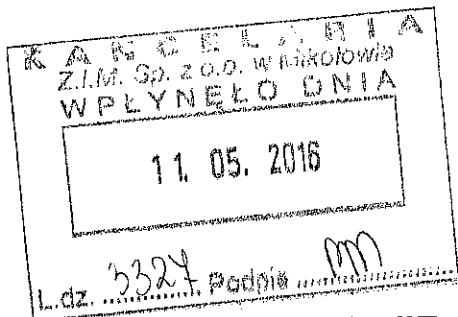


Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Gliwicach  
44-101 Gliwice, ul. Wyszyńskiego 2  
WYDZIAŁ IV  
tel. (32) 238-98-30

Dnia 29 kwietnia 2016 r.  
Sygn. akt IV SA/GI 31/16

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu



11.05.2016

KANCELARIA MSS  
WPLYNEŁO DNIA

2016-05-09

Radca prawny Jakub Jankowski  
Kancelaria MSS Mroczkowski  
Synowiec Sp. partnerska  
ul. Kościuszki 38/7  
40-048 Katowice

### DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia Sędziego z dnia 18 kwietnia 2016 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach doręcza Panu – jako Pełnomocnikowi organu – odpis wyroku z dnia 30 marca 2016 r. wraz z uzasadnieniem.

SPECJALISTA  
Ewa Pasiek



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 30 marca 2016 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach  
w składzie następującym :

Przewodniczący	Sędzia NSA Tadeusz Michalik
Sędziowie	Sędzia WSA Stanisław Nitecki Sędzia WSA Renata Siudyka (spr.)
Protokolant	Monika Rał

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 30 marca 2016 r.  
sprawy ze skargi

na decyzję Prezesa Zarządu Zakładu Inżynierii Miejskiej Sp. z o.o. w Mikołowie  
z dnia 26 listopada 2015 r. nr L.dz. 8981/2015/PZ  
w przedmiocie informacji publicznej

oddala skargę.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
SPECJALISTA  
Ewa Basiak

### Uzasadnienie

Pismem z dnia 30 grudnia 2015 r. [ ] wniósł skargę na decyzję Prezesa Zarządu Zakładu Inżynierii Miejskiej Sp. z o.o. w Mikołowie z dnia 26 listopada 2015 r. L.dz. 8981/2015/D2 utrzymująca w mocy decyzję własną z dnia 6 listopada 2015 r. w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej w części dotyczącej umów zlecenia objętych numerami 19/2014, 21-22/2014, 1-4 2015, 6-17/2015 załączonego wykazu pn. „Zestawienie umów zleceń zawartych z osobami fizycznymi od 31/10/2014 do nadal”.

Zaskarżona decyzja zapadła w następujących okolicznościach sprawy:

W dniu 23 października 2015 r. [ ] wystąpił z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej zawierającej imiona i nazwiska osób pozostających w stosunku zlecenia z Zakładem Inżynierii Miejskiej Sp. z o.o. w Mikołowie (ZIM) ujętych w wykazie pn. „Zestawienie umów zleceń zawartych z osobami fizycznymi od 31/10/2014 do nadal”

Decyzją z dnia 6 listopada 2015 r., L.dz. 8358/2015/D2 działając na podstawie art. 17 ust. 1, art. 16 ust. 1, art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 782. – dalej „u.d.i.p.”) Prezes Zakładu Inżynierii Miejskiej Sp. z o.o. w Mikołowie odmówił udostępnienia informacji publicznej, w części dotyczącej umów zlecenia objętych numerami 19/2014, 21-22/2014, 1-4/2015, 6-17/2015 wykazu pn. „Zestawienie umów zleceń zawartych z osobami fizycznymi od 31/10/2014 do nadal”.

