



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 lipca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach  
w składzie następującym :

Przewodniczący	Sędzia WSA Teresa Kurcysz - Furmanik (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Beata Kozicka
	Sędzia WSA Edyta Żarkiewicz
Protokolant	Monika Rał

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 lipca 2016 r.

sprawy ze skargi

na decyzję Prezesa Zarządu Zakładu Inżynierii Miejskiej sp. z o.o. w Mikołowie

z dnia 8 marca 2016 r. nr L.dz.1643/2016/IP

w przedmiocie informacji publicznej

- 1) uchyła zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Prezesa Zarządu Zakładu Inżynierii Miejskiej sp. z o.o. w Mikołowie z dnia 11 lutego 2016 roku nr Ldz. 940/2016/IP;
- 2) zasądza od Prezesa Zarządu Zakładu Inżynierii Miejskiej sp. z o.o. w Mikołowie na rzecz skarżącego kwotę 200 złotych (słownie: dwieście złotych 00/100) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginalne właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

SPECYALISTA

Agnieszka Rogowska-Bil

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 11 lutego 2016r. L.dz. 940/2016/IP wydaną przez Prezesa Zarządu Inżynierii Miejskiej Sp. z o.o. w Mikołowie na podstawie art. 17 ust. 1 w zw. z art. 16 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2014r. poz. 782) odmówiono udostępnienia wnioskowanej przez niego informacji publicznej dotyczącej imion i nazwisk zleceniobiorców Zakładu Inżynierii Miejskiej Sp. z o.o.

Jak wynikało z uzasadnienia decyzji, w dniu 31 grudnia 2015r. wystąpił do Spółki o udzielenie mu informacji publicznej. W ramach swego wniosku zwrócił się o udzielenie odpowiedzi na pytanie czy w spółce zatrudnieni są radni, członkowie rodzin radnych, członkowie rodzin zarządu lub rady nadzorczej Spółki lub pracownicy urzędu miasta. W przypadku pozytywnej odpowiedzi domagał się udostępnienie kopii umów.

W odpowiedzi na wniosek przekazano wnioskodawcy skany siedmiu umów zlecenia, w których „zasłonięto” informacje dotyczące wynagrodzenia z tytułu świadczenia na rzecz Spółki usług związanych z w/w umowami oraz imiona i nazwiska oraz adresy zamieszkania zleceniobiorców (umowy nr 1/2013,1/2014 4/2014, 5/2014, 8/2013,12/2014,13/2014).

Wnioskodawca zwrócił się do Spółki o ujawnienie zanonimizowanych danych.

W odpowiedzi poinformowano go, że informacja o miejscu zamieszkania nie stanowi informacji publicznej.

Natomiast informację o wysokości wynagrodzenia zleceniobiorców Spółki organ uznał za informację o dysponowaniu majątkiem publicznym, a więc informację publiczną. Informacje te zostały wnioskodawcy udostępnione.

W ocenie Spółki nie było natomiast podstaw do ujawnienia imion i nazwisk osób realizujących zadania polegające na wykonywaniu czynności związanych z przyznawaniem odszkodowań właścicielom nieruchomości związanych z realizacją zadania pod nazwą „Zapewnienie prawidłowej gospodarki wodno-ściekowej miasta Mikołów (umowy nr 4/2014,5/2014,12/2014,13/2014), związanych z czynnościami w zakresie pomocy w dziale księgowości w pracach związanych z przygotowaniem do zamknięcia roku obrotowego (8/2013) oraz świadczenia pomocy prawnej(1/2013,1/2014).

