



IP
20.04.2016

Mikołów, 19 kwietnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gliwicach

za pośrednictwem

Zakładu Inżynierii Miejskiej Sp. z o.o.
ul. Kolejowa 4
43-190 Mikołów

Strona Skarżąca: /adres w aktach/

Strona przeciwna: Zakładu Inżynierii Miejskiej /adres w aktach/

Skarga

na decyzję z 8 marca 2016 r., znak L.dz. 1643/2016/IP
oraz poprzedzającą ją decyzję z 11 lutego 2016 r., znak L.dz. 940/2016/IP

W imieniu własnym wnoszę skargę na decyzję z 8 marca 2016 r., znak L.dz. 1643/2016/IP oraz poprzedzającą ją decyzję z 11 lutego 2016 r., znak L.dz. 940/2016/IP Zakładu Inżynierii Miejskiej sp. z o.o. w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej i zarzucam naruszenie:

- art. 61 ust. 1 Konstytucji RP poprzez wyłączenie wiedzy o tym z kim zostały zawarte umowy o numerach 1/2013, 1/2014, 8/2013, 4/2014, 5/2014, 12/2014, 13/2014 w podmiocie, którego podstawowym zdaniem jest wykonywanie zadań użyteczności publicznej oraz na mocy art. 61 ust. 1 Konstytucji i art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej (dalej „UDIP”) jest podmiotem zobowiązanym co do całości swojej działalności,

-- art. 5 ust. UDIP poprzez jego zastosowanie w sytuacji w jakiej nie zachodzi przesłanka do wyłączenia jawności stron umów.

Mając na względzie powyższe wnoszę o:

- uchylenie skarżonych decyzji i przekazanie sprawy do Zakładu Inżynierii Miejskiej sp. z o.o.,
- zasądzenie kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Zakład Inżynierii Miejskiej Sp. z o.o. (dalej „Spółka”) odmówił udostępnienia w pełni wnioskowanej informacji publicznej zasłaniając się ochroną prywatności osób, z którymi zostały zawarte umowy. W obu skarżonych decyzjach Spółka powoływała się na art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nadto w drugiej decyzji odnosząc się do wskazanego wyroku Sądu Najwyższego Spółka podniosła, iż inna część uzasadnienia tego wyroku nie jest tak przekonująca jakbym to wskazywał we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej można wyszczególnić trzy kategorie spółek, będących podmiotami zobowiązanymi do udostępniania informacji publicznej:

- osoby reprezentujące jednoosobowe spółki Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego
- spółki handlowe zobowiązane w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne
- spółki handlowe, w których Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego ma pozycje dominującą.

(za: B. Wilk, *Spółka prawa handlowego jako podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej*, „Rejent”, nr 8 (292), sierpień 2015, s. 99-120).

W odniesieniu do Spółki znajdzie zastosowanie art. 4 ust. 1 pkt 4 UDIP, który stanowi o tym, że zobowiązane do udostępniania informacji publicznej są „podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego”. Zatem jest to pierwsza z kategorii wymienionych powyżej.

Nie ulega bowiem wątpliwości, że w dyspozycji art. 4 ust. 1 pkt 4 UDIP mieści się tzw. jednoosobowa spółka prawa handlowego, której jedynym wspólnikiem jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego. Zatem zakresem prawa do informacji objęty cały zakres działalności Spółki.

Jawność umów zapewnia mieszkańcom możliwość zapoznania się z konkretnymi wydatkami gminy – nawet jak zdania gminy wykonywane są w innej formie zorganizowania np. spółce. Dzięki temu mieszkańcy zdobędą informacje o sprawach lokalnych, co sprawi, że będą mogli rzeczywiście partycypować w lokalnej demokracji. Możliwość oceny wydatków w wielu przypadkach otwiera szersza dyskusję o funkcjonowaniu gminy i zorganizowanych przez nią podmiotów. Debata w takich sytuacjach opiera się na faktach i pozwala lepiej wyjaśnić strukturę wydatków publicznych.

Dostępność informacji związanych z gospodarowaniem środkami publicznymi sprzyja publicznemu nadzorowi. Ten z kolei prowadzi do zminimalizowania niegospodarności, do racjonalnej gospodarki finansowej, zminimalizowania nadużyć i niegospodarności, bowiem osoby dokonujące czynności związanych z gospodarowaniem środkami publicznymi mają świadomość, że ich rozstrzygnięcia i podjęte działania zostaną poddane społecznej kontroli, w tym – społecznej ocenie zasadności i trafności (z punktu widzenia przyjmowanej przez kontrolujących aksjologii). Prawo do

informacji publicznej, a w szczególności dostęp do informacji o wydatkowaniu środków publicznych, pełni funkcję prewencyjną, zaś ściślej – antykorupcyjną.

