

Warszawa, dnia 15 października 2013 r.

**Naczelny Sąd Administracyjny
w Warszawie**

Do sprawy o sygn. I OSK 1741/13

PILNE ! Termin rozprawy: 18.10.2013 r.

Skarżący: D. P.

zam. [...]

**Organ, którego działań lub bezczynności
sprawa dotyczy:**

**Sąd Najwyższy - Pierwszy Prezes Sądu
Najwyższego**, reprezentowany przez radcę
prawnego Sądu Najwyższego Małgorzatę
Wrzolek – Romańczuk (pełnomocnictwo w
aktach) Sąd Najwyższy. Pl. Krasińskich 2/4/6,
00-951 Warszawa

**Uzupełnienie uzasadnienia skargi kasacyjnej Sądu Najwyższego - Pierwszego
Prezesa Sądu Najwyższego od wyroku Wojewódzkiego Sądu
Administracyjnego w Warszawie, Wydziału II, z dnia 11 marca 2013 r. w sprawie
o sygn. akt II SAB/Wa 503/12 częściowo uwzględniającego skargę oraz
częściowo umarzającego postępowanie ze skargi D. P. na bezczynność
Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w sprawie rozpatrzenia wniosku
skarżącego z 7 listopada 2012 r. o udostępnienie licznych informacji, tj. skargi
kasacyjnej zarejestrowanej w Naczelnym Sądzie Administracyjnym pod sygn. I
OSK 1741/13 wraz z wnioskami towarzyszącymi**

Działając w imieniu Sądu Najwyższego - Pierwszego Prezesa Sądu
Najwyższego (pełnomocnictwo w aktach) po zapoznaniu się ze stanowiskiem
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, jakie zostało przedstawione
w postanowieniu z dnia 19 czerwca 2013 r., II SAB/Wa 503/12, oddalającym w
całości omówiony w skardze kasacyjnej wniosek Pierwszego Prezesa Sądu
Najwyższego z 29 kwietnia 2013 r. o uzupełnienie i sprostowanie oraz o wykładnię

wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 marca 2013 r., sygn. akt II SAB/Wa 503/12, a więc będącego przedmiotem skargi kasacyjnej zarejestrowanej przez NSA w Warszawie pod sygn. I OSK 1741/13,

- 1) podtrzymuję tę skargę kasacyjną, wnosząc o jej uwzględnienie w całości z przyczyn podanych w jej zarzutach i uzasadnieniu, którego częścią była także treść oddalonego ww. postanowieniem WSA w Warszawie z dnia 19 czerwca 2013 r. wniosku Pierwszego Prezesa SN o uzupełnienie, o wykładnię oraz o sprostowanie danego wyroku, z uwagami i zastrzeżeniami przedstawionymi w poniższych wnioskach i w związanym z nimi uzasadnieniu,
- 2) wnoszę o rozważenie z urzędu, czy w odniesieniu do części kwestionowanego wyroku WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2013 r., w której doszło, po uprzednim przyjęciu do rozpoznania, do uwzględnienia przez Sąd I instancji skargi D. P. w zakresie związanym z faktem nieudostępnienia mu wskazanych przez niego umów prawa pracy oraz umów prawa cywilnego, z wyjątkiem umów zawartych w zastosowaniu uregulowań o zamówieniach publicznych, nie zachodzą przesłanki do zastosowania art. 186 p.p.s.a. w związku z art. 183 § 2 pkt 1 p.p.s.a., odczytywanym w danym wypadku w połączeniu z art. 58 § 1 pkt 1 tej ustawy, w związku z art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm. dalej: u.d.i.p.), a więc czy nie zachodzą przesłanki od uchylenia z urzędu części kwestionowanego wyroku WSA w Warszawie i odrzucenia skargi D. P. z powołaniem się na art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w części obejmującej zarzut bezczynności Sądu Najwyższego – Pierwszego Prezesa SN w zakresie udostępnienia określonych przez skarżącego umów z zakresu prawa pracy i prawa cywilnego, które nie zostały zawarte z zastosowaniem uregulowań o zamówieniach publicznych,
- 3) wnoszę o uwzględnienie z urzędu przez Naczelną Sąd Administracyjny stanowiska zaprezentowanego w ww. postanowieniu WSA w Warszawie z 19 czerwca 2013 r. przy rozpoznawaniu przedmiotowej skargi kasacyjnej, a w szczególności przy ocenie aktualności zarzutów w niej zawartych i powiązanego z nimi jej uzasadnienia,
- 4) wnoszę o uznanie, że Sąd Najwyższy - Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jako podmiot potencjalnie zobowiązany do wykonania trudnych do

jednoznacznego określenia zobowiązań, jakie mogą wynikać z kwestionowanego wyroku WSA w Warszawie, o ile miałyby dojść do jego uprawomocnienia się, bezpośrednio w postępowaniu przed tym Sądem, wyczerpał możliwości usunięcia wskazywanych przez siebie istotnych wątpliwości co do treści rozstrzygnięć zawartych w danym wyroku oraz w mogących pozostawiać z nimi w związku fragmentach jego uzasadnienia,

- 5) wnoszę o uznanie przez Naczelny Sąd Administracyjny, że wobec wniesienia w dniu 15 maja 2013 r. przedmiotowej skargi kasacyjnej w dotychczasowym jej kształcie zbędne stało się odrębne zaskarżanie w formie zażalenia tej części ww. postanowienia WSA w Warszawie z 19 czerwca 2013 r., która stanowiła rozpoznanie części ww. wniosku z 29 kwietnia 2013 r. Sądu Najwyższego - Pierwszego Prezesa SN obejmującej żądania w zakresie sprostowania i wykładni danego wyroku, przy jednoczesnej konstatacji, że z przyczyn formalnych, w świetle stanowiska prezentowanego w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych, nie istniała możliwość odrębnego zaskarżania tej części owego postanowienia, którą oddalono ww. wniosek z 29 kwietnia 2013 r. także w zakresie obejmującym żądanie uzupełnienia danego wyroku,
- 6) wnoszę o dokonanie oceny, czy istnienie wskazanych w ww. wniosku Sądu Najwyższego – Pierwszego Prezesa SN z 29 kwietnia 2013 r., a nieusuniętych przez WSA w Warszawie wątpliwości w odniesieniu do mocy zaskarżonego wyroku, a w szczególności w zakresie wytycznych co do dalszego postępowania przed Sądem Najwyższym – Pierwszym Prezesem SN co najmniej w sprawie tej części ww. wniosku D. P. z 7 listopada 2012 r., która obejmowała dostęp do określonych umów prawa cywilnego oraz umów prawa pracy, w zakresie, w jakim nie zostały one dotychczas udostępnione wnioskodawcy, w sytuacji, gdyby miało dojść do uprawomocnienia się danego wyroku, o ile owe wątpliwości zostałyby podzielone przez Naczelny Sąd Administracyjny, nie rzutuje na ocenę danego wyroku w całości lub w części w ramach dopuszczonych określoną skargą kasacyjną, a także, czy - ewentualnie - mogą one być usunięte w ramach uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, którym dojdzie do rozpoznania danej skargi kasacyjnej,

7) wnoszę o uwzględnienie z urzędu faktu, że Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie jednego sędziego w postanowieniu z 4 października 2013 r., I OSK 916/12, rozpoznał wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 22 sierpnia 2013 r.

- a) przez pozytywne odniesienie się do części tego wniosku zawierającej oczekiwanie sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej, jaka wystąpiła w uzasadnieniu wyroku tego Sądu z dnia 11 września 2012 r., I OSK 916/12, w oznaczeniu wyroku WSA w Poznaniu z dnia 8 lipca 2004 r. przez wskazanie jako właściwej sygnatury tego wyroku w brzmieniu następującym: IV SA/Po 224/04,
- b) przez oddalenie pozostałej części ww. wniosku, to jest zawierającej żądanie wyjaśnienia wątpliwości co do treści wytycznych zawartych w ww. wyroku NSA w Warszawie z 11 września 2011 r. w zakresie wskazań co do dalszego postępowania, jakie miało być udziałem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w następstwie tego wyroku, w formie odpowiedzi na pytanie:

„Czy nawiązanie w uzasadnieniu wyroku NSA w Warszawie z dnia 11 września 2012 r., I OSK 916/12, na jego 11 stronie, do wyroku WSA w Poznaniu z dnia 8 lipca 2004 r., IV SA/Po 224/04, dostępnego między innymi w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, oznacza, że zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie przedmiotem udostępnienia w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) mają być wszelkie umowy prawa cywilnego zawierane przez podmioty wymienione w art. 4 ust. 1 lub ust. 2 tej ustawy, czy jedynie te umowy, które owe podmioty, a także inne podmioty objęte obowiązkami wynikającymi z art. 139 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.), a także poprzedzającego ów przepis, obowiązującego od 25 stycznia 2003 r., art. 74a ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.):

- a) zawarły z zastosowaniem uregulowań o zamówieniach publicznych, czy, także,

b) *jeżeli chodzi o podmioty wymienione w art. 4 ust. 1 lub ust. 2 u.d.i.p., które te podmioty zawarły wyłącznie ze sobą, czy również:*

c) *jeżeli chodzi o podmioty wymienione w art. 4 ust. 1 lub ust. 2 u.d.i.p., wszelkie pozostałe umowy prawa cywilnego ?”,*

a – w konsekwencji -

8) wnoszę o rozważenie potrzeby odczytywania art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 i art. 6 (w całości) u.d.i.p. w sposób uwzględniający rzeczywistą treść art. 61 Konstytucji RP (w całości), jako będącego tylko jednym z przepisów regulujących dostęp obywateli do informacji znajdujących się w zasobach organów władzy publicznej bądź podmiotów zrównanych z nimi, a zarazem w sposób służący zrównoważonej realizacji różnych wartości konstytucyjnych, w tym związanych z potrzebą umacniania znaczenia i powagi działań różnych instytucji publicznych, a tym samym - w szczególności - samych sądów administracyjnych.