Spółka uznała za niezasadne twierdzenie, że imiona i nazwiska osób wykonujące w/w zadania powinny zostać ujawnione tylko i wyłącznie z racji faktu związania umową cywilnoprawną z podmiotem publicznym. Jej zdaniem, ocena w tym zakresie powinna być dokonywana każdorazowo z uwzględnieniem zaistniałych okoliczności faktycznych. Nie jest bowiem zasadą, że imiona i nazwiska wszystkich osób wykonujących jakiegokolwiek zadania na rzecz Spółki powinny zostać udostępnione na wniosek złożony w trybie informacji publicznej. Podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej udostępnia dane o organach i osobach sprawujących w nich funkcję oraz dane o charakterze publicznym. Osoby, które pozostają ze Spółką w stosunku zlecenia nie mogą być traktowane jako podmioty realizujące funkcję publiczną, czyli posiadające co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnych w ramach instytucji realizującej zadania publiczne, ponieważ nie pełniły funkcji publicznych w Spółce ani nie dysponowały minimum władztwa decyzyjnego. Rola tych osób sprowadzała się wyłącznie do świadczenia prostych usług na rzecz Spółki mających charakter czysto techniczny. Zleceniobiorcy realizujący czynności związane z przyznawaniem odszkodowań przygotowywali stosowne dokumenty, proste analizy szkód ewentualnie niewiążące wyceny, a wyniki ich pracy były przekazywane osobom kompetentnym w zakresie podjęcia stosownych decyzji, tj. członkom Zarządu Spółki i dopiero na tym szczeblu zapadały wiążące rozstrzygnięcia. Zleceniobiorcy wykonujący czynności w dziale księgowości również wykonywali wyłącznie techniczne czynności obsługując program księgowy, przygotowując zestawienia, obliczenia i analizy. W ramach umowy o świadczenie usług prawnych czynności zleceniobiorcy sprowadzały się do wewnątrzzakładowej działalności w zakresie doradztwa prawnego, a zawarta umowa pozostawała poza działalnością gospodarczą.

Podkreślono, że zleceniobiorcy nie zrzekli się przysługującego im prawa do prywatności.

Zdaniem Spółki prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia wywodzące się z art. 47 Konstytucji RP nie powinno ustępować prawu wyrażonemu w art. 61 Konstytucji. Prawo do dostępu do informacji publicznej powinno mieć pierwszeństwo tylko wtedy, gdy dotyczy informacji o osobie pełniącej funkcję publiczną i tylko w zakresie informacji mających związek z pełnieniem tej funkcji, ponadto jeżeli osoba fizyczna lub przedsiębiorca zrezygnują z

przysługującego im prawa do prywatności, co wynika wprost z dyspozycji art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Ustawa w tym zakresie nie przewiduje dalszych ograniczeń prawa do prywatności na rzecz prawa dostępu do informacji publicznej.

Spółka podkreśliła, że nie uchyliła się od udostępnienia danych personalnych zleceniobiorców, którym można przypisać choćby w minimalnym stopniu przymiot realizacji funkcji publicznych. Natomiast ze względu na ochronę prywatności pozostałych zleceniobiorców, których dotyczą umowy wymienione w decyzji odmówiono udostępnienie ich imion i nazwisk.

Po otrzymaniu wyżej opisanej decyzji z dnia 11 lutego 2016r. złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zakwestionował zasadność stanowiska organu zarzucając naruszenie art. 61 ust. 1 Konstytucji poprzez wyłączenie wiedzy o tym, z kim Spółka zawarła umowy wymienione w decyzji z dnia 11 lutego 2016r. i uznał je jako wewnętrznie sprzeczne.

Wnioskodawca dokonał analizy charakteru Spółki stwierdzając, że jest to spółka komunalna, której głównym zadaniem jest realizacja zadań publicznych. Z tej przyczyny poddana jest zasadom jawności, o których mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

W powołaniu na stanowisko orzecznictwa i literaturę podmiotu uznał za jawną informację o umowach zawieranych w sferze publicznej, imionach i nazwiskach kontrahentów oraz o kwocie jaką uzyskali kontrahenci tych umów na ich podstawie.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy, decyzją z dnia 8 marca 2016r. I.dz. 1643/2016/IP Prezes Zarządu Zakładu Inżynierii Miejskiej Sp. z o.o. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję własną.

Powtórnie stwierdzono, że brak jest podstaw prawnych do ujawnienia imion i nazwisk osób pozostających w stosunku zlecenia ze Spółką nie sprawujących w jej strukturach jakichkolwiek funkcji publicznych.

Nie podzielono zarzutu naruszenia art. 61 ust. 1 Konstytucji RP stwierdzając, że w art. 61 ust. 3 Konstytucji dopuszczono możliwość ograniczenia prawa podmiotowego w ściśle określonych wypadkach, które zachodziły w sprawie, a więc ze względu na określoną w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. ochronę prywatności. Ograniczenie to nie dotyczy wyłącznie informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, a ustawa nie przewiduje dalszych ograniczeń prawa do prywatności na rzecz prawa dostępu do informacji publicznej.

Dokonano tożsamej analizy zakresu zadań objętych umowami nr 4/2014, 5/2014, 8/2013, 12/2014, 13/2014 oceniając, że realizacja tych zadań na rzecz Spółki nie wiąże się z pełnieniem jakichkolwiek funkcji publicznych przez podmioty je wykonujące.