W uzasadnieniu wskazał, że podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej ma obowiązek udostępnić dane o organach i osobach sprawujących w nich funkcje (kompetencje) oraz dane o charakterze publicznym (art. 6 ust. 1 u.d.i.p.). Imienna lista osób pozostających w stosunku zlecenia z ZIM, wkracza w sferę prywatności osób fizycznych. Wskazał, że w sytuacji konkurencji prawa do informacji publicznej z prawem do prywatności, to pierwsze prawo winno mieć pierwszeństwo tylko wtedy, gdy dotyczy informacji o osobie pełniącej funkcję publiczną i tylko w zakresie informacji mających związek z pełnieniem tej funkcji, a ponadto jeżeli osoba fizyczna lub przedsiębiorca zrezygnują z przysługującego im prawa do prywatności (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.). Stwierdził, że osoby zatrudnione przez Spółkę na podstawie umowy zlecenia celem dokonywania odczytów stanów wodomierzy na terenie

Gminy Mikołów oraz adaptacji pomieszczenia na archiwum w budynku przy ul. Kolejowej 4, nie mogą być traktowane jako pełniące funkcje publiczne, czyli mające „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. Osoby te nie zrzekły się z przysługującego im prawa do prywatności. Nadto ZIM podkreślił, że ujawnienie danych osobowych osób fizycznych w przedmiotowej sprawie nie zmienia obrazu dysponowania środkami publicznymi, jak również nie wpływa na zasady funkcjonowania Spółki, ale spowoduje ujawnienie danych, które można odczytać jako wrażliwe-bowiem pośrednio będzie to ujawnienie składników wynagrodzenia konkretnej osoby fizycznej.

We wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z dnia 10 listopada 2015 r. nie zgodził się z rozstrzygnięciem zawartym w decyzji z dnia 6 listopada 2015 r. 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, 6-17/2015. W szczególności podkreślił, że ZIM jako spółka komunalna jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej, o którym stanowi art. 61 ust. 1 Konstytucji RP i art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. Stwierdził przy tym, odwołując się do stanowiska orzeczniczego sądów administracyjnych oraz stanowiska prezentowanego w doktrynie, że informacje o umowach zawieranych w sferze publicznej oraz kwocie jaką uzyskali kontrahenci na podstawie zawartych umów są jawne. Podkreślił funkcję jaką pełni w demokratycznym państwie prawa prawo dostępu do informacji publicznej.

Decyzją z dnia 26 listopada 2015 r. Prezes Zarządu Zakładu Inżynierii Miejskiej Sp. z o.o. w Mikołowie utrzymał w mocy decyzję własną z dnia 6 listopada 2011 r. podtrzymując dotychczas prezentowane stanowisko i argumentację prawną

W uzasadnieniu podkreślił, że ZIM nie kwestionuje faktu, iż z mocy ustawy jest podmiotem obowiązany do udzielenia informacji publicznej. W ocenie ZIM nie ma podstaw do ujawnienia imion i nazwisk osób realizujących zadania polegające na odczytywaniu stanów wodomierzy na terenie gminy Mikołów, a także na adaptacji pomieszczenia na archiwum budynku przy ul.

Kolejowej 4. Uznał za niezasadne stanowisko, iż dane w postaci imienia i nazwiska osób wykonujących powyższe zadania powinny podlegać udostępnieniu tylko i wyłącznie z racji faktu związania umową cywilnoprawną z podmiotem publicznym. Zdaniem Prezesa ZIM nie jest zasadą, iż imiona i nazwiska wszystkich osób wykonujących jakiegokolwiek zadania na rzecz spółki powinny zostać udostępnione na żądanie ujawnienia informacji publicznej, a ocena w tym zakresie winna być dokonana każdorazowo. Podkreślono, że poza prawem podmiotowym wskazanym w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, na które powołuje się wnioskodawca, funkcjonuje również art. 47 Konstytucji RP stanowiący, iż „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.”, prawo to nie powinno bezwzględnie ustępować prawu wyrażonemu w art. 61 Konstytucji RP. Prezes ZIM odwołał się przy tym art. 5 ust. 2 u.d.i.p. i zauważył, że o ile uzasadnione jest wskazanie imiennej listy zleceniobiorców, którym można przypisać choćby w minimalnym stopniu przymiot realizacji funkcji publicznych, od czego nie uchyliła się Spółka udostępniając imienne listy pozostałych zleceniobiorców, o tyle w zakresie objętym niniejszymi rozważaniami, nie ma żadnych powodów dla których należy zrezygnować z ochrony prywatności osób fizycznych na żądanie wnioskodawcy. Nadto wskazał, że żądane informacje nie stanowią o transparentności, przejrzystości czy racjonalności działań ZIM bowiem wnioskodawca uzyskał listę umów cywilnoprawnych (co pozwoliło mu na uzyskanie informacji w zakresie liczby zawartych umów, określiło zasady wynagradzania zleceniobiorców, które to informacje mogą mieć znaczenie choćby z punktu widzenia dysponowania majątkiem publicznym). Dalej Prezes ZIM zauważył, że wnioskiem z dnia 9 listopada 2015 r. wnioskodawca wniósł o udostępnienie umowy „Kopii umowy zlecenia nr 17/2015 (wg nr podanych w Zestawieniu nr zleceń zawartych z osobami fizycznymi z dnia 12 X 2015r.) po anonimizacji wyłącznie danych wrażliwych.” Umowa powyższa odnosiła się do zlecenia odczytów wskazań wodomierzy na terenie Gminy Mikołów, zatem transparentność działań spółki została zachowana i wnioskodawca będzie mógł dokonać oceny zapisów umowy. Prezes ZIM zaakcentował, że ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej wnioskowane informacje w zakresie dotyczącym umów zlecenia wskazanych w rozstrzygnięciu decyzji nie