Jawne działanie wpływa konstruktywnie na legitymizację władzy lokalnej, mieszkańcy, którzy będą mogli poznać sposób wydatkowania środków publicznych, będą większym zaufaniem obdarzać organy władzy i nadzorowanych przez te organy jednostek organizacyjnych.

Wskazać trzeba dodatkowo, iż przepisy ustawy o finansach publicznych przesądzają w zasadzie o jawności gospodarki finansowej w sferze publicznej. *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 postulatyczna zasada jawności uzyskała status normatywnej, a więc prawnie wiążącej. Aktualna FinPubU z 2009 r. recypuje w zasadzie (z niewielkimi zmianami) rozwiązania poprzednich ustaw o finansach publicznych¹.

Jawność w sferze finansów publicznych ma szczególny charakter na co zwraca uwagę C. Kosikowski²: *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.*

W kwestii jawności informacji w umowach ważny jest wskazywany we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2012 r.³, który zapadł po rozpatrzeniu skargi kasacyjnej. Sąd drugiej instancji (sąd okręgowy) nakazał udostępnić wnioskodawcy cztery umowy cywilnoprawne, które zawarło pozwane miasto. Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną uznając, iż prawidłowym było rozstrzygnięcie sądu okręgowego nakazujące udostępnienie informacji publicznej objętej przedmiotem wniosku. W uzasadnieniu Sąd Najwyższy wskazał, że *dla osoby żądającej dostępu do informacji publicznej, związanej z zawieraniem umów cywilnoprawnych przez*

¹ B. Kucia-Guściora, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz* red. P. Smoleń, Warszawa 2012, komentarz do art. 33.

² <http://www.nik.gov.pl/kolegium-nik/posiedzenia/jawnosci-i-przejrzystosc-finansow-publicznych.html>.

³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt I CSK 190/12, Legalis nr 546154.

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.

Wskutek tego orzeczenia oraz późniejszej działalności orzeczniczej sądów administracyjnych⁴ obecnie nie ma wątpliwości, że jawnymi są informacje o umowach zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych, zwłaszcza informacje o kontrahencie jednostki sektora finansów publicznych oraz o kwocie, jaką uzyskali ci kontrahenci na podstawie zawartych umów.

Stanowisko takie zostało zaaprobowane przez doktrynę. W glosie do wyroku do w/w wyroku Sądu Najwyższego G. Sibiga podniósł: *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 InfPubDostU⁵.*

Identycznie S. Gajewski, A. Jakubowski: *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*

⁴ Na uwagę zasługuje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 30 października 2014 r. (sygn. akt II SA/Sz 502/14, CBOSA).

⁵ G. Sibiga, *Ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego*, „Monitor Prawniczy” nr 8/2013).

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 publiczną. 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 głosowanego 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 – przekreślające sens (istotę) ochrony prawa do życia prywatnego. Nie dochodzi zarazem do naruszenia prywatności osób trzecich. Sąd Najwyższy w swojej argumentacji poruszył także kwestię postrzegania imion i nazwisk kontrahentów jako informacji objętych normami ustawy o ochronie danych osobowych. W doktrynie zwracano uwagę, że pojęcia prywatności i ochrony danych osobowych są na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej od siebie niezależne. Z tego względu fakt niewystępowania w informacji danych określonych w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. nie uzasadnia automatycznie legalizacji przetworzenia jej w trybie ustawy o ochronie danych osobowych. 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.⁶.

Warto zwrócić uwagę na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z 4 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 531/14 zauważył: Odnosząc się do kwestii zanonimizowania udostępnionych informacji, Naczelny Sąd Administracyjny pragnie zaznaczyć na wstępie, że – istotnie

⁶ S. Gajewski, A. Jakubowski, *Głosa do wyroku SN z dnia 8 listopada 2012 r., I CSK 190/12, Samorząd Terytorialny 2013/9/84-90.*

– w aktualnym i jednolitym orzecznictwie przyjmuje się, że dane o kontrahentach jednostki samorządu terytorialnego, takie jak ich imiona i nazwiska, podlegają udostępnieniu w trybie informacji publicznej – i nie podlegają wyłączeniu z uwagi na prywatność tych osób wskazaną art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (zob. wyrok SN z dnia 8 listopada 2012 r. o sygn. akt I CSK 190/12, OSNC 2013, nr 5, poz. 67; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2014 r., I OSK 213/14, CBOSA). Pogląd ten jest podzielany także przez skład orzekający w niniejszej sprawie jako odpowiadający funkcji instytucji dostępu do informacji publicznej pozwalającej przeciwdziałać takim patologiom życia publicznego jak np. nepotyzm. Sprawdzenie kwestii przyznania nagród w samorządzie zdaniem Stowarzyszenia związane jest z przeciwdziałaniem nepotyzmowi i patologiom życia publicznego.

Tym samym skarga jest konieczna i uzasadniona.