Odnosząc się do orzecznictwa przedstawionego we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy Spółka zarzuciła wnioskodawcy błędne jego interpretowanie. Jej zdaniem, z cytowanego we wniosku uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2012r. sygn. akt I CSK 190/12 wynika jednoznacznie, iż problem, czy udostępnienie imienia i nazwiska osoby fizycznej przez jednostkę samorządu terytorialnego narusza jej prawo do prywatności musi być rozstrzygnięty na tle konkretnych okoliczności. Sąd Najwyższy brał pod uwagę specyfikę stanu faktycznego zaistniałego na gruncie rozstrzyganej sprawy i nie przesądził, że istnieje bezwzględny obowiązek ujawniania imion i nazwisk osoby fizycznej wynikający wyłącznie z faktu zawarcia umowy z podmiotem pełniącym zadania o charakterze publicznym.

Spółka podkreśliła, że jej stanowisko wynika z analizy kompetencji osób pozostających w stosunku zlecenia, w których nie można dopatrzeć się realizacji funkcji publicznych, a to wyklucza udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem. Zauważono, że wskazanie z kim umowa zlecenia została zawarta pozostaje bez znaczenia dla wnioskodawcy z punktu widzenia kontroli patologii społecznych, takich jak nepotyzm.

W skardze skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, wnosząc o uchylenie zaskarżonych decyzji zarzucił naruszenie:

- art. 61 ust. 1 Konstytucji RP poprzez wyłączenie wiedzy o tym z kim zostały zawarte umowy o nr 4/2014, 5/2014, 8/2013, 12/2014 i 13/2014 przez podmiot, którego podstawowym zadaniem jest wykonywanie zadań użyteczności publicznej oraz zobowiązany na gruncie art. 61 ust. 1 Konstytucji RP i art. 4 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p. do udzielenia informacji publicznej;

- art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014r. poz. 782 ze zm.) - dalej u.d.i.p. poprzez jego zastosowanie w sytuacji, gdy nie zachodzi przesłanka ograniczająca prawo do informacji publicznej.

W uzasadnieniu skargi odniesiono się obszernie do celu jaki zapewnia jawność umów zawieranych przez podmioty gospodarujące środkami publicznymi. Zwrócono uwagę na ustawę o finansach publicznych, w której przesądzona jest zasada jawności gospodarki finansowej w sferze publicznej.

Skarżący odniósł się także do wyrażonego przez Sąd Najwyższy poglądu w wyroku z 8 listopada 2012 r. (sygn. akt I CSK 190/12, Legalis nr 546154) stwierdzając, że wskutek tego orzeczenia oraz późniejszej działalności orzeczniczej sądów administracyjnych jako bezsporne przyjęto, że jawnymi są informacje o umowach zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych, zwłaszcza o kontrahencie jednostki sektora finansów publicznych oraz kwocie jaką uzyskali na podstawie zawartych umów.

Skarżący zacytował obszerny fragment glosy S. Gajewskiego i A. Jakubowskiego do w/w wyroku SN z dnia 8 listopada 2012 r. podkreślając, że zasada jawności gospodarki środkami publicznymi nie doznaje wyjątków o charakterze podmiotowym. Zauważył, że osoby będące stroną umowy zawartej z podmiotem publicznym choć nie pełnią funkcji publicznej sensu stricto pozostają z nim w związku wykonując zadania publiczne, za co otrzymują środki z budżetu gminy. Odwołał się również do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2015 r. sygn. akt I OSK 531/14, w którym podzielono pogląd prezentowany w wyrokach SN sygn. akt I CSK 190/12, czy NSA z dnia 11 grudnia 2014r. sygn. akt I OSK 213/14 i stwierdzono, że dane o kontrahentach jednostki samorządu terytorialnego, takie jak imiona i nazwiska, nie podlegają wyłączeniu z uwagi na prywatność tych osób wskazaną art. 5 ust. 2 u.d.i.p

W odpowiedzi na skargę Prezes Spółki wniósł o jej oddalenie powtarzając zasadniczo dotychczasowo zaprezentowaną argumentację. Dodatkowo zauważono, że w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego sygn. IV SA/GI 31/16 wydanym na gruncie tożsamego stanu faktycznego sprawy uznano stanowisko Spółki za zasadne i oddalono skargę.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1647) sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym § 2 wspomnianego przepisu



stanowi, iż kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Jak stanowi art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2016 poz.718) - zwanej dalej w skrócie p.p.s.a. - kontrola zgodności z prawem dotyczy decyzji administracyjnych, a więc także decyzji wydawanych na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U 2014r. poz. 781 ze zm.).