Uzasadnienie

W nawiązaniu do motywów przedmiotowej skargi kasacyjnej w części dotyczącej ewentualnego zobowiązania Sądu Najwyższego – Pierwszego Prezesa SN w zakresie udostępnienia dotychczas nieudostępnionej skarżącemu części umów objętych jego wnioskiem z 7 listopada 2012 r. w ramach swego podsumowania i uzupełnienia dotychczasowego jej uzasadnienia należy podnieść, co następuje:

Treść którejkolwiek z umów o pracę oraz umów prawa cywilnego wskazanych w przedmiotowym wniosku D. P. nie stanowi ani informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., ani innego rodzaju informacji, które w przypadkach określonych ustawami szczególnymi mogą podlegać udostępnieniu w trybie i na zasadach określonych w tym akcie normatywnym, przy czym, jeżeli chodzi o to ostatnie uzupełnienie, z wyjątkiem umów zawieranych z zastosowaniem uregulowań o zamówieniach publicznych, o czym szerzej poniżej.

(W uzasadnieniu skarżonego wyroku WSA w Warszawie zostało potwierdzone, że wszystkie umowy, których dotyczył określony wniosek D. P., a które Skarb Państwa – Sąd Najwyższy zawarł z zastosowaniem uregulowań o

zamówieniach publicznych, zostały wnioskodawcy udostępnione w kształcie i formie przez niego wskazanej.)

W świetle art. 20, art. 24, art. 47, art. 51 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 23 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.), w tym ostatnim wypadku także w związku z odesłaniem zawartym w art. 22¹ § 5 Kodeksu pracy, można przyjmować, że umowy o pracę oraz umowy prawa cywilnego, w tym umowy o dzieło i umowy zlecenia, w których tylko jedną ze stron jest podmiot wymieniony w art. 4 ust. 1 lub ust. 2 u.d.i.p., nie zawierają wyłącznie oświadczeń woli takiego podmiotu, a więc objętego obowiązками określonymi w przepisach o dostępie do informacji publicznej. W konsekwencji treść takich umów, jako nie zawierających wyłącznie oświadczeń woli lub/i oświadczeń wiedzy przedstawicieli organu władzy publicznej realizującego swoje uprawnienia jako pracodawcy lub jako reprezentanta osoby prawnej (tu: Skarbu Państwa – Sądu Najwyższego), nie powinna być uznawana za stanowiącą informację o sprawach publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. *(tak zwłaszcza w kontekście art. 6 ust. 2 tej ustawy zawierającego definicję legalną kategorii: „dokument urzędowy” jako przedmiotu udostępnienia w trybie i na zasadach określonych w owej ustawie).* Natomiast wyjątkowo, jeżeli określone umowy zostały zawarte w jednym z trybów zamówień publicznych, a więc gdy ma do nich zastosowanie art. 139 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.), są one w całości „jawne i podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej.”

Na powyższe wnioski, pozwala zdaniem Sądu Najwyższego również treść wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 8 lipca 2004 r., IV SA/Po 224/04, dostępnego m.in. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

(Takiej właśnie interpretacji owego wyroku nie wyklucza w szczególności postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 października 2013 r., I OSK 916/11, którego odpisu kserokopię przedstawia się w załączeniu wraz z odpisem wniosku, jaki mógł uzasadniać jego wydanie.)

Zważywszy na objęcie ww. wnioskiem D. P. z 07.11.2012 r. części umów o pracę oraz wszystkich umów prawa cywilnego o wartości powyżej jednego tysiąca złotych zawartych przez Sąd Najwyższy w okresie wskazanym we wniosku należy

stwierdzić raz jeszcze, że żadna z nich, poza już udostępnionymi D. P., nie wymagała zawarcia z zastosowaniem uregulowań o zamówieniach publicznych, a tym samym nie ma do nich zastosowania art. 139 ust. 3 ww. ustawy – Prawo zamówień publicznych, a w konsekwencji również znajdujące się w nim odesłanie do przepisów o dostępie do informacji publicznej.

Należy również zauważyć, że Sąd Najwyższy także z własnej inicjatywy nie może udostępniać umów, których jest stroną, ze względu na istnienie szeregu ograniczeń i uwarunkowań prawnych. Po stronie Sądu Najwyższego wynikają one przede wszystkim z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, a także, w sytuacjach, w których Sąd Najwyższy występuje w roli pracodawcy, z przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.), a w szczególności z art. 23 tej ostatniej ustawy, mających bezpośrednie zastosowanie do danych pracownika ze względu na odesłanie zawarte w art. 22¹ § 5 Kodeksu pracy. Natomiast z punktu widzenia pracownika, a także osoby wykonującej umowę prawa cywilnego, w tym umowę o dzieło lub umowę zlecenia, ograniczenia o charakterze ochronnym w udostępnianiu informacji dotyczących tych osób znajdują oparcie w treści art. 51 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiącego, że nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.

Oznacza to, iż umowy, w oparciu o które świadczona jest praca lub wykonywana inna działalność na rzecz Sądu Najwyższego w ramach stosunków prawa pracy lub stosunków prawa cywilnego, jako zawierające także dane osobowe podlegające ochronie prawnej, mogą być udostępnione osobom trzecim tylko wyjątkowo, w sytuacjach i na zasadach wyraźnie określonych w stosownych przepisach. Nie są nimi jednak uregulowania zawarte w u.d.i.p.

Powyższe wyjaśnienia znajdują w szczególności oparcie w obowiązującej Konstytucji RP, która zawiera gwarancje wolności prowadzenia działalności gospodarczej oraz świadczenia pracy (*wyboru zawodu i miejsca wykonywania pracy*) w ramach określonych lub honorowanych przez obowiązujące ustawodawstwo (*por. art. 20, art. 24 i art. 65 ust. 1 Konstytucji RP*).

Również w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885) oraz ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330) brak jest regulacji, które gwarantowałyby każdemu możliwość zapoznawania się z treścią wszystkich umów, których stronami

są jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 8 i n. pierwszej z tych ustaw, a w szczególności, by taką gwarancję zawierał jej art. 35. W dziale I, w rozdziale 4 tej ustawy pt. „Jawność i przejrzystość finansów publicznych”, którego częścią jest ww. art. 35, zostały przedstawione rozwiązania, jakie mają służyć realizacji tytułowej jawności i przejrzystości. W tym rozdziale nie wskazuje się, by przedmiotem publicznego udostępnienia przez jednostkę sektora finansów publicznych miały być dane obejmujące: datę zawarcia umowy, dane stron umowy, przedmiot umowy, kwotę umowy czy treść umowy.

Tym samym, z wyjątkiem umów zawartych z zastosowaniem uregulowań o zamówieniach publicznych, wszelkie pozostałe umowy, także jako mieszczące się w kategorii „zbiory” w rozumieniu art. 71 ust.1 ww. ustawy o rachunkowości, podlegają ochronie i udostępnieniu w trybie i na zasadach określonych w jej rozdziale 8 pt. „Ochrona danych”. Stosowanie zaś tej ostatniej ustawy między innymi do jednostek sektora finansów publicznych, a więc i do Sądu Najwyższego, nie budzi najmniejszych wątpliwości.

*

Wskazując na powyższe zauważa się jednak, że stanowisko to może nie korespondować z tą częścią orzecznictwa sądów administracyjnych, którą reprezentuje wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 lutego 2012 r., I OSK 2215/11, dostępny m.in. w CBOSA, w zakresie, w którym nie doszło do uwzględnienia w nim, w istocie bez bliższego uzasadnienia, zarzutu naruszenia przy wyrokowaniu przez Sąd I instancji (m.in.) przepisu prawa materialnego w postaci art. 139 ust. 3 ww. ustawy - Prawo zamówień publicznych *„poprzez nieuwzględnienie faktu, że ustawa ta jednoznacznie wskazuje, iż tylko do umowy zawartej w trybie zamówień publicznych stosuje się przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej”*.

