

KANCELARIA
Z.I.M. Sp. z o.o. w Mikołowie
WPLYNEŁO DNIA
13. 11. 2015
L.dz. 8981 Podpis *mm*

p. Włodarczyk
WT/m/ps

Mikołów, 10 listopada 2015 r.

Zakład Inżynierii Miejskiej Sp. z o.o.
ul. Kolejowa 4
43-190 Mikołów

Strona Skarżąca 

WNIOSEK O PONOWNE ROZPATRZENIE SPRAWY

W imieniu własnym składam wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, w której została wydana decyzja z 6 listopada 2015, znak: L.dz.8358/2015/D2.

Wskazuję, iż nie zgadzam się z rozstrzygnięciem zawartym w przedmiotowej decyzji, zarzucając jej naruszenie:

- art. 61 ust. 1 Konstytucji RP poprzez wyłączenie wiedzy o tym, z kim zostały zawarte umowy zlecenia o numerach 19/2014, 21-22/2014, 1-4/2015, 6-7/2015.

Ponadto wnoszę przy tym o rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z pierwotnym wnioskiem udostępnienie wnioskowanej informacji publicznej.

Uzasadnienie

Zakład Inżynierii Miejskiej Sp. z o.o. (dalej „Spółka”) odmówił udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej, zasłaniając się ochroną prywatności osób, z którymi zostały zawarte umowy zlecenia. Ocena wydanej decyzji musi być poprzedzona analizą charakteru (statusu) spółki, której właścicielem jest gmina: *Unormowanie art. 9 koresponduje z regulacjami ustawy o gospodarce komunalnej, która stanowi lex specialis wobec samorządowych ustaw ustrojowych w zakresie możliwości i sposobów wykonywania zadań ustawowych. Komentowane unormowanie stanowi w dużej mierze odesłanie do przepisów tej ustawy (wprost w ust. 2 i 3, pośrednio poprzez powtórzenie pewnej zasady w ust. 1 i powtórzenie definicji w ust. 4). Ustawa ta określa prawne uwarunkowania prowadzenia przez samorząd terytorialny działalności zwanej gospodarką komunalną, czyli, zgodnie z ujęciem art. 1 ust. 1 GospKomU, działalności polegającej na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Ustawodawca w szczególności uwzględnia realizację tych zadań własnych, które przybierają postać użyteczności publicznej (art. 1 ust. 2 GospKomU). Ustawa ta określa na tyle ogólnie zasady i formy prowadzenia działalności przez jednostki samorządu terytorialnego, że w praktyce stosują się one do wszelkich zadań leżących w ich właściwości. Same zadania oraz szczególne sposoby ich realizacji określają ustawy odrębne, obejmujące normy materialnoprawne. Zawierają one także podstawy prawne do działań władczych. Ustawa o gospodarce komunalnej określa niewładcze sposoby wykonania zadań, stanowiące działalność, rozumianą jako zbiór czynności odpowiadających pojęciu działalności gospodarczej w rozumieniu art. 2 DziałGospU. Zob. C. Kosikowski, Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, s.*

15 i n. Warto jednak podkreślić, że jednostki samorządu terytorialnego, podejmując czynności w dziedzinie usług, handlu, wytwórstwa itd., nie stają się przez to przedsiębiorcami, mimo że aktywność taka spełnia najczęściej przesłanki zorganizowania i ciągłości, o których mowa w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Działalność komunalna z definicji nie jest bowiem działalnością zarobkową, jeżeli potraktujemy tę przesłankę jako główny cel działalności. Nawet jeśli samorząd odpłatnie świadczy określone usługi i zachowuje się na rynku podobnie do przedsiębiorców, zawierając m.in. umowy z ludnością, to głównym celem tej aktywności będzie realizacja zadania publicznego. Samorząd będzie zawsze związany normami zadaniowymi i innymi regulacjami, które będą determinować jego działalność na rynku, co od strony formalnej stanowi zasadniczą różnicę pomiędzy jego jednostkami i przedsiębiorcami. Warto jednak podkreślić, że kwestia możliwości prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego działalności gospodarczej jest dyskutowana, pojawiają się także poglądy dopuszczające taką możliwość. Por. S. Dudzik, *Działalność gospodarcza*, s. 306. (R. Hausner, Z. Niewidomski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*. Warszawa 2011).