związanych z pełnieniem funkcji publicznych nie podlegają udostępnieniu (art. 5 ust.2 u.d.i.p.).

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, zarzucił naruszenie art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. - dalej „Konstytucja RP”), art. 61 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 5 ust. 2 u.d.i.p. wnosząc o uchylenie zaskarżonych decyzji i zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skarżący wyraził pogląd, zgodnie z którym ujawnienie informacji o stronach umów nie narusza prywatności, a zatem nie zachodzi podstawa do zastosowania przez Spółkę normy wywiedzionej z art. 5 ust. 2 u.d.i.p., a osoba, która zawiera umowę z instytucją wskazaną w art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p. musi się liczyć z tym, że informacje o tej umowie będą jawne. W tym zakresie skarżący przywołał wyrok Sądu Najwyższego z 8 listopada 2012 r. (sygn. akt CSK 190/12, Legalis nr 546154) zgodnie, z którym 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. Zauważył, że do sprawowania społecznej kontroli wydatkowania środków publicznych, pełniącej między innymi funkcję antykorupcyjną, nie jest konieczne określanie statusu osoby zatrudnionej w Spółce. Nie ma zatem znaczenia, czy osoby będące stronami umów pełnią funkcje publiczne, czy też nie. Wskazał, że gospodarka finansami publicznymi jest jawna, o czym stanowi art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240, ze zm.), a ograniczenia tejże zasady wynika z art. 33 ust. 2 ustawy. Skarżący podkreślił, że 33 ust. 2 ustawy o finansach publicznych nie zakłada, że ograniczeniem zasady jawności finansów publicznych jest ochrona prywatności osób fizycznych (wysłowiona w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.). Skarżący zacytował obszerny fragment glosy S. Gajewskiego i A. Jakubowskiego do wyroku SN z dnia 8 listopada 2012 r. podkreślając, że zasada jawności gospodarki środkami publicznymi nie doznaje wyjątków o charakterze podmiotowym. Odwołał się również do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2015 r. sygn. akt I OSK 531/14 zauważając, że dane o kontrahentach jednostki samorządu

terytorialnego, takie jak 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

W odpowiedzi na skargę Prezes ZIM wniósł o jej oddalenie. Stwierdził, że argumenty skarżącego przedstawione w skardze nie zasługują na uwzględnienie. W pierwszej kolejności Spółka podkreśliła, że nie naruszyła prawa podmiotowego wynikającego z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP nie jest bowiem możliwe naruszenie wyżej wymienionego uprawnienia w sytuacji, w której sama Konstytucja dopuszcza możliwość ograniczenia prawa podmiotowego w ściśle określonych wypadkach, które zdaniem Spółki zachodziły także w niniejszej sprawie. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 61 ust. 3 Konstytucji ograniczenie prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne może nastąpić 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. Takim właśnie ustawowym ograniczeniem prawa dostępu do informacji jest właśnie przepis art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Celem tego przepisu jest potrzeba ochrony prawa do prywatności osób fizycznych. Ustawodawca więc przyznał w tym zakresie prymat ochrony prawa do prywatności w konkurencji z prawem dostępu do informacji publicznej. Jedynym wyjątkiem w tym zakresie jest wyrażona w dalszej części przepisu zasada, iż 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 rezygnuje z przysługującego jej prawa. Ustawa nie przewiduje dalszych ograniczeń prawa do prywatności na rzecz prawa dostępu do informacji publicznej.