*

Przed przystąpieniem do oceny ostatnio wymienionego orzeczenia wypada zauważyć w tym miejscu, że w związku ze stanowiskiem składu orzekającego NSA w Warszawie, który w formie postanowienia z dnia 22 marca 2012 r., I OSK 20/12, wystąpił z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym zakresu obowiązków informacyjnych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (lub Szefa jego Kancelarii), jakie mogą pozostawać w związku z realizacją jego prerogatyw

konstytucyjnych w procesie stanowienia prawa, to jest z pytaniem prawnym zarejestrowanym w Trybunale Konstytucyjnym pod sygn. P 25/12, po zapoznaniu się z treścią tego pytania, a także mając na uwadze stan dotychczasowego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w tej sprawie, którego częścią stały się publicznie dostępne stanowiska, chronologicznie rzecz ujmując, Prokuratora Generalnego Rzeczypospolitej Polskiej z 08 sierpnia 2012 r., PG VII TK 69/12, oraz Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w formie odpowiedzi podpisanej przez Marszałka Sejmu Ewę Kopacz z 20 października 2012 r., BAS-WPTK-1518/12, których jedną z konkluzji stanowi stwierdzenie, że Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie może samodzielnie odpowiedzieć na pytanie, czy określone źródła danych znajdujących się w zasobach Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jakie formalnie zostały objęte wnioskiem obywatela nawiązującym do treści art. 10 ust. 1 u.d.i.p., stanowią informację podlegającą udostępnieniu w trybie i na zasadach określonych w tej ustawie, wypada - w drodze analogii - zauważyć, że również w niniejszej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie władny jest samodzielnie ocenić, czy umowy prawa pracy i umowy prawa cywilnego, jakie dotychczas nie zostały udostępnione D. P. w ramach rozpoznania jego wniosku z 07.11.2012 r. przez Sąd Najwyższy – Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., a tym samym, czy ma do nich zastosowanie art. 21 u.d.i.p., a w konsekwencji, czy dotychczasowy brak ich udostępnienia wnioskodawcy przez organ władzy publicznej podlega ocenie sądów administracyjnych w ramach dopuszczonych p.p.s.a.

Wskazując na swoistą współzależność spraw oczekujących na rozpoznanie przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie pod sygnaturami I OSK 20/12, a także niniejszej, a więc zarejestrowanej pod sygn. I OSK 1741/13, wypada rozważyć potrzebę ponownego odczytania art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 6 u.d.i.p. przez pryzmat rzeczywistej treści art. 61 Konstytucji RP w całości, a w szczególności w kontekście podmiotowego i rzeczowego zróżnicowania zakresu obowiązków informacyjnych instytucji publicznych i ich przedstawicieli, jakie ma miejsce bezpośrednio na poziomie samej Konstytucji RP w ustępach 1 i 2 jej art. 61.

Zdaniem niżej podpisanej, uprawnioną może być następująca wykładnia:

Art. 61 ust. 1 Konstytucji RP dotyczy wszystkich podmiotów w nim wymienionych, a więc:

- a) organów władzy publicznej,
- b) osób pełniących funkcje publiczne,
- c) organów samorządu gospodarczego i zawodowego,
- d) a także niektórych innych osób oraz jednostek organizacyjnych,

przy czym, w wypadku podmiotów wymienionych pod lit. c) i d), o ile wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Art. 61 ust. 1 Konstytucji RP nakłada na podmioty w nim wymienione obowiązek udostępniania informacji o ich działalności, przy czym:

- a) jeżeli chodzi o organy władzy publicznej, (tj. wskazane w zdaniu 1 analizowanego art. 61) informacji o całej ich działalności w sferze publicznej, (przy czym oczywiste jest, że do tej kategorii podmiotów należą między innymi kolegialne organy władzy publicznej pochodzące z powszechnych wyborów, a więc organy o których mowa w ustępie 2 analizowanego art. 61),
- b) jeżeli chodzi o osoby pełniące funkcje publiczne informacji o całej ich działalności jako osób pełniących określone funkcje publiczne, a więc o ich działalności mogącej być postrzegana (obiektywnie lub subiektywnie) jako stanowiąca przejaw realizacji tych funkcji, (niezależnie od stopnia realizacji tych funkcji lub – ewentualnie – jej braku),
- c) jeżeli chodzi o organy samorządu gospodarczego i zawodowego, a także niektóre inne osoby i jednostki organizacyjne (tj. wskazane w zdaniu 2 analizowanego art. 61), informacji o tej części ich działalności, która dotyczy wykonywania przez nie zadań władzy publicznej oraz (albo) gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Art. 61 ust. 2 Konstytucji RP dotyczy z pewnością podmiotów wprost w nim wymienionych, a więc „kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów”, przy czym obowiązki informacyjne tych organów są szersze w porównaniu do obowiązków informacyjnych innych podmiotów, które zostały wymienione w art. 61 ust. 1 Konstytucji, albowiem, te kolegialne

organy oprócz obowiązku udostępniania informacji o całej swej działalności wynikającego z ust. 1 art. 61 Konstytucji mają także lub ponadto obowiązek:

- a) **udostępniania dokumentów** *(bez określania wprost na poziomie Konstytucji rodzaju tych dokumentów, a także bez wyjaśnienia, czy chodzi w tym przepisie wyłącznie o dokumenty wytworzone przez te organy, czy o wszelkie znajdujące się w ich posiadaniu, czy tylko o „dokumenty urzędowe” z dalszym możliwym dookreśleniem tych ostatnich; w przepisie nie wskazuje się również na możliwe sposoby lub formy udostępnienia takich, w istocie bliżej nieokreślonych dokumentów),*
- b) **zapewnienia możliwości uczestniczenia każdemu w ich posiedzeniach z gwarancją w postaci możliwości prowadzenia przez osoby w nich uczestniczące, a więc również przez publiczność, własnej rejestracji obrazu i dźwięku z takich posiedzeń.**

W pogłębionej analizie między innymi art. 61 Konstytucji RP, zawierającej w szczególności prezentację przebiegu dyskusji prowadzonej w okresie poprzedzającym jego uchwalenie, a także różnych projektów jego redakcji, to jest w analizie przedstawionej w opracowaniu dr. hab. Mariusza Jabłońskiego – profesora nadzwyczajnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego pt. *„Udostępnienie informacji publicznej w formie wglądu do dokumentu”*, Presscom sp. z o.o., Wrocław 2013 r., zwraca się uwagę, że w stanowiącym przedmiot niniejszych uwag przepisie Konstytucji RP przy definiowaniu prawa dostępu do informacji powtarza się pojęcie *„uzyskania informacji o działalności”*, pod którym to określeniem, wskazując na brak jego zdefiniowania w samej Konstytucji, można ujmować informacje:

- a) o samym organie (podmiocie), czyli informacje o jego ustroju, organizacji, kompetencjach, zadaniach,
- b) o praktycznych przejawach jego funkcjonowania, z zaznaczeniem, że mogą to być *„zachowania czynne”*, ale również ewentualne zaniechania podmiotów objętych obowiązkami informacyjnymi *(por. str. 40 tej publikacji)*.

Na stronie 42 powołanego opracowania Mariusza Jabłońskiego zauważa się wprost, co następuje: <<*Warto jednak podkreślić, że „uzyskanie informacji o działalności” nie musi wiązać się z dostępem do treści dokumentu.*>>

Oznacza to, iż we wskazywanym opracowaniu wyraźnie różnicuje się kategorie pojęciowe, z których korzystał ustawodawca konstytucyjny, zaznaczając, że **prawo do uzyskania informacji o działalności podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP nie powinno być utożsamiane z ewentualnym prawem dostępu do dokumentów znajdujących się w dyspozycji tych podmiotów**. Konsekwencją tego rodzaju ustalenia powinno być również co najmniej założenie, że **prawo do uzyskania informacji o działalności podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji (z omówionym wyżej zawężeniem, o którym mowa w zdaniu drugim tego ustępu, jeżeli chodzi o grupę podmiotów wymienionych w tym zdaniu) jest, rzeczowo rzecz ujmując, odrębnym prawem niż prawo dostępu do dokumentów, o którym mowa w ust. 2 tegoż art. 61**.

Na potrzebę odrębnego, na swój sposób „oderwanego” od treści art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, interpretowania ust. 2 w tym artykule wskazuje również ściśle odczytywana treść tego przepisu, który stanowi, że:

„Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.”

