Warszawa, 7 maja 2014 r.

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Szczecinie**

*za pośrednictwem*

**Prezydenta Szczecina**

**Skarżący:** Szymon Osowski

**Strona przeciwna:** Prezydent Szczecina

**Odwołanie od decyzji Nr WO-I.1431.12.2014.AK**

**z 18 kwietnia 2014**

**w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej**

W imieniu własnym wnoszę odwołanie od decyzji Prezydenta Szczecina z 18 kwietnia 2014 r., znak WO-I.1431.12.2014.AK i zarzucamy naruszenie następujących przepisów:

- naruszenie **art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności**, poprzez rozstrzygnięcie wątpliwości w ramach toczącego się postępowania w ten sposób, iż zastosowana wykładania art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej prowadzi do wyłączenia jawności w zakresie wnioskowanym przez Stowarzyszenie,

- **art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego** poprzez prowadzenie postępowanie w ten sposób, iż wszystkie wątpliwości zostały rozstrzygnięte na korzyść wyłączenia prawa do informacji publicznej, co prowadzi do naruszenia jego istoty,

- naruszenie **art. 33 ust. 1 ustawy o finansach publicznych** w zw. z **art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP** poprzez przyjęcie, iż wydatki ponoszone w związku ze zlecaniem usług przez podmiot dysponujący środkami publicznymi mogą podlegać wyłączeniu z jawności w zakresie strony umowy.

**Jednocześnie wnoszę o:**

1. uchylenie decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

**Uzasadnienie**

Stan faktyczny sprawy został opisany w wydanej decyzji. **Uważam, iż strona przeciwna prowadziła postępowanie w ten sposób, aby wyjaśnić wszystkie okoliczności na rzecz wyłączenia jawności w sprawie.** Argumentacja, dobór orzecznictwa - naszym zdaniem miała potwierdzić tezę o obowiązku ograniczenia jawności w tym względzie. Zwrócić należy uwagę, iż cytowany na stronie trzeciej wyrok WSA w Poznaniu z 7 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Po 47/13 nie ma związku z przedmiotem naszego wniosku i w zasadzie nie jest jasne po co jest cytowany. Również nawet zbliżony do stanu faktycznego nie jest wyrok WSA w Gorzowie z 22 marca 2012 r., a cytowanie go jako przykładu uzasadniającego odmowę w zasadzie pozbawione jest logiki.

Przeprowadzone rozumowanie może wskazywać, iż Prezydent Szczecina uznaje pierwszeństwo prawa do prywatności nad prawem do informacji. Jednakże rozumowanie to nie jest prawidłowe. Ustawodawca nie dał pierwszeństwa żadnemu z tych praw. Prawo do informacji publicznej i prawo do prywatności to prawa człowieka, które pozostają w pewnym napięciu, a nie hierarchii. Możliwe, że strona przeciwna chciałaby, aby prawo do prywatności miało pierwszeństwo przed zasadami jawności, jednakże nie w demokratycznym państwie prawa. W tym względzie warto stronie przeciwnej przypomnieć, iż **Europejski Trybunał Praw Człowieka wyraźnie wskazał gruncie art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w sprawach: TASZ przeciwko Węgrom, nr wniosku 37374/05, wyrok z 14 kwietnia 2009 r. i Młodzieżowa Inicjatywa na Rzecz Praw Człowieka przeciwko Serbii, nr wniosku 48135/06, wyrok z 25 czerwca 2013 r., że prawo do informacji publicznej jest prawem człowieka**. We wspólnej i zbieżnej opinii do wyroku w sprawie Młodzieżowa Inicjatywa na Rzecz Praw Człowieka przeciwko Serbii, nr wniosku 48135/06 sędziowie Sajó i Vučinić podkreślili: *Jesteśmy w pełni zgodni co do wniosków i rozumowania niniejszego orzeczenia. Jest ono szczególnie ważne dla tych krajów, gdzie nawet w dzisiejszych czasach utrwalone zwyczaje utrudniają dostęp do danych, które w czasach totalitaryzmu były wykorzystywane dla celów opresyjnych przez tajne służby. Jednakże napisaliśmy tę zbieżną opinię, w szczególności aby podkreślić ogólną potrzebę interpretacji art. 10 w zgodności z rozwiązaniami w prawie międzynarodowym dotyczącymi swobody informacji, która obejmuje dostęp do informacji gromadzonych przez organy publiczne. Nawiązujemy tu w szczególności do Komentarza Ogólnego Nr 34 Komitetu Praw Człowieka (dokument CCPR/C/GC/34 z 12 września 2011, § 18). Trybunał niedawno stwierdził ponownie (w orzeczeniu w sprawie Gillberg v. Sweden [GC] (nr 41723/06, § 74, 3 kwietnia 2012), że “prawo do otrzymywania i przekazywania informacji w sposób oczywisty stanowi część prawa do wolności wyrażania opinii, zgodnie z art. 10. To prawo zasadniczo zakazuje Rządowi ograniczania dostępu do informacji, które inni chcą lub mogą być skłonni udostępnić (zob. np. Leander v. Sweden, 26 marca 1987, § 74, Seria A nr 116, oraz Gaskin v. the United Kingdom, 7 lipca 1989, § 52, Seria A nr 160).”*.