Ustawa o dostępie do informacji publicznej (u.d.i.p.) ma zastosowanie przy spełnieniu się trzech warunków - gdy przedmiotem wniosku jest informacja publiczna w rozumieniu art. 61 ust. 1 Konstytucji RP przy uwzględnieniu uściślających regulacji ustawowych jakimi są art. 1 oraz art. 3 ust. 2, gdy adresatem żądania udostępnienia informacji publicznej jest podmiot wymieniony art. 4 u.d.i.p., a podmiot ten jest w posiadaniu takich informacji.

Spółka komunalna – Zakład Inżynierii Miejskiej - która realizuje cele i zadania o charakterze publicznym i dysponuje majątkiem publicznym jest bezsprzecznie podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej.

Wniosek skarżącego dotyczył treści umowy cywilnoprawnej. Zgodnie z ugruntowaną już linią orzecniczą treść umów cywilnoprawnych dotyczących majątku publicznego dostarcza wiedzy na temat majątku publicznego i sposobu jego zagospodarowania i co do zasady stanowi informację publiczną (zob. przykładowo wyrok NSA z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt I OSK 916/12, z dnia 25 marca 2014r. sygn. akt I OSK 2351/13, z dnia 11 grudnia 2014r. sygn. akt IOSK 213/14 i szereg wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych - w Warszawie z dnia 26 lutego 2010 roku – sygn. akt. II SAB/Wa 192/09, z dnia 26 lutego 2010 roku – sygn. akt. II SAB/Wa 192/09, w Opolu z dnia 08 grudnia 2011 roku – sygn. akt. II SAB/Op 31/11 z dnia 30 września 2010 roku – sygn. akt. II SAB/Op 12/10, Poznaniu z 8 lipca 2004 r., IV SA/Po 224/06, publ. CBOS).

Adresat wniosku o udostępnienie informacji publicznej z oczywistych względów był w jej posiadaniu.

Przedstawione konstatacje pozwalają przyjąć, że wszystkie warunki wymagane do zastosowania ustawy o informacji publicznej - osobowy leżące po stronie podmiotu zobowiązanego i rzeczowy – wymagany dla charakteru wnioskowanej informacji, zostały spełnione.

Kwestie te nie były zresztą sporne, gdyż adresat wniosku uznając się za podmiot zobowiązany udostępnił wnioskowane umowy cywilne. Ograniczył jednak skarżącemu dostęp do informacji publicznej poprzez utajnienie imion i nazwisk zleceniobiorców w przypadku siedmiu umów zlecenia zawartych ze Spółką. Skarżący i adresat wniosku zajęli odmienne stanowiska co do zasadności ograniczenia dostępu do informacji publicznej. Zatem na gruncie niniejszej sprawy rozważenia wymagało czy zasadna jest odmowa udzielenia przez organ informacji w zakresie ujawnienia imion i nazwisk podmiotów, z którymi spółka komunalna zawarła umowy cywilnoprawne tj. umowy zlecenia.

Sporna kwestia nie jest odosobnionym problemem, gdyż w istocie dotyczy często pojawiającej się i szeroko już omówionej w sprawach w przedmiocie dostępu do informacji publicznej kolizji pomiędzy dwoma zagwarantowanymi konstytucyjnie uprawnieniami obywatela. W art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP gwarantuje się bowiem prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej obejmujące m.in. dostęp do dokumentów, a w tym dostęp do zamieszczonych w nich imion i nazwisk. W art. 47 ustawy zasadniczej zapewnia się natomiast ochronę prawną życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia.

Nie budzi wątpliwości Sądu, że imię i nazwisko mieścić się może zarówno w zakresie informacji publicznej, jak też należy do chronionej w art. 47 Konstytucji RP sfery życia prywatnego.

Ustrojodawca, mając świadomość wystąpienia takiego konfliktu, w art. 51 ust. 1 Konstytucji RP ustanowił zakaz ujawniania informacji dotyczących osoby inaczej niż na podstawie ustawy, a w jej art. 61 ust. 3 wyraźnie upoważnił ustawodawcę do uzupełnienia określenia granic prawa do informacji z uwagi na potrzebę zharmonizowania tego prawa z wolnościami, zasadami i innymi prawami konstytucyjnymi (por. wyrok TK z dnia 20 marca 2006r. K 17/05 publ. OTK-A 2006/3/30).