Reguły logiki, w tym wypadku związane z użyciem spójnika „oraz”, a także reguły samego języka polskiego, wskazują, że obie części cytowanego przepisu, a więc następujące przed i po tym spójniku, odnoszą się wyłącznie do tej kategorii podmiotów, jaką stanowią *„kolegialne organy władzy publicznej pochodzące z powszechnych wyborów”*. Gdyby część pierwsza analizowanego przepisu, to jest zawierająca stwierdzenie: *„Prawo dostępu do informacji obejmuje dostęp do dokumentów”* miała odnosić się do dokumentów znajdujących się w dyspozycji wszystkich podmiotów wymienionych w ust. 1 art. 61, a nie tylko podmiotów określonych mianem *„kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów”*, to ust. 2 analizowanego art. 61 brzmiałby zapewne następująco (lub sposób zbliżony do następującego brzmienia): *„Prawo dostępu do informacji, o którym mowa w ust. 1 obejmuje dostęp do dokumentów, a w wypadku kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, także prawo wstępu na ich posiedzenia, w tym z możliwością rejestracji dźwięku i obrazu z takich posiedzeń.”* Brak tego rodzaju zróżnicowania czyni usprawiedliwioną

interpretację ust. 2 w przedmiotowym art. 61 w sposób zawężający jego moc jedynie do „kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów”.

Za tak rygorystycznym podejściem do redakcji przepisów Konstytucji RP przemawia przede wszystkim okoliczność, że zajmuje ona najwyższą pozycję w systemie źródeł prawa obowiązującego w Polsce, a zarazem, między innymi w świetle uregulowań dotyczących kompetencji Trybunału Konstytucyjnego RP, ma stanowić najważniejszy punkt odniesienia dla oceny wszystkich pozostałych źródeł tego prawa. Oznacza to również, że jej przepisy powinny odznaczać się odpowiednią precyzją.

Na powinność odrębnego postrzegania każdego praw określonych w analizowanym art. 61 ust. 1 i ust. 2 zwraca uwagę sam ustawodawca konstytucyjny w kolejnych ustępach tego artykułu, odsyłając w nich zarówno do ust. 1, jak i ust. 2, przy czym w ust. 4 wyraźnie zaznaczając, że tryb, (*ale jedynie tryb, a nie zakres*), udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i ust. 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy, przy czym to ostatnie zastrzeżenie mogło być uczynione nie tylko ze względu na umiejscowienie tych organów w systemie władz Rzeczypospolitej Polskiej, a więc jako realizujących zwierzchnią władzę Narodu w znaczeniu, o którym mowa w art. 4 Konstytucji RP, a tym samym, również, z mocy art. 61 ust. 2 tej Konstytucji, zobowiązanych do udzielania informacji o swej działalności także w formie dostępu do dokumentów znajdujących się w ich posiadaniu, jak również przez zapewnienie udziału publiczności w ich posiedzeniach, łącznie z możliwością rejestracji obrazu i dźwięku z takich posiedzeń.

Jakkolwiek w ustępie ust. 3 analizowanego art. 61 łącznie mówi się o prawie, o którym mowa w ust. 1 i 2 tego artykułu, a także o możliwości jego ograniczenia w ustawach z przyczyn i w sytuacjach określonych w tym ustępie trzecim, to wypada przyjmować, że ów ustęp wskazuje jedynie na możliwość ograniczenia w ustawach szczególnych nie prawa dostępu do wszelkich informacji znajdujących się w dyspozycji podmiotów wymienionych w ust. 1 i ust. 2 tegoż art. 61, lecz jedynie o ograniczeniu prawa do dostępu do informacji w kształcie określonym w tych dwóch ustępach, a więc o ograniczeniu:

a) prawa do informacji o działalności publicznej podmiotów wymienionych w ust. 1,

b) a w wypadku podmiotów wymienionych w ust. 2 także prawa dostępu do (ich) dokumentów oraz prawa wstępu na ich posiedzenia, w tym z możliwością rejestracji obrazu i dźwięku z takich posiedzeń.

(Na możliwość zawężającej wykładni kategorii „dokumenty” w rozumieniu art. 61 ust. 1 Konstytucji RP zwraca się uwagę w powoływanym wyżej opracowaniu Mariusza Jabłońskiego - por. s. 43 tego opracowania z cytowanym tam fragmentem uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r., K. 38/01, w którym w kontekście art. 61 ust. 2 Konstytucji RP mowa jest nie o wszelkich dokumentach, lecz o dokumentach urzędowych.)

Na potrzebę zawężającej interpretacji art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP co najmniej pośrednio zwraca się uwagę w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego RP z dnia 26 października 2005 r., K 31/04, OTK-A 2005/9/103, Dz.U.2005/222/1914, w którym na początku szóstej części jego uzasadnienia, z podtytułem: „6. Prawo dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów danych (art. 51 ust. 3 Konstytucji) a prawo do sprostowania informacji (art. 51 ust. 4 Konstytucji)”, zauważa się, że: **„Na wstępie tej części rozważań należy zauważyć, że Konstytucja nie zna prawa ”dostępu do informacji”. Znanie są jej natomiast: konstytucyjne prawo dostępu każdego do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych (art. 51 ust. 3) oraz prawo żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 4).”**

Nie powinno również ulegać wątpliwości, że art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP powinny być interpretowane z uwzględnieniem innych jej postanowień, a w szczególności:

a) art. 49, który zawiera gwarancję wolności i ochronę tajemnicy komunikowania się, a więc w szczególności ochronę tajemnicy korespondencji, jaka trafia do organów władzy publicznej od obywateli i innych podmiotów niezależnie do treści w niej zawartej,

b) art. 51 ust. 2, który stanowi, że **„Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w**

demokratycznym państwie prawnym.”, co oznacza w szczególności, że dostęp do jakiegokolwiek kręgu informacji wskazanych w art. 61 ust. 1 i ust. 2 doznaje ograniczenia w zakresie dostępu do danych o obywatelach, albowiem te ostatnie mogą być udostępnione osobom trzecim jedynie wówczas, jeżeli ich udostępnienie zostanie uznane, także z uwzględnieniem indywidualnej sytuacji osoby poszukującej informacji o innej osobie lub o innych, konkretnych osobach, za niezbędne w demokratycznym państwie prawnym,

Przy wykładni art. 61 ust. 2 Konstytucji RP w części obejmującej prawo dostępu do dokumentów nie sposób również założyć, by to prawo, jako mające służyć „każdemu” (bez jakichkolwiek dookreśleń tego pojęcia) było prawem szerszym, tak pod względem podmiotowym, jak i rzeczowym w stosunku do prawa konkretnych obywateli gwarantowanego treścią art. 51 ust. 3 Konstytucji RP, w którym stwierdza się, że: „Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa.”

Abstrahując w tym miejscu od stwierdzenia, że w cytowanym ostatnio przepisie Konstytucja wskazuje się na dwa odrębne źródła danych o obywatelach Rzeczypospolitej Polskiej oraz o cudzoziemcach w rozumieniu prawa polskiego, a więc o każdym człowieku, jakimi mogą dysponować organy władzy publicznej, a mianowicie w postaci „dokumentów urzędowych” oraz „zasobów danych”, wypada przyjmować, że prawo każdego, o którym mowa w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP w części obejmującej prawo dostępu do dokumentów, jeżeli nawet miałyby się okazać prawem dostępu do dokumentów wszystkich podmiotów wymienionych w ust. 1 tego artykułu, a nie jedynie prawem dostępu do dokumentów kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych, to i tak, w kontekście cytowanego art. 51 ust. 3 Konstytucji RP, powinno być ograniczone do tej kategorii dokumentów, jaką stanowią dokumenty urzędowe. **Nie sposób bowiem założyć, by „każdy” w rozumieniu art. 51 ust. 3 Konstytucji RP miał gwarantowany jedynie dostęp do dotyczących jego osoby dokumentów urzędowych (i innych dotyczących jego osoby „zbiorów danych”), a „każdy” dysponujący prawem z art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP miałby dostęp do wszelkich dokumentów, nie tylko urzędowych, dotyczących nie tylko jego osoby, a także innych osób, o**

ile tylko znajdują się one w dyspozycji podmiotów wymienionych w tych dwóch przepisach Konstytucji.