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

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

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

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

Analogiczne stanowisko wynika również z wcześniejszych wyroków NSA dotyczących zasad prawa do informacji publicznej m. in.: wyrok z 7 marca 2003 r., sygn. II SA 3572/02, w którym NSA wyraził pogląd, że *prawo do informacji jest zasadą, a wyjątki od niego powinny być interpretowane ściśle.* Na uwagę zasługuje również, teza wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 października 2010 r., sygn. II SA/Wa 933/10*,* zgodnie z którą *z treści art. 1 u.d.i.p. jak i art. 61 Konstytucji wynika, że ustawodawca chciał, aby dostęp do informacji był jak najszerszy, dlatego też uwzględniając konstrukcję art. 1 ustawy należy uznać, że zasadą powinno być udostępnianie informacji publicznej(…) Podmiot do którego wpłynął wniosek o udzielenie informacji publicznej powinien przede wszystkim dążyć do tego, aby udzielić informacji*. Podobnie wypowiedział się tenże Sąd w wyroku z 22 sierpnia 2006 r., sygn. II SAB/Wa 193/05, stwierdzając, że *Przy badaniu przepisu art. 61 Konstytucji prawo dostępu do informacji publicznej, a w szczególności informacji o funkcjonowaniu organów władzy publicznej, stanowi bardzo istotny element realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego, dlatego nie jest* *dopuszczalne traktowanie wyjątków od wspomnianego prawa w sposób dorozumiany lub rozszerzający.*

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

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

Niestety, strona przeciwna nie wskazała choćby części poglądów doktryny i orzecznictwa, w których przeważa pogląd na rzecz jawności w takich wypadkach, jakich dotyczy wniosek. Cytowanie wybiórcze uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z 8 listopada 2012 r., sygn. I CSK 190/12 potwierdza naruszenie zasad ogólnych Kodeku postępowania administracyjnego.

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

Identycznie Sebastian Gajewski, Aleksander Jakubowski w „Glosa do wyroku SN z dnia 8 listopada 2012 r., I CSK 190/12”, Samorząd Terytorialny 2013/9/84-90: *W kontekście okoliczności omawianej sprawy powyższa konstatacja nabiera szczególnego znaczenia. Jak przyjął bowiem NSA w wyroku z 11.01.2013 r., wysokość wynagrodzenia (przekazanych na nie środków publicznych) pracownika samorządowego, nawet gdy można ją przypisać do konkretnej osoby, mieści się w zakresie dyspozycji art. 33 ust. 1 u.f.p., a zatem – jest jawna i jako taka może zostać udostępniona w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie można więc odmówić jej udzielenia z powołaniem się na prywatność osób fizycznych, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Powstaje jednak pytanie, czy pogląd ten – sformułowany przecież w stosunku do osób zatrudnionych przez samorząd gminny – można odnieść do osób fizycznych świadczących usługi na rzecz jednostek samorządu terytorialnego na podstawie umów o dzieło lub umów zlecenia. Wydaje się, że należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Zasada jawności gospodarki środkami publicznymi nie doznaje bowiem wyjątków o charakterze podmiotowym. Jej istota sprowadza się do zagwarantowania pełnego dostępu do informacji o sposobie gospodarowania zasobami publicznymi, bez względu na to, czy trafiają one do pracowników władz publicznych, czy do podmiotów znajdujących się na zewnątrz ich struktury. W okolicznościach niniejszej sprawy konstatacja ta rysuje się szczególnie wyraźnie. Sporne umowy dotyczyły przecież realizacji zadań publicznych, które mogły być również wykonywane przez pracowników samorządowych w ramach ich obowiązków wynikających ze stosunku pracy. Osoby będące ich stroną, choć nie pełniły funkcji publicznej sensu stricto, jednak pozostawały z nią w związku, wykonując zadania publiczne, za co otrzymały środki pochodzące z budżetu gminy. Wspomniane umowy stanowiły więc przejaw prywatyzacji wykonywania zadań samorządu terytorialnego. A biorąc pod uwagę zarówno treść zasady, o której mowa w art. 33 ust. 1 u.f.p., jak i konstytucyjnego prawa do informacji (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP), które wyznacza kierunek jej interpretacji, należy przyjąć, że proces ten nie może prowadzić do ograniczania zakresu jawności finansów publicznych.*