Mając na uwadze powyższe Prezes ZIM zauważył, iż w okolicznościach niniejszej sprawy zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Ujawnianie osobom trzecim danych personalnych, choćby w zakresie imienia i nazwiska, wkracza w strefę prywatności osób fizycznych. Podkreślił także, że umowy objęte decyzjami odmownymi dotyczyły realizacji dwóch rodzajów zadań: odczytów stanów wodomierzy na terenie Gminy Mikołów zgodnie z trasami określonymi w załączniku do umowy (nr 21/2014, 22/2014, 1/2015,

2/2015, 3/2015, 4/2015, 9/2015, 10/2015, 11/2015, 12/2015, 13/2015, 14/2015, 15/2015, 16/2015, 17/2015 o wartości 3złbrutto/odczyt każda), a także adaptacji pomieszczenia na archiwum w budynku przy ul. Kolejowej 4 (umowy nr 7/2015 oraz 8/2015 wartość każdej z umów wynosiła 109,52 zł brutto). Zdaniem Prezesa ZIM nie budzi wątpliwości, iż realizacja tak prostych zadań na rzecz Spółki nie wiąże się z pełnieniem jakichkolwiek funkcji publicznych przez osoby je wykonujące, a powierzone w ramach wskazanych zadań obowiązki nie miały strategicznego znaczenia dla funkcjonowania spółki. O ile uzasadnione było wskazanie imiennej listy zleceniobiorców, którym można przypisać choćby w minimalnym stopniu przymiot realizacji funkcji publicznych, od czego nie uchyliła się Spółka udostępniając imienne listy pozostałych zleceniobiorców, ujętych w wykazie pn. „Zestawienie umów zleceń zawartych z osobami fizycznymi od 31/10/2014 do nadal”, o tyle nie ma żadnych powodów, dla których należy zrezygnować z ochrony prywatności osób fizycznych, które nie pełniły żadnych funkcji publicznych w Spółce, co za tym idzie nie można im przypisać co najmniej wąskiego zakresu kompetencji decyzyjnych, a nadto nie zrzekły się przysługującego im prawa do ochrony prywatności. W ocenie spółki udostępnienie danych osobowych osób fizycznych, w stosunku do których nie można przyjąć, iż ich personalia można zakwalifikować jako informacje o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, byłoby naruszeniem prawa do prywatności.

W tym miejscu Spółka zaznacza równocześnie, iż dokonana przez nią ocena stanu faktycznego, była zindywidualizowana i starannie przemyślana z uwzględnieniem wszelkich okoliczności. Uznał za błędne ujawnianie imion i nazwisk osób, bez rozeznania sprawy pod kątem innych prawnie chronionych dóbr, w tym prawa do prywatności. Skarżący swoje wnioski, co do zasadności bezwzględnego ujawniania imion i nazwisk osób pozostających w jakimkolwiek stosunku cywilnoprawnym z podmiotem publicznym, wysuwa z uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2012 r. (sygn. akt. CSK 190/12). Prezes ZIM zauważył, że skarżący fragment uzasadnienia wyroku zacytował od słów: „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 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). W konsekwencji należy zatem przyjąć, że ujawnienie imion/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. (...)" W ocenie spółki jednak kluczowe znaczenie dla rozumienia zacytowanego przez skarżącego fragmentu, ma fragment poprzedzający w brzmieniu: „Trudno zatem jednoznacznie przesadzić, czy udostępnienie imienia i nazwiska osoby fizycznej przez jednostkę samorządu terytorialnego narusza jej prawo do prywatności. Problem ten może być rozstrzygnięty jedynie na tle konkretnych okoliczności danej sprawy. W niniejszej sprawie chodziło o udostępnienie przez Miasto Stołeczne W. imion i nazwisk osób fizycznych, z którym zawarło ono umowy zlecenia i umowy o dzieło. W wypadku jednej z tych umów chodziło o przygotowanie i wygłoszenie wykładu, a trudno przyjąć, że utajnienie imienia i nazwiska osoby wykładowcy miałoby jakikolwiek sens. Pozostałe umowy dotyczyły obsługi systemu elektronicznego. analizy socjologicznej i zorganizowania konferencji: zostały one zawarte przez określone osoby fizyczne z podmiotem publicznym, jakim jest Miasto Stołeczne W. Osoby takie musiały Uczyć się z tym, że ich personalia nie pozostaną anonimowe."

