



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 listopada 2022 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Mirosław Wincenciak
Sędziowie: sędzia NSA Tamara Dziełakowska
sędzia del. WSA Tadeusz Lipiński (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 17 listopada 2022 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Wójta Gminy Nadarzyn
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 2 października 2019 r. sygn. akt II SAB/Wa 195/19
w sprawie ze skargi Wiktora Majewskiego
na bezczynność Wójta Gminy Nadarzyn
w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 24 stycznia 2019 r. o udostępnienie
informacji publicznej

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Justyna Łaskawska
sekretarz sądowy

Uzasadnienie

Wyrokiem z 2 października 2019 r., sygn. akt II SAB/Wa 195/19, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu sprawy ze skargi Wiktora Majewskiego (dalej: skarżący) na bezczynność Wójta Gminy Nadarzyn (dalej: Wójt, organ) w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej: 1/ zobowiązał Wójta do rozpatrzenia wniosku skarżącego z 24 stycznia 2019 r. w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy; 2/ stwierdził, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa; 3/ zasądził od Wójta na rzecz skarżącego zwrot kosztów postępowania.

W uzasadnieniu Sąd I instancji wskazał, że skarżący złożył skargę na bezczynność Wójta, polegającą na nierozpoznaniu jego wniosku z 24 stycznia 2019 r., w którym wystąpił o udostępnienie w wersji cyfrowej informacji publicznej w zakresie: 1) rejestru umów cywilnoprawnych od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r.; 2) umowy dzierżawy nr 281/2017 z 26 maja 2017 r.; 3) umowy zlecenia nr 47/2019 z 2 stycznia 2019 r. wraz z danymi kontrahentów.

W odpowiedzi na skargę Wójt wniósł o jej oddalenie, wskazując, że wniosek z 24 stycznia 2019 r. został w całości zrealizowany pismem z 7 lutego 2019 r., informującym skarżącego, iż rejestr umów pozostaje dostępny w Biuletynie Informacji Publicznej, zaś umowy, o których mowa w pkt-ach 2 i 3 wniosku zostały już wcześniej udostępnione skarżącemu - odpowiednio 12 września 2018 r. i 18 stycznia 2019 r. Za nieuprawnione na gruncie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1330 ze zm.; dalej: u.d.i.p.) uznał natomiast dążenie skarżącego do poznania imion i nazwisk konkretnych osób prywatnych.

Uwzględniając skargę, Sąd I instancji zauważył, że w sprawie nie jest sporne, że żądane informacje, które stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.d.i.p., zostały skarżącemu w całości udzielone za wyjątkiem danych osobowych stron umów, czyli imion i nazwisk. Mając to na uwadze Sąd stwierdził, że dane osobowe osób fizycznych, z którymi Wójt podpisał umowy cywilnoprawne, podlegają udostępnieniu w trybie u.d.i.p. Wskazał, że stanowisko to wynika z utrwalonej już linii orzeczniczej Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego i jest uzasadnione funkcją kontrolną dostępu do informacji publicznej.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł Wójt. Zaskarżając przedmiotowy wyrok w całości, na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia

2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.; dalej: p.p.s.a.), zarzucił Sądowi I instancji:

1/ naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię:

– art. 1 ust. 1 u.d.i.p. poprzez uznanie za informację publiczną w rozumieniu tego przepisu w całości danych objętych wnioskiem, mimo że dane personalne osób fizycznych (innych niż przedsiębiorcy) zawierających umowy cywilnoprawne z Gminą nie dotyczą spraw publicznych (osób publicznych), a więc nie mają waloru informacji publicznych, w szczególności że (po zanonimizowaniu) udostępniono wnioskodawcy pełne dane o przedmiocie umów oraz wysokości wynagrodzeń ze środków budżetowych,

– art. 6 ust. 1 pkt. 5 lit. c u.d.i.p. poprzez uznanie, że w rozumieniu tego przepisu, dane dotyczące personaliów osób fizycznych (nie-przedsiębiorców) stanowią informację o majątku jednostek samorządu terytorialnego i tym samym mieszczą się w zakresie informacji publicznej, podczas gdy upublicznianie bez ograniczeń imion i nazwisk konkretnych osób, niepełniących żadnych funkcji publicznych, powinno z zasady być wyłączone z zakresu u.d.i.p., gdyż dotyczy danych o charakterze ściśle prywatnym,

– art. 5 ust. 2 u.d.i.p. poprzez uznanie, że ochrona prywatności jednostki, o którym mowa w tym przepisie, nie obejmuje osób (innych niż przedsiębiorcy), zawierających umowy cywilnoprawne z jednostkami samorządu terytorialnego, w szczególności wobec faktu, że literalne brzmienie regulacji nie zawiera tego typu wyłączeń, a wręcz przeciwnie, mówi o ograniczeniu ochrony prywatności tylko wobec osób sprawujących funkcje publiczne,