Jakakolwiek przeciwna wykładnia równoznaczna byłaby ze sformułowaniem tezy, że art. 51 ust. 3 Konstytucji RP jest przepisem zbędnym, albowiem jego treść w całości została wyczerpana w brzmieniu art. 61 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 Konstytucji RP, jak również, że nie mają znaczenia i inne jej uregulowania dotyczące dostępu do informacji różnej natury. *(Taką ewentualną wykładnię ostatnio wymienionych przepisów należy wykluczyć, o ile respektuje się powszechnie akceptowane reguły wykładni prawa, z których jedna związana jest z zakazem takiej interpretacji istniejących uregulowań prawnych, zwłaszcza zawartych w tym samym akcie normatywnym i to o charakterze zasadniczym, która prowadziłaby do uznania za zbędny którykolwiek z przepisów takiego aktu.)*

Niestety takiej przeciwnej wykładni dokonuje się nierzadko w funkcjonującym orzecznictwie sądów administracyjnych, a także w części literatury przedmiotu, jak również w stanowiącym swoiste ich podsumowanie stanowisku Prokuratora Generalnego RP, jakie zostało przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu RP w piśmie z dnia 30 października 2012 r., BAS-WPTK-1518/12 w ramach postępowania prowadzonego pod sygn. akt P 25/12 w następstwie pytania prawnego NSA w Warszawie ujętego w postanowieniu tego Sądu z dnia 22 marca 2012 r., I OSK 20/12. W owym stanowisku, w ostatnim akapicie na stronie 13, daje się wyraz przekonaniu, że „(...) informacją podlegającą udostępnieniu jest każda informacja wytworzona, przetworzona lub znajdująca się w posiadaniu władz publicznych bądź innych podmiotów wykonujących zadania publiczne” i dodaje, jednocześnie, że: „Taka interpretacja po pierwsze, odeprze zarzut niezgodności ustawy (tu: u.d.i.p. – przypis autorki nin. pisma) z konstytucją; po drugie pozwoli uniknąć nadmiernej dowolności urzędników w ocenie, które informacje mają być udostępnione.”

Takie ujęcie zagadnienia, tylko formalnie wskazujące na powinność interpretacji ustawy zwykłej w zgodzie z ustawą zasadniczą, wydaje się nieporozumieniem, albowiem, w danym wypadku, Prokurator Generalny RP daje prymat nie ustawie zasadniczej, lecz - w założeniu mającej stanowić realizację wszystkich jej uregulowań, a w szczególności zawartych w jej art. 61 - ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, powszechnie określanej skrótem u.d. i.p.,

której art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 i ust. 2, a także art. 6, nie są jednak, niestety, interpretowane w sposób zgodny z przedstawianą wyżej wykładnią art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, która uwzględnia nie tylko treść jej art. 51 ust. 3, ale również innych jej uregulowań, które także gwarantują każdemu dostęp do określonych typów informacji znajdujących się w posiadaniu podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, jakimi są:

- a) akty normatywne – dostępne po ich ogłoszeniu, zasadniczo w ramach właściwych dzienników urzędowych, w których miało miejsce ich ogłoszenie niezależnie od ewentualnego wcześniejszego ogłoszenia niektórych z nich w inny sposób lub w innej formie za zgodą ustawy (*tu: zwłaszcza art. 88 Konstytucji RP, odczytywany także w kontekście domniemania powszechnej znajomości prawa*),
- b) informacje o stanie środowiska z mocy art. 74 ust. 3 Konstytucji RP, a więc – w założeniu - niezależnie od tego w posiadaniu których z podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP takie informacje by się znajdowały, a także kształtu, jaki takowe informacje by przyjmowały, przy założeniu, że w tym przepisie chodzi o aktualne informacje o środowisku, a nie informacje o tym, jakie ono było, mogło być lub może być jeszcze.

Reasumując ten fragment wypada więc, nawiązując do cytowanego wyżej stanowiska Trybunału Konstytucyjnego RP zawartego w jego wyroku z 26 października 2005 r., K 31/04, stwierdzić, że **Konstytucja Naszego Państwa nie kreuje po stronie „każdego” prawa dostępu do wszelkich informacji znajdujących się w zasobach podmiotów uczestniczących w realizacji władzy publicznej, a także innych podmiotów wymienionych w jej art. 61 ust. 1 zdaniu 2, w tym ostatnim wypadku, o ile uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, a jedynie dostęp do pewnych typów informacji znajdujących się w posiadaniu tych podmiotów i to z ograniczeniami wynikającymi nie tylko z ustaw zwykłych, ale i bezpośrednio z licznych postanowień samej Konstytucji.**

Konstytucja RP sama nie posługując się określeniem: „*informacja publiczna*”, nie kreuje także jakiegokolwiek publicznego prawa podmiotowego w zakresie

dostępu do informacji popularnie określanej mianem informacji publicznej. Twierdzenie przeciwne należy uznać za równoznaczne z tworzeniem lub ugruntowywaniem mitu, niestety przy aktywnym współudziale w szczególności sądów administracyjnych i niemałej części tzw. literatury przedmiotu.

Faktem jest natomiast, że Konstytucja RP bezpośrednio po stronie „każdego” (bez bliższego określania tego pojęcia) kreuje prawo dostępu do następujących typów informacji znajdujących się w zasobach danych podmiotów wymienionych w jej art. 61 ust. 1, jaką stanowią:

- a) akty normatywne obowiązujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub na części tego terytorium, a więc po ich ogłoszeniu w sposób i w formie wymaganej ustawami, w takiej postaci, w których doszło do ich ogłoszenia, a niekiedy i sprostowania (art. 88 Konstytucji RP)**
- b) informacje o stanie środowiska (art. 74 ust. 3 Konstytucji RP),**
- c) informacje o działalności podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, przy czym, jeżeli chodzi o część podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 zdanie 2 jedynie w zakresie określonym w tym zdaniu,**
- d) w wypadku organów kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych także informacje obejmujące treść dokumentów znajdujących się w ich posiadaniu, jak również informacje o przedmiocie i przebiegu posiedzeń takich organów wyrażające się zwłaszcza w prawie bezpośredniego uczestniczenia w takich posiedzeniach w roli ich obserwatora, to ostatnie łączone z prawem do rejestracji dźwięku i obrazu z takich posiedzeń,**

przy czym sama Konstytucja wprowadza co najmniej następujące ograniczenia w zakresie dostępu do tego rodzaju danych, jakie mogą znajdować się w zasobach władz publicznych, jak:

- a) dane o obywatelach, które z mocy art. 51 ust. 2 Konstytucji RP mogą być udostępniane osobom trzecim jedynie w zakresie niezbędnym w**

demokratycznym państwie prawnym, z zastrzeżeniem poczynionym w art. 51 ust. 3 Konstytucji RP na rzecz osób, których tego rodzaju dane bezpośrednio dotyczą, gwarantującym każdemu dostęp do danych dotyczących jego osoby, o ile przyjęły on kształt dokumentów urzędowych lub innej informacji stanowiącej element zbioru danych w rozumieniu tego ostatniego przepisu Konstytucji,

- b) dane świadczące o czasie, postaci i treści informacji przyjmującej kształt „komunikowania się”, o którym mowa w art. 49 Konstytucji RP, a więc także „komunikowania się” między obywatelami a organami władzy publicznej lub jej przedstawicielami, a więc - w założeniu - w ramach ich działalności publicznej.

W świetle dotychczasowych wyjaśnień należy opowiedzieć się za ostrożną i wyważoną interpretacją art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, a w szczególności uwzględniającą treść różnych jej postanowień, które bądź swoiście regulują dostęp do pewnych typów informacji, wprowadzając np. w założeniu niczym niegraniczony dostęp do właściwie ogłoszonych aktów normatywnych obowiązujących na całym lub części terytorium RP, a także do informacji o stanie środowiska, jak również na ograniczony już na poziomie samej Konstytucji dostęp do pewnych danych znajdujących się w zasobach organów władzy publicznej, jaką stanowią w szczególności: korespondencja prowadzona przez te organy z obywatelami lub ich organizacjami, niezależnie od postaci tej korespondencji, a także jaką stanowią dane o konkretnych obywatelach, które w świetle art. 51 ust. 2 Konstytucji mogą być udostępniane teoretycznie każdemu, ale tylko w zakresie niezbędnym w demokratycznym państwie prawnym, co może oznaczać w praktyce, że chodzi o zakres wyraźnie określony w ustawach szczególnych.

Przystępując do analizy przepisów u.d.i.p., dokonywanej w sposób służący rzeczywistej realizacji art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, należy zadać pytanie, czy u.d.i.p. jest lub miała być tylko tego rodzaju ustawą, o której mowa w art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, a więc stanowiącą jedynie o trybie udostępniania takich typów informacji, o których mowa w ustępach 1 i 2 tego artykułu Konstytucji, czyli przez podmioty wymienione w pierwszym z tych ustępów, z zastrzeżeniem poczynionym na rzecz Sejmu i Senatu przez stwierdzenie, że te właśnie organy Państwa będą

regulowały w swoich regulaminach kwestie trybu realizacji ich obowiązków informacyjnych w zakresie wynikającym z ust. 1 i 2 tegoż art. 61, co oznacza zarazem, że żadna ustawa szczególna, a więc i tego rodzaju jak u.d.i.p., nie będzie regulowała trybu realizacji przez te dwa organy Państwa nie wszelkich ich obowiązków informacyjnych, ale jedynie tych, o których mowa w art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Podjmując próbę odpowiedzi na tak sformułowane pytanie, w wypadku założenia, że miała i ma istnieć rzeczywista korelacja między u.d.i.p., a analizowanymi art. 61 ust. 1, ust. 2, ust. 4 Konstytucji RP, z możliwością nawiązywania do postanowień zawartych w ust. 3 tego artykułu, wypada przyjmować, że jeżeli w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. jest mowa o dostępie do informacji publicznej rozumianej jako informacja o sprawach publicznych, a w art. 4 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy o podmiotach zobowiązanych do realizacji w trybie i na zasadach w niej określonych pewnej kategorii obowiązków informacyjnych, to **art. 1 ust. 1 u.d.i.p., a w konsekwencji i art. 3 ust. 1, a także art. 6 tej ustawy, z zastrzeżeniami wynikającymi z jej art. 11, jako określające grupę informacji podlegających co do zasady, a zarazem z wyjątkami określonymi w art. 1 ust. 2 u.d.i.p., wskazują, że udostępnienie „w trybie” w niej określonym dotyczy wyłącznie informacji tego rodzaju, o których mowa w art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP z powyższym zastrzeżeniem na rzecz Sejmu i Senatu, do których z mocy art. 61 ust. 4 Konstytucji RP ta ustawa w całości nie może mieć zastosowania.**