Dlatego też ustrojodawca poddał m. in. spółki komunalne w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP zasadom jawności. Inaczej duża część wykonywania w imieniu mieszkańców zadań publicznych odbywałaby się poza kontrolą społeczną, również w kwestii zatrudniania.

Bezsprzecznie spółka komunalna stanowi podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej, o którym stanowi art. 61 ust. 1 Konstytucji RP i art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. - por. Wyrok WSA w Szczecinie z 8 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SAB/Sz 53/13: *Skład Sądu orzekający w niniejszej sprawie nie dostrzegł żadnych argumentów przemawiających za dokonaniem odmiennej oceny tej kwestii, a zatem przyjął, że skoro z aktu założycielskiego Spółki A. (tekst jednolity na dzień 10 października 2007 r. dostępny w Biuletynie Informacji Publicznej tego podmiotu), spółka ta powstała w wykonaniu uchwały Rady Miasta numer XIV/455/99 z 11 października 1999 r. w sprawie utworzenia Spółki A., a jej jedynym współnikiem jest Gmina Miasto (), ponadto, zgodnie z § 3 cyt. aktu, jest spółką powołaną do realizacji celów ważnych dla rozwoju gminy, zgodnie z ustawą z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.), to jako spółka kapitałowa będąca podmiotem powołanym do prowadzenia gospodarki komunalnej przez jednostkę samorządu terytorialnego i który dysponuje majątkiem publicznym - jest podmiotem, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. wykonującym zadania z zakresu administracji publicznej.*

W kwestii jawności imion i nazwisk osób zawierających umowy w sferze publicznej ważny jest wyrok Sądu Najwyższego z 8 listopada 2012 r., sygn. akt CSK 190/12. W uzasadnieniu Sąd Najwyższy wskazał, że 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 stanowiłoby ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tych osób (art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). W konsekwencji należy zatem przyjąć, że ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego nie narusza prawa do prywatności tych osób, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Wskutek tego orzeczenia oraz późniejszej działalności orzeczniczej sądów administracyjnych obecnie nie ma wątpliwości, że jawne są informacje o umowach zawieranych w sferze publicznej oraz o kwocie, jaką uzyskali ci kontrahenci na podstawie zawartych umów.

Stanowisko takie zostało zaaprobowane przez doktrynę. W głosie do wyroku do w/w wyroku Sądu Najwyższego G. Sibiga podniósł: 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 InfPubDostU¹.

Identycznie S. Gajewski, A. Jakubowski: 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 publiczną.** 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

¹ G. Sibiga, Ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego, „Monitor Prawniczy” nr 8/2013).

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 dotyczących kwestii prywatnych jednostek. Informacje o kontrahentach władzy publicznej nie wychodzą bowiem poza niezbędną 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 osobowych. 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.².

Warto zwrócić uwagę na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z 4 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 531/14 zauważyć: *Odnosząc się do kwestii zanonimizowania udostępnionych informacji, Naczelny Sąd Administracyjny pragnie zaznaczyć na wstępie, że – istotnie – w aktualnym i jednolitym orzecznictwie przyjmuje się, że dane o kontrahentach jednostki samorządu terytorialnego, takie jak ich imiona i nazwiska, podlegają udostępnieniu w trybie informacji publicznej – i nie podlegają wyłączeniu z uwagi na prywatność tych osób wskazaną art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (zob. wyrok SN z dnia 8 listopada 2012 r. o sygn. akt I CSK 190/12, OSNC 2013, nr 5, poz. 67; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2014 r., I OSK 213/14, CBOSA). Pogląd ten jest podzielany także przez skład orzekający w niniejszej sprawie jako odpowiadający funkcji instytucji dostępu do informacji publicznej pozwalającej przeciwdziałać takim patologiom życia publicznego jak np. nepotyzm. Sprawdzenie kwestii przyznania nagród w samorządzie zdaniem Stowarzyszenia związane jest z przeciwdziałaniem nepotyzmowi i patologiom życia publicznego.*

Tym samym wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest konieczny i uzasadniony.

² S. Gajewski, A. Jakubowski, *Glosa do wyroku SN z dnia 8 listopada 2012 r., Terytorialny 2013/9/84-90.*