W orzecznictwie przyjmuje się, że przejawem ustawowego ograniczenia prawa do prywatności jest przepis art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. Uwzględniając zatem, że prawo do prywatności jest wartością chronioną konstytucyjnie, której ograniczenie nastąpić może jedynie na mocy ustawy przyjąć należy, że w odniesieniu do osoby fizycznej udostępnienie danych osobowych (w tym właśnie imienia i nazwiska) powinno się ograniczyć wyłącznie do takich sytuacji, które wskazane zostały w przywołanym



przepisie. Sąd przychyliła się do stanowiska, które traktuje art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. jako regulację kompleksowo wyznaczającą granice prawa do prywatności (por. wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2011r. sygn. akt I OSK 1854/11).

Z tych też względów nawet fakt, iż udostępnienie informacji traktowane jest jako zadanie publiczne w rozumieniu art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1974r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2002r. Nr 101 poz. 926 ze zm.), a zatem nie tylko niezbędność realizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa ale też niezbędność wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego mogą być odniesione do obowiązku udostępnienia informacji publicznej, nie może przemawiać za koniecznością poszerzenia wyjątków od zasady ochrony prywatności sprecyzowanej w art. 5 ust. 2 ust. 2 u.d.i.p. Zakaz, o którym mowa w art. 51 Konstytucji musi wynikać z norm prawnych, a w konsekwencji jak każdy zakaz winien być wyrażony wprost i jeżeli dotyczy reglamentacji praw konstytucyjnych, nie jest dopuszczalne konstruowanie jakichkolwiek domniemań na rzecz jego istnienia (zob. wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2014 r., I OSK 2075/13).

Niewątpliwie informacje dotyczące majątku publicznego powinny obejmować wszelkie procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem, w tym także umowy cywilnoprawne zawierane przez podmioty publiczne (zob. np. I. Kamińska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, komentarz do art. 6, LexPolonica). Nie można zaprzeczyć, że z uwagi na to, że na podstawie umów cywilnoprawnych dochodzi do rozdysponowania pieniędzy publicznych, to z punktu widzenia prawa do informacji ma szczególne znaczenie określenie imion i nazwisk osób - kontrahentów tych umów, którzy skorzystali z możliwości zawarcia takiej umowy i uzyskali wynagrodzenie z zasobów publicznych (por. wyrok SN z 8 listopada 2012 r., I CSK 190/12). Wartości związane z potrzebą kontroli społecznej nad wydatkami publicznymi, czy transparentnością działania organów wykonujących zadania publiczne nie uzasadniają jednak według treści art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej pozbawienia ochrony prywatności osób (w zakresie udostępniania ich danych osobowych), które przez fakt zawarcia umowy cywilnej z podmiotem publicznym nie uzyskują statusu osób pełniących funkcje publiczne lub mających związek z pełnieniem tych funkcji. Poprzez zawarcie umowy o dzieło lub zlecenie nie stają się ani „osobami pełniącymi funkcje publiczne”

ani też „osobami mającymi związek z pełnieniem funkcji publicznych” (por. wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2014r. sygn. akt I OSK 2499/13 publ. CBOSA).

Jako odosobniony jawi się natomiast pogląd zaprezentowany w wyroku z dnia 4 lutego 2015 r. I OSK 531/14 publ. CBOSA. W wyroku tym przywołuje się rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach ze skarg na bezczynność, a więc z obiektywnych powodów nieprzesądzające o sposobie załatwienia spraw i twierdzi się, iż z samego faktu zawarcia umowy cywilnej z podmiotem publicznym wynikać będzie konieczność zastosowania wyjątku w postaci ograniczenia prawa do prywatności, o którym mowa w art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p.. Tymczasem przedmiotem informacji publicznej jest, po pierwsze cała działalność wszystkich organów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji, zaś po drugie, działalność osób pełniących funkcje publiczne, lecz - ze względu na art. 47 Konstytucji - tylko taka, która wiąże się z pełnionymi przez te osoby funkcjami publicznymi (por. wyrok TK z 12 maja 2008 r., sygn. SK 43/05).

Konkludując, Sąd w pełni podziela stanowisko wyrażone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym z brzmienia art. 5 ust. 2 u.d.i.p. i art. 61 ust.3 Konstytucji wynika, że ustawodawca kreując prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej jako dobro nadrzędne nad prawem dostępu do informacji usytuował ochronę prywatności osób fizycznych dokonując jedynie wyjątku w sytuacji wyraźnie określonej w treści art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p.