– art. 10 ust. 1 z zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. poprzez przyjęcie, że udostępnieniu na wniosek podlega informacja uprzednio opublikowana w BIP z tego tylko tytułu, że wnioskodawcy nie odpowiada kształt (forma) sporządzanego przez Gminę rejestru umów,

2/ naruszenie przepisów postępowania, co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

– art. 133 § 1 i art. 134 § 1 p.p.s.a. poprzez niedostateczne wyjaśnienie sprawy i niezbadanie przez Sąd faktycznego posiadania przez organ rejestru umów - innego niż opublikowany w BIP oraz charakteru oczekiwanych przez wnioskodawcę informacji, przez co niemożliwym było trafne rozstrzygnięcie co do jej istoty, sprowadzające się do oceny prawnej charakteru konkretnych danych jako informacji publicznej bądź nie w rozumieniu u.d.i.p., przy czym prawidłowe ustalenie w tym zakresie musiałoby finalnie prowadzić do oddalenia skargi,

– art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. poprzez zobowiązanie organu do dokonania czynności mimo prawidłowego udzielenia odpowiedzi na wniosek w przewidzianym ustawowo terminie, w pełnym zakresie, w jakim dotyczył on posiadanych przez organ informacji o charakterze publicznym.

W oparciu o przytoczone podstawy kasacyjne, Wójt wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie skargi ewentualnie przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną skarżący wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.; dalej: p.p.s.a.), Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozagę nieważność postępowania. Jeżeli w sprawie nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania, wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a., jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, to Sąd rozpoznając sprawę związany jest granicami skargi. Związanie granicami skargi oznacza związanie podstawami zaskarżenia wskazanymi w skardze kasacyjnej oraz jej wnioskiem. W świetle art. 174 p.p.s.a., skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1/ naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; 2/ naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Podstawę kasacyjną, na której oparta została skarga w niniejszej sprawie, uznać należy za nieusprawiedliwioną.

Na wstępie zauważyć należy, że prawo dostępu do informacji publicznej jest konstytucyjnym prawem podmiotowym, które warunkuje realizację w praktyce zasady przejrzystości i transparentności systemu sprawowania władzy i stanowi konieczny element demokracji. Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności

organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Dostęp do informacji publicznej nie ma jednak charakteru absolutnego i może podlegać pewnym ograniczeniom, jednakże ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP).

Konkretyzację konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej stanowią przepisy u.d.i.p. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w tej ustawie. Ogólne pojęcie informacji publicznej ustawodawca konkretyzuje w art. 6 u.d.i.p. W przepisie tym wskazuje jakiego rodzaju informacje publiczne polegają udostępnieniu, lecz nie tworzy ich zamkniętego katalogu. Wśród nich wymienia informacje o majątku jednostek samorządu terytorialnego (art. 6 ust. 1 pkt. 5 lit. c u.d.i.p.). W art. 5 ust. 2 u.d.i.p. ustawodawca stanowi natomiast, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

W warunkach niniejszej sprawy spór toczy się o to, czy dane personalne (imię i nazwisko) osób fizycznych - innych niż przedsiębiorcy zawierających umowy cywilnoprawne z gminą mają walor informacji publicznej podlegającej ujawnieniu. Naczelny Sąd Administracyjny podziela w tym zakresie stanowisko Sądu I instancji utrwalone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazanym w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym dane o kontrahentach jednostki samorządu terytorialnego, takie jak ich imiona i nazwiska, podlegają udostępnieniu w trybie informacji publicznej i nie podlegają wyłączeniu na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. z uwagi na prywatność tych osób.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że w świetle art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c u.d.i.p. informacje o majątku jednostek samorządu terytorialnego podlegają udostępnieniu jako informacja publiczna. Wobec braku ograniczeń w tym przepisie co do zakresu pojęcia „majątek” przyjąć należy, że pojęcie to należy odnosić nie tylko do nieruchomości, ale i zasobów pieniężnych, mienia ruchomego oraz innych składników

majątku w szerokim rozumieniu. Oznacza to, że informacją publiczną o majątku jednostek samorządu terytorialnego będzie w konsekwencji treść każdej umowy cywilnoprawnej dotyczącej tego majątku, w tym mającej wpływ na stan tego majątku, czy sytuację prawną składników tego majątku. Sposób zarządzania tym majątkiem oraz sposób gospodarowania środkami publicznymi powinien być bowiem transparentny.

W orzecznictwie wskazuje się, że ujawnieniu podlegają dane stron zawieranych umów cywilnoprawnych, na podstawie których osoby je zawierające otrzymają wynagrodzenie ze środków publicznych lub będą realizować zadania publiczne.