Wyciągając zatem właściwe wnioski z powyższego wyroku dla niniejszej sprawy, w pierwszej kolejności Prezes ZIM podniósł, iż to właśnie ze względu na specyfikę zaistniałego na gruncie rozważanej przez Sąd Najwyższy sprawy doszedł on do wniosku, iż w danych okolicznościach faktycznych personalia poszczególnych osób winny zostać ujawnione. Z oceny Sądu nie wynika jednak, iż istnieje bezwzględny obowiązek ujawniania imion i nazwisk osoby fizycznej, wynikający tylko i wyłącznie z faktu, że osoby te zawarły umowy z podmiotem pełniącym zadania o charakterze publicznym, a właśnie w ten sposób intencje Sądu Najwyższego zinterpretował skarżący. Wręcz przeciwnie Sąd wyraźnie podkreślił, iż problem udostępnienia imienia i nazwiska osoby fizycznej może być rozstrzygnięty jedynie na tle konkretnych okoliczności danej sprawy, co podkreślono zarówno w odpowiedzi na skargę,

jak i w wydanych przez siebie decyzjach, gdzie szczegółowo i obszernie uzasadniono, dlaczego w stosunku do osób wykonujących proste zadania na rzecz spółki zachodzi potrzeba zastosowania regulacji art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Zaakcentowano również, że w przypadku pozostałych umów zlecenia udzielono skarżącemu wnioskowanych informacji, bowiem charakter zadań w ocenie ZIM przesądzał zasadność udostępnienia tych danych.

Spółka uznała za niezasadne zarzuty skarżącego, jakoby nieudostępnienie imion i nazwisk osób dokonujących odczytów zużycia wody czy też porządkujących pomieszczenia archiwum pozbawiało go kontroli wydatkowania środków publicznych. Informacje o imionach i nazwiskach osób realizujących wyżej opisane zadania nie stanowią o transparentności, przejrzystości czy racjonalności działań ZIM. Skarżący uzyskał listę umów cywilnoprawnych (co pozwoliło mu na uzyskanie informacji w zakresie liczby zawartych umów, określiło zasady wynagradzania zleceniobiorców, które to informacje mogą mieć znaczenie choćby z punktu widzenia dysponowania majątkiem publicznym). Nadto wnioskiem z dnia 9 listopada 2015 r. skarżący wniósł o udostępnienie umowy „Kopii umowy zlecenia nr 17/2015 (wg nr podanych w Zestawieniu nr zleceń zawartych z osobami fizycznymi z dnia 12 X 2015r.) po anonimizacji wyłącznie danych wrażliwych.” Umowa powyższa odnosiła się do zlecenia odczytów wskazań wodomierzy na terenie Gminy Mikołów, zatem transparentność działań spółki została zachowana i skarżący będzie mógł dokonać oceny zapisów umowy. Natomiast wskazanie z kim umowa została zawarta pozostaje bez znaczenia dla skarżącego, również z tego powodu, iż na tym szczeblu realizacji zadań gminnych dobór osoby dokonującej odczytów stanów wodomierzy nie powoduje, z uwagi na brak jakichkolwiek kompetencji decyzyjnych i charakter zleconych czynności, zaistnienia konfliktu interesów czy też innych zagrożeń dla dysponowania majątkiem publicznym, natomiast rzeczywiście może skutkować jedynie naruszeniem konstytucyjnie chronionego prawa do prywatności osoby fizycznej.

W piśmie procesowym z dnia 24 marca 2016 r. pełnomocnik ZIM wskazał, że skarżący na przestrzeni ostatniego roku złożył 109 wniosków o udostępnienie informacji publicznej (zgodnie z załączonym zestawieniem), a na przeważającą część pytań udzielono pełnych i wyczerpujących odpowiedzi.

Podkreślił, że spółka zawsze dochowywała ustawowych terminów załatwienia sprawy, a odmowa udzielenia informacji publicznej następowała w szczególnie uzasadnionych przypadkach.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:**

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych określone przepisami m.in. art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2014 r, poz. 1467 ze zm.) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 – dalej "p.p.s.a.") prowadzą się do kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, tj. kontroli zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego.

Badając legalność zaskarżonej decyzji w oparciu o powołane wyżej przepisy i w granicach sprawy, sąd nie jest związany – stosownie do art. 134 p.p.s.a. – zarzutami i wnioskami skargi.