Z tego punktu widzenia można uznać za wadliwy zarówno art. 1 ust. 2, jak i art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p., które nie uwzględniają faktu, że tryb realizacji obowiązków informacyjnych określonych w art. 61 ust. 1 i ust. 2 przez Sejm i Senat nie może być uregulowany w jakiegokolwiek ustawie, lecz wyłącznie w ich regulaminach, oczywiście przy założeniu, że zarówno w art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, jak i w art. 1 ust. 2 u.d.i.p. mowa jest o ustawie w tym samym znaczeniu, a to – samo w sobie – może być przedmiotem odrębnej dyskusji.

Dokonując próby interpretacji zakresu podmiotowego i rzeczowego u.d.i.p. w sposób nawiązujący do omówionej wyżej wykładni art. 61 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 Konstytucji RP, wypada zauważyć, że art. 1 ust. 1 u.d.i.p., a więc i dalsze jej

unormowania, o ile rzeczywiście miałyby być odczytywane w kontekście ww. przepisów Konstytucji RP, **regulują:**

- a) jedynie tryb i zasady dostępu do tej części informacji znajdujących się z zasobach podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, z wyjątkiem Sejmu i Senatu, która przyjmuje kształt informacji o działalności tych podmiotów, przy czym w wypadku podmiotów wymienionych w zdaniu 2 art. 61 ust. 1 tylko informacji o ich działalności w zakresie wskazanym w tym zdaniu,**
- b) w wypadku innych niż Sejm i Senat organów kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych, którymi obecnie są wyłącznie organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, także tryb dostępu do takich informacji znajdujących się w ich posiadaniu, którą, oprócz ww. informacji o działalności tych organów kolegialnych, stanowią informacje określone w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, a więc obejmujące „dokumenty”, a także informacje o terminach, przedmiocie i przebiegu posiedzeń takich organów, w tym uzyskane w ramach bezpośredniego udziału osób zainteresowanych takimi posiedzeniami w charakterze ich obserwatorów z możliwością dokonywania przez te osoby rejestracji obrazu i dźwięku z owych posiedzeń.**

Konsekwencją tego rodzaju generalnego ustalenia, nie tylko w ramach sprawy niniejszej, ale także – ewentualnie – w wypadku umorzenia przez Trybunał Konstytucyjny RP postępowania prowadzonego w następstwie pytania prawnego NSA w Warszawie zarejestrowanego w tym Trybunale pod sygn. P 25/12, może być stwierdzenie, że ani na Sądzie Najwyższym – Pierwszym Prezesie SN, ani na innych sądach działających na terytorium RP, ani na Prezydencie RP, z mocy art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, a tym samym i z mocy u.d.i.p., nie ciąży obowiązek udostępniania innych informacji niż informacje o ich działalności w znaczeniu określonym w tym przepisie, a jeżeli chodzi o dostęp do dokumentów znajdujących się w ich posiadaniu, to jedynie wówczas, gdy przyjmują one kształt aktów normatywnych w znaczeniu, o którym mowa w art. 88 Konstytucji RP, przy czym, w tym ostatnim wypadku, o ile doszło do ich formalnego ogłoszenia, a więc i wejścia w życie.

Do aktów normatywnych jednak, o ile w ogóle można mówić o obowiązku ich udostępnienia w trybie określonym w u.d.i.p. ze względu na konstytucyjny obowiązek ich ogłoszenia w trybie określonym ustawami szczególnymi, a niekiedy we wskazanej wprost w Konstytucji postaci dziennika urzędowego RP, musiałby mieć zastosowanie art. 1 ust. 2 u.d.i.p., a – konsekwencji – także kwestia realizacji obowiązku ich udostępniania nie powinna podlegać kontroli sądów administracyjny zważywszy na formułę ich właściwości jako sądów szczególnych w rozumieniu stosownych przepisów Konstytucji RP, a także zważywszy na związaną z nią powinność interpretacji art. 21 u.d.i.p. jako ograniczonego ramami ustawy, w której ów przepis się znajduje.

Nie oznacza to oczywiście, że z przepisów ustaw ustrojowych dotyczących poszczególnych typów organów Państwa nie mogą wynikać inne lub zbliżone do określonych w art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, obowiązki informacyjne wobec obywateli. Za taką ustawę ustrojową, z natury rzeczy nie może uchodzić, analizowana u.d.i.p.

Jeżeli chodzi o ustawy, do których może odsyłać art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, to należy wskazać między innymi na art. 34 ww. ustawy o finansach publicznych, który precyzuje, jakie rodzaju informacje ze sfery finansów publicznych mające znamiona informacji o działalności poszczególnych podmiotów należących do sektora finansów publicznych, podlegają udostępnieniu do wiadomości publicznej w trybie i na zasadach określonych w tej ustawie, bądź w ustawach, do których się w niej odsyła.

*

Mając powyższe na uwadze należy uznać za trudne do akceptacji stanowisko prezentowane w powoływanym wyżej wyroku NSA w Warszawie z 29 lutego 2012 r., I OSK 2215/11, co najmniej w zakresie, w którym przy rozpoznawaniu określonej skargi kasacyjnej nie uwzględniono zarzutu naruszenia przy wyrokowaniu przez Sąd I instancji (m.in.) przepisu prawa materialnego w postaci art. 139 ust. 3 ww. ustawy - Prawo zamówień publicznych *„poprzez nieuwzględnienie faktu, że ustawa ta jednoznacznie wskazuje, iż tylko do umowy zawartej w trybie zamówień publicznych stosuje się przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej”*.

*

Niezależnie od powyższego, zważywszy na z jednej strony nadużywanie, a z drugiej dyskredytowanie autorytetu Sądu Najwyższego w środkach masowego przekazu w kontekście wyroku SN z 08 listopada 2012 r., I CSK 190/12, w zestawieniu z informacją, że mimo tego wyroku Sąd Najwyższy nie udostępnia umów, których sam jest stroną, informując, że w całości, w formie zanonimizowanej ów wyrok jest dostępny pod adresem: www.sn.pl, wypada wskazać na rzeczywiste, a zarazem ograniczone znaczenie tego wyroku wyłącznie dla stron postępowania przed Sądem Najwyższym w określonej sprawie przed tym Sądem, a zarazem jedynie w kontekście fragmentów konkretnych umów, z których odmową udostępnienia spotkał się podmiot zainteresowany pełną treścią tych umów należy podnieść, co następuje:

Wyrok SN z 08 listopada 2012 r. w sprawie sygn. akt I CSK 190/12 zapadł na tle następującego stanu faktycznego. Powód (osoba fizyczna) wniósł przeciwko określonej jednostce samorządu terytorialnego powództwo o udostępnienie informacji, jako w jego przekonaniu, publicznej w postaci imion i nazwisk osób fizycznych, będących stronami umów zlecenia albo o dzieło zawartych z tą jednostką samorządu terytorialnego (*w stanie prawnym obowiązującym do czasu nowelizacji ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej dokonanej przez art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej i niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 204, poz. 1195, właściwym do rozpoznania sprawy był sąd powszechny*). Przyczyną wytoczenia powództwa była odmowa udostępnienia ww. informacji w trybie przepisów o dostępie do informacji publicznej. W toku tego postępowania najpierw poinformowano powoda o datach zawarcia umów, a po kolejnych pismach powoda udostępniono mu zestawienie umów zlecenia i umów o dzieło oraz kopie tych umów, z tym jednak, że w ich treści „ukryto” informacje dotyczące danych osobowych. Sąd Rejonowy oddalił powództwo. W wyniku rozpatrzenia apelacji powoda Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z dnia 4 listopada 2011 r. zmienił wyrok Sądu Rejonowego i nakazał pozwanemu Miastu udostępnienie powodowi informacji publicznej w postaci imion i nazwisk osób, z którymi pozwany zawarł cztery umowy zlecenia lub o dzieło.