*W tym kontekście należy podkreślić funkcję, jaką pełni w demokratycznym państwie prawnym prawo dostępu do informacji. Służy ono zabezpieczeniu fundamentalnej zasady udziału obywateli w życiu publicznym. Uprawnienie to stanowi bowiem skuteczny mechanizm kontroli społecznej podmiotów sprawujących władzę publiczną18. Związek między ustawowo gwarantowaną możliwością uzyskania informacji o sprawach publicznych a wspomnianą zasadą wyraża się w stworzeniu obywatelowi warunków dokonywania w pełni świadomej i racjonalnej oceny działalności władz, a w konsekwencji – korzystania z konstytucyjnego prawa do udziału w wyborach i referendach (art. 62 Konstytucji RP). Szczególne znaczenie w tym kontekście przypisuje się właśnie jawności finansów publicznych. Odnosząc te rozważania do prawnych uwarunkowań demokracji lokalnej, chodzi o to, by każdy członek wspólnoty samorządowej mógł uzyskać pełną wiedzę dotyczącą podmiotów, którym są przekazywane środki publiczne z budżetu gminy. Tylko takie rozwiązanie umożliwi mu dokonanie realnej oceny reprezentujących go radnych oraz wybieranego w gminie w wyborach bezpośrednich organu wykonawczego. Pozwala ono choćby zweryfikować – jak w stanie faktycznym glosowanego orzeczenia – czy dobór kontrahentów do zawarcia umowy przez samorząd gminny był merytoryczny, a nie np. opierał się na kryteriach osobistych lub politycznych (nepotyzm). (…) Należy podkreślić, że ujawnienie danych o imionach i nazwiskach kontrahentów władzy publicznej – dopuszczone w orzeczeniu SN – całkowicie spełnia wymogi określone przez TK w ww. wyroku z 2006 r., jakie postawił dla konstytucyjności udostępnienia informacji publicznych dotykających kwestii prywatnych jednostek. Informacje o kontrahentach władzy publicznej nie wychodzą bowiem poza niezbędność 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 osobowych34. Udostępnienie omawianych w wyroku informacji znajduje jednak pełne oparcie także w ustawie o ochronie danych osobowych. Spełnia ono bowiem przesłanki przetwarzania danych osobowych określone w art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 u.o.d.o., gdyż jest niezbędne dla zrealizowania uprawnienia i spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa, tj. prawa do informacji i jawności wywodzonego z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, a konkretyzowanego w ustawie o dostępie do informacji publicznej, ustawie o samorządzie gminnym i ustawie o finansach publicznych. Ponadto jest ono nieodzowne do wykonania określonych w tych przepisach zadań realizowanych dla dobra publicznego, do którego niewątpliwie należy zaliczyć transparentność i jawność działania władzy. Nie występują zarazem okoliczności wyłączające możliwość przetwarzania danych, wskazane w art. 27 ust. 1 u.o.d.o.*

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

Identycznie w doktrynie rozumiany jest standard demokracji wprowadzony w art. 61 Konstytucji – tak m. in: prof. dr hab. Bogusław Banaszak w komentarzu do art. 61 Konstytucji1 *W drugiej połowie XX w. nastąpiło odejście w zdecydowanej większości państw demokratycznych od traktowania działania organów władz publicznych jako realizacji suwerenności państwa i wykonywania imperium państwowego w taki sposób, że jedynie niektóre działania, a zwłaszcza ich efekty (np. normy prawne, akty stosowania prawa) były jawne. Utrzymywanie w tajemnicy wielu przejawów aktywności organów władz publicznych i ich piastunów zapewnić miało w przeszłości większą skuteczność ich działania. Współcześnie ważnym elementem rzetelności działania organów państwa demokratycznego jest zapewnienie obywatelom prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej łączącego się z powszechnie aprobowaną w państwach demokratycznych zasadą otwartego rządu (open government) oznaczającą otwartość - tzn. jawność (transparentność - transparency) działalności wszystkich organów władz publicznych. Cel ten starają się zrealizować ustawodawcy lub ustrojodawcy w wielu państwach. Jest on także uznawany za konieczny przez instytucje międzynarodowe. Tytułem przykładu można wskazać na rezolucję 2005/68 Komisji Praw Człowieka ONZ, w której podkreśla się, że "transparentny, odpowiedzialny, rozliczany i partycypacyjny system władz publicznych (...) stanowi fundament, na którym spoczywa dobre rządzenie, a fundament ten stanowi konieczny warunek pełnego urzeczywistnienia praw człowieka (...)". Warto też dodać, że Rada Europy w projekcie Rekomendacji o Dobrej Administracji z 2004 r. do jednych z zasad naczelnych funkcjonowania administracji publicznej zaliczyła jej jawność* (Bogusław Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. 1, C.H.Beck, Warszawa 2009).