Dokonując oceny zasadności skargi na decyzję Prezesa Zarządu Zakładu Inżynierii Miejskiej Sp. z o.o. w Mikołowie z dnia 26 listopada 2015 r. L.dz. 8981/2015/D2 utrzymująca w mocy decyzję własną z dnia 6 listopada 2015 r. w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej w części dotyczącej umów zlecenia objętych numerami 19/2014, 21-22/2014, 1-4 2015, 6-17/2015 załączonego wykazu pn. „Zestawienie umów zleceń zawartych z osobami fizycznymi od 31/10/2014 do nadal” oraz decyzję z dnia 6 listopada 2015 r. Sąd doszedł do przekonania, że nie zasługuje ona na uwzględnienie.

Prawo do informacji publicznej zostało określone w art. 61 Konstytucji RP oraz w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 782. – dalej „u.d.i.p.”). Stosownie do art. 61 ust. 1 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskanie 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. Natomiast zgodnie z art. 2 ust. 1 u.d.p.i. każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej.

Pojęcie informacji publicznej ustawodawca określił w art. 1 ust. 1 i art. 6 u.d.i.p. W ich świetle informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 u.d.i.p.

Uwzględniając te wszystkie aspekty, można zatem przyjąć, że informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa.

W rozpoznawanej sprawie poza sporem pozostaje, że Zakład Inżynierii Miejskiej Sp. z o.o. w Mikołowie (ZIM lub Spółka) jest obowiązany do udostępnienia informacji publicznej będącej w jej posiadaniu. Skarżący w dniu 23 października 2015 r. wystąpił z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej zawierającej imiona i nazwiska osób pozostających w stosunku zlecenia z Zakładem Inżynierii Miejskiej Sp. z o.o. w Mikołowie (ZIM) ujętych w wykazie pn. „Zestawienie umów zleceń zawartych z osobami fizycznymi od 31/10/2014 do nadal”

Decyzją z dnia 6 listopada 2015 r., L.dz. 8358/2015/D2 Prezes ZIM w Mikołowie odmówił udostępnienia informacji publicznej, w części dotyczącej umów zlecenia objętych numerami 19/2014, 21-22/2014, 1-4/2015, 6-17/2015 wykazu pn. „Zestawienie umów zleceń zawartych z osobami fizycznymi od 31/10/2014 do nadal” . Uznał, że dane osobowe, których udostępnienia odmówił, stanowią informację publiczną. Jednocześnie odniósł się do całokształtu okoliczności związanych z konkretnymi umowami zlecenia, zważył interes publiczny i interes prywatny zleceniobiorców i doszedł do przekonania, że w realiach sprawy istotne znaczenie ma ochrona prywatności osób, z którymi ZIM zawarł umowy zlecenia o numerach 19/2014, 21-22/2014, 1-4/2015, 6-17/2015. Ocenę taką uznać należy za prawidłową.

Istota sporu w przedmiotowej sprawie sprowadza się do tego, czy ograniczenie określone w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. dotyczy imienia i nazwiska osób, z którymi zostały zawarte umowy zlecenia o numerach 19/2014, 21-22/2014,

1-4/2015, 6-17/2015, albowiem co do pozostałych umów zlecenia wskazanych w zestawieniu udzielono skarżącemu informacji zawierających imiona i nazwiska zleceniobiorców.

Dostęp do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, o czym świadczy treść art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z nim ograniczenie prawa do uzyskania informacji wskazanych w ust. 1 i 2 może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku prawnego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Zarzut zatem naruszenia przez ZIM prawa podmiotowego wynikającego z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP i art. 31 Konstytucji RP jest niezasadny bowiem Konstytucja dopuszcza możliwość ograniczenia prawa podmiotowego w ściśle określonych wypadkach. Natomiast zgodnie z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku prawnego bądź też dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób.

