

GLOSY

Marek Domagała

Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 października 2016 r. (sygn. akt II SAB/Wa 232/16)

Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 października 2016 r., II SAB/Wa 232/16¹ oddalono skargę na bezczynność Kancelarii Prezydenta w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. Glosowany wyrok dotyczy istotnego – z punktu widzenia prawa do informacji publicznej – zagadnienia, jakim jest dostęp do treści opinii sporządzonych na zlecenie organów władzy publicznej oraz danych osobowych, w tym imion i nazwisk, autorów takich opinii. W komentowanym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie przyjął, że opinie prawne zlecone przez Kancelarię Prezydenta nie stanowią informacji publicznej, a udostępnienie zanonimizowanych umów cywilnoprawnych, na podstawie których zostały one zlecone, nie wymagało wydania decyzji administracyjnej. Powyższe rozstrzygnięcie budzi poważne wątpliwości zarówno z perspektywy art. 61 Konstytucji²,

1 Zob. wyrok WSA w Warszawie z 13 X 2016 r., II SAB/Wa 232/16, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, < orzeczenia.nsa.gov.pl >, dalej: „CBOSA”.

2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 IV 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja RP”, „Konstytucja”.

jak też przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej³ i ukształtowanego na ich podstawie orzecznictwa.

Jak wynika ze stanu faktycznego przedstawionego w glosowanym wyroku, wnioskiwane przez zainteresowanego opinie dotyczyły procedury związanej z wyborem sędziów Trybunału Konstytucyjnego w 2015 r., w tym oceny związania Prezydenta uchwałami Sejmu stwierdzającymi brak mocy prawnej uchwał Sejmu poprzedniej kadencji o wyborze sędziów Trybunału. W glosowanym wyroku sąd przyjął, że za sprawą przedłożonych Prezydentowi opinii „nie doszło do przedstawienia treści (lub jej pominięcia) w procesie decyzyjnym czy wypracowanym i przedstawionym stanowisku (zmaterializowanym) w konkretnym postępowaniu w danej sprawie”. Sąd zaakceptował stanowisko organu o ogólnopoznawczym, przybliżającym i systematyzującym stan prawny walorze tych opinii oraz przyjął, że ich przedmiotem była realizacja przez Sejm kompetencji do wyboru sędziów Trybunału, nie zaś prerogatyw Prezydenta. Sąd oparł się przede wszystkim na tezach wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 lutego 2012 r.⁴ Wymaga to szerszego komentarza.

Naczelny Sąd Administracyjny we wspomnianym wyroku z 29 lutego 2012 r. przyjął, że opinie prawne zlecone przez Kancelarię Prezydenta nie stanowią informacji publicznej, jeżeli nie dotyczą konkretnego aktu procedowanego przez Sejm. Naczelny Sąd Administracyjny odwołał się przy tym do znanej w orzecznictwie, aczkolwiek kontrowersyjnej koncepcji tzw. dokumentu wewnętrznego. Nie przesądzając w tym miejscu o słuszności takiej koncepcji, warto zwrócić uwagę, że tezy zawarte w tym wyroku, odpowiednio zastosowane do sprawy rozpoznawanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, prowadzą do odmiennych wniosków, niż wyprowadził je sąd w glosowanym wyroku. W rozpoznawanej sprawie opinie dotyczyły uchwał Sejmu w zakresie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz związania Prezydenta uchwałami stwierdzającymi brak mocy prawnej uchwał Sejmu poprzedniej kadencji w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Przedmiotowe opinie zostały zlecone

3 Zob. ustawa z dn. 6 IX 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2016, poz. 1764, dalej: „ustawa o dostępie do informacji publicznej”, „u.d.i.p.”

