien znaleźć przepis art. 5 ust. 2 u.d.i.p.¹⁹ Odmienna wykładnia prowadzi do akceptacji, że gdy dysponent środków publicznych powoła się na tajemnicę przedsiębiorstwa (ochronę prawa do prywatności) automatycznie zwolniony zostaje z obowiązku udzielenia informacji publicznej. Przesłanki z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. nie mogą wypaczać art. 61 Konstytucji i stanowić swoistej zapory w transparentności kontroli środków publicznych.

W przypadku zderzenia wartości konstytucyjnych zachodzi konieczności ich wyważenia i uzasadnienia kryteria ważenia kolidujących ze sobą wartości jakimi kierował się podczas wykładni prawa Organ przyznając silniejszą ochronę jednej z wchodzących w grę wartości. Innymi konieczne staje się dokonanie – przy wykorzystaniu zasady proporcjonalności – odpowiedniego wyważenia wchodzących w grę wartości i udzielenie pierwszeństwa jednej z nich. **Zastrzec w tym miejscu także należy, że przekonanie adresata decyzji co do istotności koniecznej ochrony tajemnicy przedsiębiorcy (prawa do prywatności) musi nastąpić w uzasadnieniu wydawanego aktu, tak, aby realizowało ono dyspozycję art. 8 i art. 11 kpa.** Podkreślić przy tym należy, że szczególnie precyzyjne i wyczerpujące uzasadnienie powinny zawierać te decyzje, które oparte są na uznaniu administracyjnym oraz – jak w niniejszej sprawie – na pojęciach niedookreślonych, a takim jest "prywatność"²⁰.

W ocenie kolidujących wartości pomocne mogą być dla Organu przywołane w niniejszym odwołaniu stanowiska Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i doktryny, które – w ocenie skarżącego – sprowadzają się do uznania, że dopuszczalne jest ujawnienie imion i nazwisk stron umów zawartych z podmiotami publicznymi i związanych z zaangażowaniem środków publicznych. Szczególnie można wskazać na pogląd Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2012 r., który oddalając skargę kasacyjną warszawskiego Ratusza (sygn. akt I CSK 190/12), stwierdził:

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**

19 zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 05 czerwca 2014 roku w sprawie sygn. akt. II SA/Wa 410/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 września 2013 roku w sprawie sygn. akt. II SA/Wa 1012/13

20 wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 września 2013 roku w sprawie sygn. akt. II SA/Wa 1012/13

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.

Mając na względzie powyższe uzasadnienie odwołanie jest konieczne i uzasadnione oraz konieczne jest uchylene przedmiotowej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

{...}
[podpis elektroniczny]