„Pozwany wniósł skargę kasacyjną, w której zaskarżył wyrok Sądu Okręgowego w całości, zarzucając naruszenie prawa materialnego, mianowicie art. 5 ust. 2 u.d.i.p., samodzielnie oraz w związku z art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 61 ust. 3

Konstytucji RP, art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych (jedn. tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.; dalej: „u.o.d.o.”) w związku z art. 6 ust. 1, art. 7 pkt 2 i art. 23 ust. 1 u.o.d.o. oraz w związku z art. 1 ust. 2 i art. 5 ust. 1 u.d.i.p., a także naruszenie przepisów postępowania, mianowicie art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c.”

Skarga kasacyjna została oddalona wyrokiem z 8 listopada 2012 r. w sprawie I CSK 190/12. Sąd Najwyższy sprecyzował kluczowe zagadnienie sprawy w następujący sposób:

*„Istotą sporu w niniejszej sprawie jest to, czy prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje **udostępnienie imion i nazwisk osób fizycznych** (zaznaczenie – niżej podpisanej), będących stronami umów zlecenia albo o dzieło zawartych z jednostką samorządu terytorialnego.”*

Spór w tej materii powstał z tej przyczyny, że na rozważanej płaszczyźnie ścierają się dwie tendencje i konkurują ze sobą istotne wartości konstytucyjne wynikające z uregulowań służących zapewnieniu obywatelom dostępu do określonych typów informacji znajdujących się w zasobach władz publicznych, oraz, z drugiej strony, służące ochronie prawa do prywatności.

Kierując się tym przekonaniem, w dalszej części uzasadnienia wyroku w sprawie I CSK 190/12 Sąd Najwyższy nawiązał do przepisów ustaw szczególnych, konkretyzujących wyżej wymienione zasady konstytucyjne, to jest do przepisów art. 1 ust. 1 oraz art. 2 ust. 1 u.d.i.p., do ograniczeń przewidzianych w art. 5 u.d.i.p., w tym zwłaszcza dotyczących prywatności osoby fizycznej (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.), a następnie do przepisów art. 6, art. 7 ust. 2 oraz art. 23 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych(j.t. Dz.U z 2002, Nr 101, poz. 926). W tym kontekście SN uznał, że: *„Bez wątpienia imię i nazwisko stanowią dane osobowe osoby fizycznej. Powstaje w związku z tym pytanie, czy należą one do zakresu prywatności osoby fizycznej w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. **Dotychczasowe wypowiedzi Sądu Najwyższego w kwestii wzajemnego stosunku między prawem do ochrony danych osobowych i prawem do prywatności nie są jednoznaczne. Są one przy tym formułowane przede wszystkim z punktu widzenia ochrony dóbr osobistych (art. 23 i 24 k.c).**”* (zaznaczenie – niżej podpisanej).

W konkluzji ogólnych rozważań zawartych w uzasadnieniu analizowanego wyroku w sprawie I CSK 190/12 SN stwierdził:

„Trudno jest zatem jednoznacznie przesądzić, czy udostępnienie imienia i nazwiska osoby fizycznej przez jednostkę samorządu terytorialnego narusza jej prawo do prywatności. Problem ten może być rozstrzygnięty jedynie na tle konkretnych okoliczności danej sprawy.”

Takie brzmienie istotnego fragmentu uzasadnienia wyroku nie powinno być uznawane jako upoważniające do stanowczych i jednoznacznych twierdzeń, iż Sąd Najwyższy przesądził w wyroku w sprawie I CSK 190/12 o istnieniu generalnego obowiązku organów władzy publicznej udostępniania (wszystkich) umów prawa cywilnego, nawet tych, które zostały zawarte z podmiotami prywatnymi, czy umów prawa pracy.

Dopiero bowiem następująca po przytoczonym stwierdzeniu analiza konkretnych okoliczności faktycznych sprawy, w której zapadł omawiany wyrok, doprowadziła do jej rozstrzygnięcia. SN wskazał zatem, że w wypadku jednej z umów (zlecenia i o dzieło) chodziło o przygotowanie i wygłoszenie wykładu, wobec czego nie miałoby sensu utajnienie imienia i nazwiska osoby wykładowcy. *„Co do pozostałych umów (w sprawie obsługi systemu elektronicznego, analizy socjologicznej i zorganizowania konferencji) SN uznał, że ich wykonawcy powinni byli liczyć się z tym, że ich dane (imiona i nazwiska) 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** (zaznaczenie autorki nin. pisma) stanowiłoby ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tych osób (art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP).”*

W związku z formą i treścią rozstrzygnięcia zawartego w wyroku SN w sprawie I CSK 190/12, jak również w związku z brzmieniem uzasadnienia tego wyroku należy podnieść, co następuje:

1. Rozstrzygnięcie SN zostało zawarte w wyroku wydanym w wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej wniesionej w jednostkowej sprawie. W niczym nie

umniejszając rangi omawianego rozstrzygnięcia, w którym SN odniósł się do przedstawionej mu skargi kasacyjnej, w jej granicach, trzeba jednak zauważyć, że w omawianej kwestii nie zapadła uchwała Sądu Najwyższego o walorze generalnym, (a w danej konfiguracji proceduralnej nie mogła zapaść), która na płaszczyźnie szerszej niż okoliczności danej sprawy rozstrzygałaby ewentualne wątpliwości czy pytania przedstawione Sądowi Najwyższemu. Wyrok ten, aczkolwiek wiążący zgodnie z art. 365 § 1 k.p.c. nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej, to jednak ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku z podstawą sporu stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia, a ponadto tylko między tymi samymi stronami (art. 366 k.p.c.); nie korzysta on z rozszerzonej skuteczności.

2. Przede wszystkim jednak, nawet rozstrzygając konkretną sprawę i wypowiadając pogląd zawarty w uzasadnieniu (i tezie redakcyjnej) Sąd Najwyższy poczynił tyle zastrzeżeń i tak wyraźnie uczulił na konieczność uwzględniania każdorazowo szczególnych okoliczności sprawy, że wyprowadzanie z jego uzasadnienia jakichkolwiek, a zwłaszcza dalej idących uogólnień, należy uznać za jaskrawo sprzeczne z wolą Sądu Najwyższego w składzie, który ten wyrok wydał, a tym samym, także, za naruszające autorytet tego Sądu.

3. Znamienne jest określenie przez SN istoty sporu w sprawie I CSK 190/12, co znalazło wyraz w uzasadnieniu wyroku kończącego tę sprawę: „Istotą sporu w niniejszej sprawie jest to, czy prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje **udostępnienie imion i nazwisk osób fizycznych** (zaznaczenie autorki pisma), *będących stronami umów zlecenia albo o dzieło zawartych z jednostką samorządu terytorialnego.*”

Poza dyskusją jest natomiast, że SN będąc związany granicami określonej skargi kasacyjnej nie musiał się wypowiadać i nie wypowiadał się bezpośrednio na temat samej dopuszczalności udostępniania umów zlecenia lub o dzieło jako dokumentów w rozumieniu stosownych uregulowań prawnych, lecz jedynie na temat udostępnienia danych w postaci brzmienia imion i nazwisk określonych osób fizycznych w sytuacji, gdy podmiot zainteresowany (tu: powód) uzyskał już dostęp do umów jako takich tyle, że w formie zanonimizowanej przez wyłączenie z ich treści określonych danych osobowych w postaci brzmienia imion i nazwisk (przyszłych) wykonawców określonych umów zlecenia lub umów o dzieło.

Kierując się między innymi treścią, w danym wypadku stosowanego odpowiednio, art. 321 § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy nie mógł udzielić ochrony prawnej stronie pozwanej (tu: określonej jednostce samorządu terytorialnego lub jej organowi) w zakresie, w którym takiej ochrony ta strona nie poszukiwała na drodze sądowej.

Oznacza to, że Sąd Najwyższy nie naruszając zasady równości stron postępowania cywilnego nie mógł uczynić przedmiotem swojego rozpoznania kwestii samej dopuszczalności domagania się przez „każdego” w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.d.i.p. dostępu, w ramach uregulowań o dostępie do informacji publicznej, do treści umów prawa cywilnego, których stroną jest (był) jeden z podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 lub ust. 2 u.d.i.p. W konsekwencji Sąd Najwyższy w ramach określonej sprawy nie miał ani prawa, ani obowiązku wypowiedzania się w kwestii, czy umowy prawa cywilnego, jako takie, których jedną ze stron jest tego rodzaju podmiot, stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., a tym samym, czy w ogóle mogą stanowić przedmiot wniosków w rozumieniu art. 10 ust. 1 tej ustawy, a w konsekwencji również, czy brak właściwego, zdaniem osoby składającej tego rodzaju wniosek, jego rozpoznania mógł stanowić, w ówczesnym stanie prawnym, przedmiot powództwa do sądu powszechnego.