4 Zob. wyrok NSA z 29 II 2012 r., I OSK 2196/11, CBOSA.

odpowiednio w dn. 3 i 4 grudnia 2015 r., z datą wykonania do 4 grudnia 2015 r.⁵, a zatem już po podjęciu przez Sejm pięciu uchwał w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał Sejmu z dn. 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego⁶. Opinie te dotyczyły zatem aktów, które zostały już przyjęte przez Sejm, oraz oceny skutków, które są z nimi związane – inaczej niż w sprawie I OSK 2196/11, gdzie opinie dotyczyły jedynie projektu aktu prawnego, który jeszcze nie został formalnie wniesiony do Sejmu, przez co przyznano im charakter poznawczy i uznano za tzw. dokumenty wewnętrzne. Chociaż Wojewódzki Sąd Administracyjny nad tym problemem się nie pochyła, to warto dodać, że opinie te powinny być potraktowane jako informacja publiczna pomimo tego, że dotyczyły uchwał Sejmu (nie zaś projektu ustawy). Bez względu bowiem na to, jaki charakter przypiszemy tym konkretnym uchwałom⁷, nie ulega wątpliwości, że zlecone opinie odnosiły się do stanowiska zajętego przez organ władzy publicznej, jakim jest Sejm, oraz dotykały sfery zamierzeń Prezydenta w związku z ich podjęciem.

Za nieuzasadniony należy uznać przyjęty przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie pogląd, zgodnie z którym argumentem na rzecz nieudostępnienia wnioskowanych opinii był fakt, że odnosiły się one do „realizacji przez Sejm RP przewidzianej w art. 194 ust. 1 Konstytucji, kompetencji wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, nie zaś prerogatywy Prezydenta RP”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie pominął kompetencję ustawową Prezydenta – tj. art. 21 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 25 czerwca 2015 r.⁸, który przewidywał konieczność złożenia ślubowania sędziego Trybunału przed Prezydentem, bez czego sędzia nie mógł rozpocząć orzekania. Jak zwrócił uwagę Trybunał w wyroku z 3 grudnia 2015 r.: „włączenie Prezydenta w odbieranie ślubowania od wybranych przez Sejm sędziów TK należy ulokować w sferze realizacji kompetencji głowy państwa”⁹. Wyrok ten powinien być

5 Zob. < <https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2016/02/skany-um%C3%B3w.pdf> >.

6 Zob. uchwały Sejmu RP z dn. 25 XI 2015 r., M.P. 2015, poz. 1131–1135.

7 W sprawie charakteru uchwał wypowiedział się m.in. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 XII 2015 r., K 34/15, OTK ZU 2015, nr 11A, poz. 185 oraz w postanowieniu z 7 I 2016 r., U 8/15, OTK ZU 2016, nr A, poz. 1.

8 Zob. ustawa z dn. 25 VI 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 2015, poz. 1064.

9 Wyrok TK z 3 XII 2015 r., K 34/15, OTK ZU 2015, nr 11A, poz. 185.

znany sądowi administracyjnemu z urzędu. Trybunał dostrzegł w nim również, że w pewnych wyjątkowych okolicznościach mogą zaistnieć takie sytuacje, które będą wymagać wydłużenia czasu na odebranie ślubowania przez Prezydenta, każda osoba sprawująca władzę publiczną jest zaś zobowiązana do samodzielnego dokonywania oceny zgodności z prawem własnego działania. Oznacza to, że zlecone opinie odnosiły się nie tylko do realizacji konstytucyjnej kompetencji Sejmu, lecz dotyczyły także ustawowych kompetencji Prezydenta do odebrania ślubowania od powołanych sędziów. Najdobitniej dowodzi tego fakt, że niektóre z zamówionych opinii wprost dotyczyły problemu związania Prezydenta uchwałami Sejmu stwierdzającymi brak mocy prawnej uchwał Sejmu poprzedniej kadencji w związku z wyborem sędziów Trybunału.

Warto zresztą zauważyć, że argumentacja sądu w glosowanym wyroku co do kompetencji Prezydenta w kwestiach związanych z przedmiotem zleconych opinii wydaje się niekonsekwentna. Z jednej strony Wojewódzki Sąd Administracyjny przyjmuje, że Prezydent nie ma żadnych kompetencji w zakresie, w którym Kancelaria Prezydenta zleciła opinie prawne. Z drugiej strony zaznacza, że opinie te mają walor roboczy i mogą posłużyć „do przedstawienia stanowiska w danej sprawie, w ramach konkretnego postępowania, zgodnie z posiadanymi w tym względzie kompetencjami organu”. Sąd pomija, że nawet przy braku sformalizowanego udziału Prezydenta we wskazanej procedurze zlecenie przez niego opinii prawnych mieściłoby się w zakresie jego zadania polegającego na czuwaniu nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126 ust. 2). Wykonywanie tego zadania nie obejmuje wyłącznie czynności władczych¹⁰, lecz oznacza także zdobywanie wiedzy, czy działania innych organów państwa nie naruszają Konstytucji.