W kontrolowanej sprawie skarżący domagał się udzielenia mu pełnej informacji o treści umów zlecenia zawartych ze Spółką, powołując się na ratio legis prawa dostępu do informacji publicznej.

Istotnie, prawo do informacji w demokratycznym państwie prawnym służy zapewnieniu, aby władza publiczna, we wszystkich postaciach i aspektach, spełniała warunek przejrzystości. Nie zaprzeczając zatem wywodom zawartym w skardze co do celu tego prawa zagwarantowanego na poziomie Konstytucji wskazać trzeba, że dostęp do informacji publicznej gwarantować ma przejrzystość działalności organów władzy publicznej jednakże przy jednoczesnym zachowaniu prawa do prywatności osób fizycznych (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.), a cel informacyjny jest spełniony także wówczas, gdy informacja publiczna pomija dane osobowe (por. wyrok z dnia 14 marca 2013r. sygn. akt I OSK 620/12 publ. CBOSA).

Jak zasadne należałoby zatem uznać stanowisko Spółki, która odmówiłaby dostępu do danych osobowych w postaci imion i nazwisk zleceniobiorców niespełniających warunków określonych w art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. Kwestia ta, zdaniem Sądu, wymaga szerszej analizy, gdyż nie została jednoznacznie oceniona w toku postępowania administracyjnego.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie definiuje terminów użytych w art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p., jednakże w procesie stosowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej terminy te zostały już obszernie zinterpretowane. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się jako cechę wyróżniającą osobę pełniącą funkcję publiczną posiadanie określonego zakresu uprawnień pozwalających na kształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej (por. wyrok NSA z dnia 8 lipca 2015 r. sygn. akt I OSK 1530/14, czy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 marca 2004 r. sygn. akt II SAB/Ka 144/03). Podkreśla się również, że osobą pełniącą funkcje publiczne i mającą związek z pełnieniem takiej funkcji będzie każdy, kto pełni funkcję w organach władzy publicznej lub też w strukturach jakichkolwiek osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, jeżeli funkcja ta obejmuje uprawnienia m.in. do dysponowania majątkiem publicznym, zarządzania sprawami związanymi z wykonywaniem swych zadań przez władze publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują lub gospodarują mieniem komunalnym, lub majątkiem Skarbu Państwa. Istotne jest posiadanie prawa do działania wpływającego na podejmowanie decyzji – nie tylko w sensie procesowych rozstrzygnięć – w tej materii (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 listopada 2013 r. sygn. akt I OSK 1044/13). Nie ma przy tym znaczenia, na jakiej podstawie prawnej osoba wykonuje funkcję publiczną (zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2012, s. 87; M. Bidziński, w M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2010, s. 73-74). W doktrynie spostrzeżono, że nawet osoby fizyczne niewchodzące w skład aparatu państwa w pewnych warunkach powinny być traktowane jako osoby pełniące funkcje publiczne (E. Olejniczak-Szałowska, Prawo do informacji publicznej a prawo do prywatności osób pełniących funkcje publiczne w świetle orzecznictwa, CASUS 2015, nr 3 (77), s. 17). Odnosi się to w praktyce orzeczniczej Naczelnego Sądu

Administracyjnego i Sądu Najwyższego np. do kontrahentów zawierających umowy z podmiotami publicznymi (wyroki NSA z dnia 25 kwietnia 2014 r. sygn. akt I OSK 2499/13, z dnia 11 grudnia 2014 r. sygn. akt I OSK 213/14 publ. CBOSA; wyrok SN z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt I CSK 190/12; publ. OSNC 2013/5/67). Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną powinno zatem odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne (por. wyrok WSA w Gdańsku z 11 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 5/14; wyrok WSA w Krakowie z 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 663/14; wyrok WSA w Bydgoszczy z 16 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 395/14, publ. CBOSA).