Trafnie Sąd I instancji zauważył, że stanowisko takie uzasadnione jest funkcją kontrolną dostępu do informacji publicznej, ponieważ poprzez kontrolę, z jakimi osobami podpisywane są umowy, można stwierdzić, czy środki publiczne są wydawane w sposób racjonalny i gospodarny oraz czy umowa nie stanowi swego rodzaju narzędzia „korupcji politycznej”, czy też przejawu nepotyzmu, co w oczywisty sposób niszczy zasady działania demokracji lokalnej, której odzwierciedleniem jest funkcjonowanie samorządu terytorialnego. W celu realizacji konstytucyjnej zasady transparentności działania podmiotów wykonujących funkcje publiczne i gospodarujących mieniem publicznym oraz jawności wydatkowania funduszy publicznych koniecznym jest zatem zapewnienie obywatelom wiedzy na temat tego, kto zawierając umowy z takimi podmiotami, staje się beneficjentem środków publicznych. Podstawę kasacyjną w zakresie, w jakim opiera się na zarzutach naruszenia art. 1 ust. 1, art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 1 pkt. 5 lit. c u.d.i.p. uznać należy tym samym za nieusprawiedliwioną.

W konsekwencji powyższego, stwierdzić również należy, że w sytuacji, gdy imiona i nazwiska osób fizycznych - stron umów cywilnoprawnych zawartych z gminą mających walor informacji publicznej nie zostały udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej lub portalu danych ich udostępnienie następuje na wniosek, co wyraźnie wynika z art. 10 ust. 1 u.d.i.p. Zgodnie bowiem z tym przepisem, informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub portalu danych, jest udostępniana na wniosek. Fakt udostępniania w tym Biuletynie Informacji Publicznej w określonej formie nie zwalnia podmiotu obowiązanego do udostępniania informacji publicznej od uzupełnienia tej informacji o dane żądane przez wnioskodawcę, a nie ujawnione w Biuletynie. W warunkach niniejszej sprawy, jak wynika z niekwestionowanego przez skarżącego stanu faktycznego sprawy, w przypadku rejestru umów opublikowanego w Biuletynie Informacji Publicznej - jego wniosek dotyczył nieujawnionych w Biuletynie imion i nazwisk osób fizycznych - stron umów

cywilnoprawnych zawartych z gminą, nie zobowiązywał zaś do stworzenia nowego rejestru umów. Bezsprzecznie Wójt jest w posiadaniu żądanych danych. W konsekwencji za nieusprawiedliwione uznać należy również podstawy kasacyjne w zakresie, w jakim opierają się na zarzutach naruszenia art. 10 ust. 1 z zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. oraz art. 133 § 1 i art. 134 § 1 p.p.s.a. Sąd wydał bowiem wyrok na podstawie akt sprawy, rozstrzygając w granicach tej sprawy.

Brak skutecznego podważenia podstaw rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie czyni nieusprawiedliwioną również podstawę kasacyjną w zakresie, w jakim opierają się na zarzucie naruszenia art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Wobec braku rozpatrzenia wniosku skarżącego w pełnym zakresie zobowiązanie do jego rozpatrzenia na podstawie przedmiotowego przepisu uznać należy bowiem za zasadne.

Reasumując powyższe rozważania przypomnieć należy pogląd Sądu Najwyższego przedstawiony w wyroku 8 listopada 2012 r. w sprawie I CSK 190/12, zgodnie z którym ujawnienie przez jednostkę samorządu terytorialnego imienia i nazwiska osoby, która zawarła z nią umowę cywilnoprawną, nie narusza prawa do prywatności tej osoby. Osoba taka musi się bowiem liczyć z podaniem do wiadomości publicznej swej tożsamości. Jednocześnie Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na to, że kwestia jawności danych osobowych strony umowy cywilnoprawnej zawartej z podmiotem publicznym powinna być rozstrzygnięta na tle okoliczności konkretnej sprawy.

W świetle zgromadzonego materiału dowodowego sprawy i powoływanej argumentacji Naczelny Sąd Administracyjny obecnie nie dostrzega przesłanek, aby w rozpoznawanej sprawie nie można było ujawnić danych personalnych osób, których ujawnienia żądał wnioskodawca, czemu zresztą dano wyraz we wcześniejszej części uzasadnienia wyroku. Tym niemniej zwrócić uwagę należy również na to, że odmowa udostępnienia danych z uwagi na prywatność osób, może nastąpić jedynie z powołaniem się na ograniczenie prawa do informacji publicznej wynikające z art. 5 ust. 2 u.d.i.p., jednak wówczas organ powinien na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy wydać decyzję.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 p.p.s.a., oddalił skargę kasacyjną.

Wobec braku poniesienia przez skarżącego kosztów postępowania kasacyjnego podlegających zwrotowi Sąd nie orzekł jednocześnie o zwrocie niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego.

Podstawą rozpoznania skargi kasacyjnej na posiedzeniu niejawnym był przepis art. 15zsz⁴ ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r., poz. 2095 ze zm.).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Justyna Jasiewicz
[Signature]
Sędziowa sądu