Sąd na etapie kwalifikacji wnioskowanych opinii prawnych w praktyce pominął także art. 61 Konstytucji, jak i przyjmowaną na podstawie tego przepisu szeroką definicję informacji publicznej. W uzasadnieniu wyroku znajduje się, co prawda, przytoczenie wypracowanej przez lata, prokonstytucyjnej definicji informacji publicznej jako każdej wiadomości wytworzonej lub odnoszonej do władz publicznych, a także wytworzonej

10 Zob. B. Banaszak, *Komentarz do art. 126 Konstytucji*, w: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 730.

lub odnoszącej się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa¹¹. Definicja ta nie została jednak odniesiona przez sąd do opinii zleconych przez Kancelarię Prezydenta. Sąd pominął również fakt, że zarówno z perspektywy konstytucyjnej, jak i dotychczasowego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego tendencją jest dążenie do zagwarantowania możliwie szerokiego dostępu do informacji publicznej, gdyż stanowi on istotną gwarancję transparentności życia publicznego w państwie demokratycznym¹².

Kolejną, nie mniej istotną kwestią wymagającą komentarza jest problem udostępnienia danych osób, które podpisały umowy cywilnoprawne na sporządzenie opinii dla Kancelarii Prezydenta. Rozważania zawarte w niniejszej glosie zostaną przy tym ograniczone do imion i nazwisk. W rozpatrywanej sprawie Kancelaria Prezydenta poinformowała wnioskodawcę o „braku możliwości udostępnienia danych wykonawców tych umów”, w glosowanym wyroku zaś sąd przyjął, że osoby te nie pełniły funkcji publicznych, zatem miała do nich zastosowanie przesłanka ochrony prywatności z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. W sprawie tej, zdaniem sądu, nie było jednak konieczne wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Z poglądem tym nie można się zgodzić z kilku powodów.

Po pierwsze sprawa zainicjowana przed sądem dotyczyła zarzutu bezczynności w rozpoznaniu wniosku o dostęp do informacji publicznej. Problemem, który sąd miał rozstrzygnąć, była ocena, czy żądane, a nieudostępnione informacje stanowią informację publiczną. Załatwienie wniosku o dostęp do informacji publicznej odbywa się w formie czynności materialno-technicznej (tj. udostępnienie informacji publicznej) lub wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej¹³. Oddalenie skargi na bezczynność dotyczy sytuacji, gdy dana posiadana przez podmiot zobowiązany informacja nie stanowi informacji publicznej

11 Zob. np. wyrok TK z 13 XI 2013 r., P 25/12, OTK ZU 2013, nr 8A, poz. 122; uchwała NSA z 9 XII 2013 r., I OPS 7/13, CBOSA; wyrok NSA z 31 III 2015 r., I OSK 1372/14, CBOSA.

12 Zob. np. wyrok TK z 20 III 2006 r., K 17/05, OTK ZU 2006, nr 3A, poz. 30; wyrok NSA z 23 XI 2016 r., I OSK 1323/15, CBOSA.

13 Zob. np. wyrok NSA z 18 XI 2016 r., I OSK 1417/15, CBOSA.

lub została udostępniona. Sąd w glosowanym wyroku w ogóle nie dokonał oceny kwalifikacji imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z punktu widzenia informacji publicznej. Rozstrzygnięcie sprawy (oddalenie skargi) sugerowałoby, że sąd uznał, że takie dane nie są informacjami publicznymi. To jednak byłoby sprzeczne z jednolitym orzecnictwem Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, które uznają imiona i nazwiska kontrahentów umów cywilnoprawnych za informacje publiczne¹⁴. Z drugiej strony sąd w uzasadnieniu glosowanego wyroku odwołuje się do art. 5 ust. 2 u.d.i.p., co może sugerować, że wstępnie kwalifikuje imiona i nazwiska jako informacje publiczne, chociaż przyjmuje jednocześnie, że nie podlegają one udostępnieniu ze względu na ochronę prywatności. W takim wypadku rozstrzygnięcie sądu (oddalenie skargi) jest jednak również nieprawidłowe, gdyż odmowa udostępnienia informacji publicznej może nastąpić wyłącznie w formie decyzji administracyjnej (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.)¹⁵, której w tej sprawie nie wydano. Z tego względu sąd powinien był uwzględnić skargę i zobowiązać Kancelarię Prezydenta do poprawnego rozpatrzenia wniosku. Dopiero wówczas gdy w sprawie zostałaby wydana decyzja administracyjna, sąd miałby możliwość oceny prawidłowości przesłanek odmowy udostępniania informacji publicznej (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.).