Orzecznictwo sądów administracyjnych wyraźnie skłania się za szeroką wykładnią pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną i nie ogranicza się tylko do funkcjonariuszy publicznych, lecz obejmuje każdą osobę mającą związek z realizacją zadań publicznych. Przyjmuje się w nim generalnie, że funkcja publiczna to funkcja związana z uprawnieniami i obowiązkami w zakresie realizacji zadań o znaczeniu publicznym (por. wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2015 r., I OSK 1108/14, w którym potwierdzono, że osobą pełniącą funkcję publiczną jest nauczyciel w szkole; por. wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2011 r., I OSK 125/11; postanowienie SN z dnia 25 czerwca 2004 r., V KK 74/04). Tym samym „funkcja publiczna” jest postrzegana przez pryzmat oceny społecznej, oddziaływania na sferę publiczną. Można zatem założyć, że ustawodawca pojęcie funkcji publicznej (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.) wiąże z pojęciem „sprawy publicznej” (art. 1 ust. 1 u.d.i.p.), gdyż w tym kontekście funkcja publiczna oznacza oddziaływanie na sprawy publiczne. Nie oznacza to wszak utożsamienia tych pojęć, lecz ich komplementarną interpretację. Co więcej, taka wykładnia pozwala zapewnić efektywny dostęp do informacji publicznej służący transparentności działania władzy publicznej także w warunkach jej styku ze sferą prywatną, a zatem wpisuje się w normę zawartą w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP (por. wyrok NSA z dnia 8 lipca 2015 r. sygn. akt I OSK 1530/14).

Jednocześnie zauważa się, że w zakresie użytego w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej zwrotu „osoba mająca związek z pełnieniem funkcji publicznych” nie może mieścić się każdy i jakikolwiek związek z pełnieniem funkcji publicznych, gdyż w istocie wówczas każdy nawet najdrobniejszy kontakt obywatela z podmiotem prowadzącym działalność publiczną prowadziłby do ograniczenia prawa

do prywatności tego podmiotu przez pryzmat regulacji art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Związek z pełnieniem funkcji publicznych to związek wyrażający się w realnym i skonkretyzowanym, a nie jedynie hipotetycznym wpływie na procesy decyzyjne dotyczące sytuacji prawnych innych podmiotów (por. cyt. wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2014r. sygn. akt I OSK 2499/13).

Interpretacji terminów użytych w art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. dokonał też Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05 (publ. OTK – A 2006/3/30). Stwierdził m.in., że analizowane pojęcie osoby pełniącej funkcje publiczne jest ściśle związane z konstytucyjnym ujęciem prawa z art. 61 ust. 1, a więc nie może budzić wątpliwości, że chodzi tu o osoby, które związane są formalnymi więziami z instytucją publiczną (organem władzy publicznej). Sprawowanie funkcji publicznej wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych. Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno zatem odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji, przy czym nie muszą to być osoby uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych. Osobą pełniącą funkcje publiczne w rozumieniu cytowanego przepisu są nie tylko osoby działające w sferze imperium, ale również te, które wywierają wpływ na podejmowanie rozstrzygnięć o charakterze władcym, a więc osoby pełniące takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem szeroko rozumianych decyzji dotyczących innych podmiotów. Zdaniem Trybunału nie jest też możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie, czy i w jakich okolicznościach osoba funkcjonująca w ramach instytucji publicznej będzie mogła być uznana za sprawującą funkcję publiczną. Nie każda osoba publiczna będzie tą, która pełni funkcje publiczne. Trybunał zaznaczył, że nie każdy pracownik takiej instytucji będzie tym funkcjonariuszem, którego sfera chronionej prywatności może być zawężona z perspektywy uzasadnionego interesu osób trzecich, realizującego się w ramach prawa do informacji. Nie można twierdzić, że w wypadku ustalenia kręgu osób,



których życie prywatne może być przedmiotem uzasadnionego zainteresowania publiczności, istnieje jednolity mechanizm czy kryteria badania zakresu możliwej ingerencji. TK ostrzegł, że trudno byłoby stworzyć ogólny, abstrakcyjny, a tym bardziej zamknięty katalog tego rodzaju funkcji i stanowisk.

Spod zakresu funkcji publicznej TK wykluczył takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny.

W orzecznictwie sądów administracyjnych za stanowiska o charakterze usługowym czy technicznym traktuje się szeregowych pracowników nie posiadających żadnego wpływu na procesy decyzyjne, wykonujących szeroko rozumiane czynności pomocnicze (np. obsługa biurowa, informatyczna, utrzymanie czystości, sekretarka, kucharka, kierownik administracyjny szkoły odpowiadający za pracę personelu obsługowego i administracyjnego).