Na aspekt doniosłości jawności funkcjonowania władz publicznych zwraca uwagę dr Grzegorz Wierczyński podnosząc: *J. Jabłońska-Bońca i M. Zieliński podkreślili też, że jawność wiąże się z podmiotowym traktowaniem obywatela w jego relacji z państwem oraz warunkuje udział obywateli w rządzeniu. Powołali oni pogląd K. Grzybowskiego, zgodnie z którym demokracja to rządy ludu, a suweren może w rzeczywistości rządzić, jeżeli jest poinformowany, wie, zna fakty, na których może oprzeć swoją decyzję. (str. 27) (…) W państwie demokratycznym jego obywatele są zbiorowym suwerenem, co oznacza między innymi, że powinni mieć zapewniony rzeczywisty wpływ na sprawowaną w tym państwie władzę, a władza ta ma obowiązek szanować ich prawa i wolności. Możliwość wywierania wpływu na organy władzy jest realna jedynie wtedy, gdy obywatele posiadają dostęp do wiedzy na temat poczynań tych organów. Do tak ujmowanej zasady nawiązuje zasada suwerenności i reprezentacji (wyrażone w art. 61 Konstytucji), a także inne zasady gwarantujące udział obywateli w życiu publicznym, w tym prawo dostępu do informacji publicznej wyrażone w art. 61 Konstytucji RP oraz odpowiadająca mu zasada jawności życia publicznego. Bez prawa do informacji publicznych obywatele pełniliby swoją władzę w sposób jedynie iluzoryczny. Nie byliby też w stanie kontrolować wybranych przez nich reprezentantów. Jawność informacji publicznych, w tym informacji o prawie, jest zatem jednym z elementów gwarantujących urzeczywistnienie prawa do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi, które należy do powszechnie uznawanych obecnie praw człowieka (prawa i wolności polityczne). Prawo to, nazwane też prawem do uczestnictwa w rządzeniu, jest formułowane między innymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego* (Grzegorz Wierczyński, Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008).

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

Zwróci należy uwagę, iż Prezydent Szczecina jest raczej odosobnionym przypadkiem wyłączania jawności w zakresie imion i nazwisk w umowach. Naczelny Sąd Administracyjny udostępnił umowy cywilne z imionami i nazwiskami.

**Dowód:** kopia jednej z umów.

Również takie informacje udostępnia Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, które nie wyłącza jawności imion i nazwisk stron nawet jak nie jest to związane z ponoszeniem kosztów ze środków publicznych. W przypadku Generalnego Inspektora Danych Osobowych należy wskazać, iż nie zakwestionował żadnego z istniejących rejestrów umów, które zawierają imiona i nazwiska.

**Dowód:** zestawienie umów zawartych przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

Do grona instytucji, które nie mają problemu z udostępnianiem takich informacji zaliczyć należy również Rzecznika Praw Obywatelskich.

**Dowód:** umowy udostępnione przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Również pełny rejestr udostępnia Minister Sprawiedliwości.

**Dowód:** rejestr Ministra Sprawiedliwości zawierający imiona i nazwiska stron umów.

Przykładów takich można podawać bez końca. Przepisy związane z prawem do prywatności w tym przypadku nie stanowią podstawy do wyłączenia tych informacji. W zasadzie z wiedzy jaką posiada skarżący, o stosowania praw do informacji publicznej w zakresie udostępniania informacji o stronach umów, stanowisko prezentowane przez Prezydenta Szczecina jest anachroniczne.

Z tych względów odwołanie jest uzasadnione i konieczne.