4 Jak już zaznaczono, w okolicznościach sprawy I CSK 190/12 chodziło o dostęp do określonych fragmentów wskazanych przez wnioskodawcę umów zlecenia lub o dzieło, jakie zostały zawarte przez jednostkę samorządu terytorialnego z osobami fizycznymi. Nawet w odniesieniu do takich umów zapatrywanie Sądu Najwyższego dotyczące imion i nazwisk wykonawców zostało sformułowane niezwykle ostrożnie i obwarowane licznymi zastrzeżeniami. Jako nieuprawnione, a zarazem jako stanowiące swoiste nadużycie, należy uznać zatem mechaniczne przenoszenie tego zapatrywania na wszystkie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawne, w tym zawarte przez Sąd Najwyższy z jego pracownikami.

*

Powyższe wyjaśnienia sprawiają, że **Sąd Najwyższy - Pierwszy Prezes SN nie znajduje uzasadnienia dla udostępnienia zawieranych przez siebie jako pracodawcę lub jako jednostkę organizacyjną Skarbu Państwa umów prawa pracy lub umów prawa cywilnego poza sytuacjami wyraźnie określonymi w obowiązujących ustawach.** Za taką ustawę, z przyczyn wyżej podanych, nie

powinna być uznawana ww. ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Jej zakres determinuje zaś właściwość sądów administracyjnych w sprawach dostępu do tego rodzaju informacji, o czym szerzej poniżej.

*

Wnosząc o rozważenie z urzędu przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, czy w zakresie w którym doszło do przyjęcia do rozpoznania i uwzględnienia przez Sąd I instancji skargi D. P. w części związanej z faktem nieudostępnienia mu umów prawa pracy oraz umów prawa cywilnego nie zachodzą przesłanki do zastosowania art. 186 p.p.s.a. w związku z art. 183 § 2 pkt 1 p.p.s.a., odczytywanym w danym wypadku w połączeniu z art. 58 § 1 pkt 1 tej ustawy, w związku z art. 21 u.d.i.p., kierowano się następującymi przesłankami:

Strona występująca ze skargą do sądu administracyjnego na, jej zdaniem, bezczynność organu wymienionego w art. 4 ust. 1 lub ust. 2 u.d.i.p. w sprawie wszczętej w następstwie wniosku uznawanego przez nią za wniosek w rozumieniu art. 10 ust. 1 u.d.i.p., zobowiązana jest wykazać, że jej skarga należy do tych, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. lub w art. 3 § 3 tej ustawy, ponieważ - z mocy art. 184 Konstytucji RP - formuła właściwości sądów administracyjnych, jako sądów szczególnych, należy do grupy zamkniętych. Ów przepis stanowi bowiem, że: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.”

Taka interpretacja cytowanego przepisu Konstytucji znajduje potwierdzenie między innymi w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 maja 2011 r., I OSK 1314/10, (dostępnego m.in. w CBOSA pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), którego teza brzmi: **„Do właściwości sądów administracyjnych należą tylko te sprawy, w których przepisy szczególne przewidują sądową kontrolę działalności administracji publicznej, o czym stanowi art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2005**

r. Nr 169, poz. 1417 z późn. zm.) i art. 3 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.”

W świetle wyroku NSA w Warszawie z 9 czerwca 2011 r., I OSK 401/11, (CBOSA, j.w.) można przyjmować, że: „Zgodnie z art. 21 u.d.i.p. do skarg rozpatrywanych w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy p.p.s.a. Dotyczy to skarg na bezczynność w zakresie udostępnienia informacji publicznej.”. Oznacza to jednak, że właściwość sądów administracyjnych wywodzona z tego przepisu, który wydaje się być przepisem szczególnym w rozumieniu art. 3 § 3 p.p.s.a., jest uzależniona od uprzedniego ustalenia, że objęta określonym wnioskiem o udostępnienie informacja jest informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., a zarazem nie ma do niej zastosowania art. 1 ust. 2 tej ustawy. **Innymi słowy moc art. 21 u.d.i.p. uzależniona jest od ustalenia zakresu obowiązywania samej ustawy, w której ów przepis się znajduje. Nie wydaje się natomiast budzić wątpliwości, że ów przepis, w obecnym stanie prawnym, może dotyczyć zarówno skarg na wszelkie decyzje wydawane w okolicznościach przewidzianych w art. 16 u.d.i.p., jak również skarg na bezczynność w sytuacjach, gdy tego rodzaju decyzja mogłaby być lub powinna zostać wydana.**

Z tych przyczyn za dyskusyjną, jako nie poprzedzoną stosownym założeniem, należy uznać tezę sformułowaną w wyroku WSA w Olsztynie z 18 kwietnia 2013 r., II SAB/OI 22/13 (CBOSA j.w.), że: „1. Z bezczynnością organu w zakresie dostępu do informacji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy organ zobligowany jest udzielić informacji publicznej, a jej nie udziela i nie wydaje stosownej decyzji o odmowie udostępnienia takiej informacji. W przypadku zaś, gdy informacja o jaką ubiega się zainteresowany nie ma charakteru informacji publicznej, organ nie pozostaje w zwłoce w zakresie udostępnienia informacji publicznej. Aby można było mówić o bezczynności podmiotu zobowiązanego należy przede wszystkim stwierdzić, iż ciąży na nim wynikający z przepisów prawa obowiązek wszczęcia postępowania i podjęcia w nim stosownego rozstrzygnięcia (stosownej czynności), a dopiero później, iż obowiązku tego, w nakazanym prawem terminie, nie wypełnił. W przypadku, gdy podmiot wezwany uznaje, że żądana informacja nie stanowi w istocie informacji publicznej, Sąd zobligowany jest do rozpoznania wniesionej skargi i

rozstrzygnięcia, czy rzeczywiście wnioskodawca może domagać się udostępnienia interesujących go danych.” (podkreślenie udzielającej odpowiedzi).

W uzasadnieniu cytowanego wyroku WSA w Olsztynie nie znalazło się wskazanie na jakiegokolwiek przesłanki prawne, jakie mogłyby pozwalać na uznanie za usprawiedliwione ostatniego, z cytowanych powyżej, zdania. **Dopiero bowiem wstępne rozstrzygnięcie, że objęta określonym wnioskiem informacja jest informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., a zarazem, że ewentualnie zobowiązany do jej udostępnienia jest, lub może być, jeden z podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 lub ust. 2 tej ustawy, determinuje samą możliwość przyjęcia przez sąd administracyjny skargi na ewentualną beczynność takiego podmiotu w zakresie rozpoznania skierowanego doń wniosku o udostępnienie danej informacji.** Tylko na takie ustalenie wydaje się pozwalać treść art. 21 u.d.i.p. w związku z art. 3 § 3 p.p.s.a. w związku z art. 184 Konstytucji RP.

W tym stanie rzeczy dopuszczalne wydaje się stwierdzenie, że **te ostatnie uregulowania, a także odesłanie zawarte w art. 139 ust. 3 ww. ustawy – Prawo o zamówieniach publicznych, wskazują na właściwość sądów administracyjnych w sprawach dostępu do umów prawa cywilnego, oraz – ewentualnie – umów prawa pracy, tylko w odniesieniu do tej ich części, którą stanowią zawarte z zastosowaniem uregulowań o zamówieniach publicznych.**

Możliwość odrzucania przez sądy administracyjne skarg na beczynność różnych podmiotów związanych z nieudostępnianiem informacji bezzasadnie uznawanych przez skarżących za publiczne w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. lub za podlegające udostępnieniu na zasadach określonych w tej ustawie, a także przez podmioty nie wymienione w art. 4 ust. 1 lub ust. 2 u.d.i.p., znajduje potwierdzenie między innymi w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 maja 2011 r., I OSK 771/11, a także w postanowieniu NSA w Warszawie z 08 listopada 2005 r., I OSK 112/05 oraz w wyroku WSA w Poznaniu z 9 maja 2012 r. IV SAB/Po 18/12 (wszystkie dostępne w CBOSA).

*

Mając powyższe na uwadze przyjmuję, że Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej zarejestrowanej pod sygn. I OSK 1741/13 może uznać za celowe rozważenie możliwości zastosowania z urzędu art.

186 p.p.s.a. w odniesieniu do tej części wyroku Sądu I instancji, w której doszło do uwzględnienia skargi D. P. pozostającej w związku z faktem nie udostępnienia mu przez Sąd Najwyższy – Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego określonej części umów prawa pracy i umów prawa cywilnego, których stroną jest ten organ, występujący także jako jednostka organizacyjna Skarbu Państwa.

Załączniki:

kserokopie odpisów ww. wniosku SN – Pierwszego Prezesa SN z 22.08.2013 r. w sprawie o sygn. I OSK 916/12 oraz postanowienia NSA w Warszawie w tej sprawie z 4.10.2013 r.

+ 1 odpis nin. pisma wraz z tymi załącznikami

Radca Prawny

Małgorzata Wrzolek - Romańczuk