Po drugie stanowisko sądu nie znajduje potwierdzenia w przywołanym przez ten sąd orzecnictwie. W uzasadnieniu wyroku znalazło się odwołanie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 kwietnia 2014 r.¹⁶ Wyrok ten jest, co prawda, spójny z tezą, że imiona i nazwiska osób sporządzających opinie dla Kancelarii Prezydenta (jako osób, które nie pełnią funkcji publicznej) podlegają ochronie prywatności, jednak sprawa zawisła przed Naczelnym Sądem Administracyjnym dotyczyła kontroli decyzji o odmowie udostępniania takich informacji, nie zaś zarzutu bezczynności. Innymi słowy – Naczelny Sąd Administracyjny nie kwestionował, że takie dane jak imiona i nazwiska stanowią informację publiczną, ale potwierdził

14 Zob. np. wyrok SN z 8 XI 2012 r., I CSK 190/12, LEX nr 1283743; wyrok NSA z 19 XII 2016 r., I OSK 2060/16, CBOSA.

15 Zob. wyrok NSA z 26 II 2016 r., I OSK 2451/14, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 12 VI 2014 r., II SAB/Wa 192/14, CBOSA; wyrok WSA w Gdańsku z 15 V 2013 r., II SAB/Gd 33/13, CBOSA.

16 Zob. wyrok NSA z 25 IV 2014 r., I OSK 2499/13, CBOSA.

legalność odmowy ich udostępnienia w formie decyzji administracyjnej. Jeżeli zatem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie konsekwentnie zastosowałby się do wspomnianego wyroku z 25 kwietnia 2014 r., to również powinien był uwzględnić złożoną skargę z uwagi na brak wydania decyzji administracyjnej, o czym była mowa wyżej.

Po trzecie samo stanowisko dotyczące ochrony prywatności kontrahentów umów cywilnoprawnych, na które powołał się sąd w głosowanym wyroku, jest nieprawidłowe. Jak słusznie zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 4 lutego 2015 r.¹⁷ – imiona i nazwiska kontrahentów organów władzy publicznej w aktualnym i jednolitym już orzecznictwie podlegają udostępnieniu jako informacje publiczne i nie dotyczy ich wyłączenie wskazane w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. odnoszące się do ochrony prywatności¹⁸. Taka wykładnia sprzyja, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, przeciwdziałaniu zjawiskom patologicznym, takim jak nepotyzm. Cytowany przez sąd w głosowanym orzeczeniu wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 kwietnia 2014 r. (I OSK 2499/13) jest w najnowszym orzecznictwie zauważany, ale określany jako „odmiennie jednostkowy”¹⁹. Obecne stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego jest zresztą spójne z tym, które zajmował Sąd Najwyższy²⁰. Z tego względu w aktualnym stanie prawnym istnieje już jasność co do obowiązku udostępniania imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z podmiotami publicznymi, a niewykonanie tego obowiązku może skutkować nawet odpowiedzialnością karną z art. 23 u.d.i.p.²¹ Chociaż Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie był formalnie związany aktualnym stanowiskiem

17 Zob. wyrok NSA z 4 II 2015 r., I OSK 531/14, CBOSA.

18 Zob. też wyrok NSA z 19 XII 2016 r., I OSK 2060/16, CBOSA; wyrok NSA z 22 III 2016 r., I OSK 2317/14, CBOSA; wyrok NSA z 13 IV 2016 r., I OSK 2563/14, CBOSA; wyrok NSA z 15 VI 2016 r., I OSK 3217/14, CBOSA; wyrok NSA z 25 XI 2016 r., I OSK 2153/14, CBOSA; wyrok NSA z 9 X 2014 r., I OSK 267/14, CBOSA; wyrok NSA z 9 X 2014 r., I OSK 546/14, CBOSA.

19 Zob. np. wyrok NSA z 15 VI 2016 r., I OSK 3217/14, CBOSA.

20 Wyrok SN z 8 XI 2012 r., I CSK 190/12, LEX nr 1283743.

21 Zob. np. M. Domagała, *Udostępnienie danych osobowych w trybie dostępu do informacji publicznej. Problematyka odpowiedzialności karnej*, w: *Prawo wobec problemów społecznych. Księga jubileuszowa Profesor Eleonory Zielińskiej*, red. B. Namysłowska-Gabrysiak, K. Syroka-Marczewska, A. Walczak-Żochowska, Warszawa 2016, s. 992.

Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego, to w uzasadnieniu stanowisko to zupełnie pominął oraz nie podał żadnych argumentów przemawiających za własną, odmienną wykładnią.

Na zakończenie warto zwrócić uwagę na rozkład materii w uzasadnieniu wyroku. Zawiera ono bardzo rozbudowaną część uzasadnienia faktycznego oraz przedstawienia stanowisk zajętych przez uczestników postępowania. W części merytorycznej dużo uwagi poświęca się natomiast takim zagadnieniom jak kognicja sądu administracyjnego do rozpoznania sprawy czy katalog podmiotów, które są zobowiązane do udostępniania informacji publicznych. Kwestie zasadnicze dla rozpatrywanej sprawy, takie jak kwalifikacja opinii prawnych jako informacji publicznej lub udostępnienie danych osobowych autorów je sporządzających, zostały natomiast potraktowane pobieżnie.

Należy podnieść również wątpliwość, czy uzasadnienie glosowanego wyroku spełnia wymagania określone w art. 141 § 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²². Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz poglądami doktryny w uzasadnieniu winna być uwidoczniona operacja logiczna, którą przeprowadził sąd, stosując określone normy prawne w rozstrzyganej sprawie²³. Motywy wyroku muszą być przy tym jasne i przekonujące, a zarazem stanowić konsekwentną i logiczną całość²⁴. Celem uzasadnienia jest m.in. zagwarantowanie braku arbitralności i zmuszenie sędziego do refleksji nad samym rozstrzygnięciem²⁵. W orzecznictwie nie ulega również wątpliwości, że sąd nie może własnego stanowiska zastępować ogólnikową aprobatą dla stanowiska innych organów lub orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wręcz przeciwnie – niezbędne jest przeanalizowanie przez sąd odpowiednich przesłanek i wyrażenie

22 Zob. ustawa z dn. 30 VIII 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2017, poz. 1369 tekst jedn.

23 Zob. np. wyrok NSA z 9 III 2017 r., II FSK 3674/16, CBOSA; wyrok NSA z 20 XI 2013 r., II OSK 1400/12, CBOSA; zob. też T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 302.

24 Zob. np. wyrok NSA z 15 XII 2016 r., II GSK 1326/15, CBOSA; wyrok NSA z 27 V 2015 r., II GSK 916/14, CBOSA.

25 Zob. np. wyrok TK z 22 X 2013 r., SK 14/11, OTK 2013, nr 7A, poz. 101; zob. też E. Łętowska, *Pozaprocesowe znaczenie uzasadnienia sądowego*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 5, s. 5–6.

własnego stanowiska w odniesieniu do wszystkich spornych kwestii²⁶. Uzasadnienie głosowanego wyroku jest natomiast nie tylko niespójne z orzeczeniami, na które ten sąd się powołuje, ale przede wszystkim – zawiera luki (jak w wypadku kwalifikacji danych osobowych zawartych w umowach cywilnoprawnych), które w przypadku złożenia skargi kasacyjnej mogłyby uniemożliwić normalną kontrolę instancyjną wyroku i skutkować koniecznością ponownego rozpoznania sprawy przez Wojewódzki Sąd Administracyjny.

**Commentary on the Judgement of October 13th
2016 issued by the Voivodeship Administrative
Court in Warsaw (Ref. no. II SAB/Wa 232/16)**

In the discussed judgment, the Voivodeship Administrative Court in Warsaw erroneously dismissed an action brought against the Chancellery of the President of Poland for its failure to act. Requested by the applicant, the legal opinions concerning the election of the judges of the Constitutional Tribunal in 2015 – the drafting of which had been commissioned by the Chancellery – constituted public information. Contrary to the stance taken by the Court, the first and last names of the authors of the opinions were also subject to disclosure.

Keywords: access to public information, legal opinions, anonymization, privacy

Marek Domagała – dr, radca prawny, specjalista orzecznictwa w Zespole Orzecznictwa i Studiów Biura Trybunału Konstytucyjnego

26 Zob. np. wyrok NSA z 23 X 2014 r., I OSK 1937/12, CBOSA.