Wątpliwości Sądu, co do prawidłowości oceny zakresu umów i wynikających z nich roli zleceniobiorcy z uwzględnieniem terminów „osoba pełniąca funkcję publiczną i mająca związek z pełnieniem funkcji publicznych” budzi przede wszystkim umowa o świadczenie usług prawnych.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji wskazano, że „obsługa sprowadzała się do wewnątrzzakładowej działalności w zakresie doradztwa prawnego, a umowa pozostawała poza działalnością gospodarczą”.

Wyjaśnienie powyższe nie poparte zostało żadnymi bliższymi danymi pozwalającymi na skonfrontowanie twierdzeń organu. Budzą one istotne zastrzeżenia w świetle regulacji prawnych dotyczących wykonywania zawodów podmiotów świadczących usługi prawne. Radca prawny wykonuje bowiem zawód w ramach stosunku pracy albo na podstawie umowy cywilnej. W tym drugim przypadku staje się już przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy o działalności gospodarczej. Adwokat natomiast może świadczyć usługi wyłącznie jako podmiot gospodarczy. Tymczasem ochrona prywatności, o której mowa w art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. dotyczy wyłącznie osób fizycznych, nie działających w obrocie jako przedsiębiorcy. Jeżeli dane indywidualne (imię, nazwisko) wykorzystywane są jednocześnie jako dane przedsiębiorcy, nie są objęte ochroną danych (por. wyrok NSA z dnia 28 listopada 2002r. sygn. akt II SA 3381/09 publ. CBOSA).



Ponad powyższe, świadczenie pomocy prawnej nie pozwala na traktowanie podmiotu ją świadczącego jako personelu pomocniczego pozbawionego jakiegokolwiek wpływu na przyszłe decyzje organu. Udzielanie porad, sporządzanie opinii prawnych, sporządzanie projektów aktów ma bezpośredni związek z zadaniami wykonywanymi przez Spółkę, a zadania te mają bezsprzecznie charakter zadań publicznych.

Z podobnych przyczyn Sąd uznaje za niewyjaśnione potraktowanie zleceniobiorcy, który „przygotowywał stosowne dokumenty, dokonywał analiz szkód, wyceny i przekazywał wyniki tych działań w celu podjęcia decyzji”, jako osobę wykonującą usługowe lub techniczne czynności. W świetle powyżej przywoływanej wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego zleceniobiorca ten byłby osobą pełniącą funkcje publiczne jako osoba wywierająca wpływ na podejmowanie rozstrzygnięć o charakterze władczym, poprzez podejmowanie działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub działań łączących się co najmniej z przygotowaniem szeroko rozumianych decyzji dotyczących innych podmiotów.

W sposób tożsamy opisane zostały czynności zleceniobiorców świadczących czynności z zakresu księgowości.

W ocenie Sądu dopiero szczegółowa analiza zakresu zawartych umów cywilnoprawnych z uwzględnieniem przedstawionej przez Sąd oceny prawnej pozwoli na udzielenie jednoznacznej odpowiedzi czy osoby, z którymi zawierane były umowy zlecenia, a których imion i nazwisk nie udostępniono skarżącemu, nie są „osobami pełniącymi funkcje publiczne” lub osobami „mającymi związek z pełnieniem tych funkcji”.

Na marginesie Sąd przypomina, że kontrola sądowa musi być dokonywana w trzech płaszczyznach – właściwości organów, prawa materialnego i prawa procesowego. Wyeliminowanie którejkolwiek z nich czyniłoby ją ułomną i to w sposób, który godziłby w konstytucyjne prawo do sądu, określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to, że w zakresie kontroli decyzji odmawiających udzielenia informacji publicznej z powołaniem się czy to na którąkolwiek z tajemnic ustawowych czy na ochronę prywatności sąd musi mieć możliwości zbadania przesłanek, z których organ wywodzi swoje stanowisko. Z tej przyczyny w aktach administracyjnych kontrolowanej obecnie sprawy powinny znajdować się umowy, a

także pełne zakresy czynności wszystkich zleceniobiorców z zastrzeżeniem braku dostępu do nich przez stronę na czas postępowania.

Dostrzeżone uchybienia proceduralne, o istotnym dla rozstrzygnięcia sprawy charakterze powodują konieczność uchylenia zaskarżonej decyzji.

Wytyczne dla organu, co do kierunku ponownego postępowania wynikają wprost z powyżej przedstawionych motywów.

Skoro skarga okazała się uzasadniona, orzeczono jak w sentencji na mocy art. 145 § 1 pkt 1 lit. „c” w zw. z art. 135 P.p.s.a.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 P.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA

*Agnieszka Rogowska-Bil*