Art. 5 u.d.i.p. określa ograniczenia w dostępie do informacji publicznej. Podstawę do tego ograniczenia stanowią informacje niejawne, inne ustawowo chronione tajemnice, tajemnica przedsiębiorcy i prywatność osoby fizycznej. Ust. 1 omawianego przepisu w zakresie informacji niejawnych odsyła wprost do przepisów o ochronie informacji niejawnych, a jeżeli chodzi o inne tajemnice do ustaw określających takie tajemnice. Wskazana w ust. 2 tajemnica przedsiębiorcy de facto – jak wskazuje się w orzecznictwie – odnosi się do tajemnicy przedsiębiorstwa wprowadzonej ustawą z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Przesłankę prywatności osoby fizycznej należy natomiast powiązać z konstytucyjnym potwierdzeniem prawa do prywatności uregulowanym w art. 47 Konstytucji RP, który to przepis nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony chronionych prawem dóbr jednostki przed nieuzasadnioną ingerencją. Do aktów prawnych ustanawiających ochronę takich dóbr należy przede wszystkim ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 2135 ze zm.), która w art. 1 stanowi, że każdy ma

prawo do ochrony danych osobowych. Zauważyć jednakże należy, że art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie wprowadza jako przesłanki ograniczenia prawa do informacji ochrony danych osobowych. Nie oznacza to jednak, że na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej relacje między dostępem do informacji oraz ochroną danych osobowych nie występują, ale należy je oceniać w oparciu o prywatność, o której mowa w art. 5 ust. 2 ww. ustawy, a dopiero następnie to rozwiązanie odnieść do przepisów ustawy o ochronie danych osobowych (por. G. Sibiga, glosa do wyroku SN z 8 listopada 2012 r., I CSK 190/12, Monitor Prawniczy 20013/8/59-62).

Ogólne materialne przesłanki przetwarzania danych osobowych określa art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych. Przesłanki te mają charakter generalny, odnoszą się do wszelkich form przetwarzania danych, w tym do ich udostępniania. Przepisy ustawy nie regulują przy tym kwestii udostępniania danych osobowych będących informacją publiczną. Pierwszą, najbardziej oczywistą przesłanką uchylającą bezprawność przetwarzania danych jest zgoda osoby, której dane dotyczą, na ich przetwarzanie (art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy). Ma ona jednak zastosowanie tylko wówczas, gdy podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej będzie dysponował zgodą osoby, której dane dotyczą. Zaznaczenia jednakże wymaga, że na podmiocie zobowiązanym nie ciąży żaden obowiązek prawny uzyskania takiej zgody i jeśli jej nie ma, a nie występują inne przesłanki legalizacji udostępnienia danych, to winien odmówić udostępnienia tych danych ze względu na ich ochronę.

Przesłanki określone w art. 23 pkt 2 i 4 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych odsyłają do innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Zgodnie bowiem z pkt 2 omawianego przepisu przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa, natomiast stosownie do pkt 4 tego przepisu przetwarzanie danych jest dopuszczalne, gdy jest niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego. Zacytowane przesłanki "zazębiają się" (por. J. Barta, P. Fijgielski, R. Markiewicz Ochrona danych osobowych. Komentarz. Zakamycze 2004, s. 508). Ustawa o ochronie danych osobowych ma zatem w tym zakresie charakter odsyłający do innych ustaw, które dotyczą

przetwarzania danych osobowych, i przyjęć należy, że odsyła również do ustawy o dostępie do informacji publicznej. W orzecznictwie zostały zaprezentowane stanowiska, które Sąd w składzie rozpoznającym przedmiotową sprawę w pełni podziela, zgodnie z którymi przepisami prawa, do których odnosi się art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych są przepisy o udostępnianiu informacji publicznej (tak WSA w Warszawie w wyroku z 7 lipca 2011 r., VIII SAB/Wa 23/11, publ. <https://cbois.nsa.gov.pl>), a udostępnienie informacji publicznej w rozumieniu art. 23 ust. 1 pkt 4 jest zadaniem publicznym (tak NSA w wyroku z 13 stycznia 2011 r., I OSK 440/10, publ. <https://cbos.nsa.gov.pl>).

Dodatkowo wskazać należy, że określonym prawnie uprawnieniem, dla którego niezbędne jest udostępnienie danych osobowych, będzie prawo do informacji, o których mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP i art. 2 ust. 1 u.d.i.p.

Wobec powyższego uznać trzeba, że relacje między prawem do informacji oraz prywatnością osoby fizycznej, a co z tym związane danymi osobowymi znajdującymi się w tej sferze, będą określane tylko na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (por. G. Sibiga w powołanej powyżej glosie). Zaznaczenia przy tym wymaga, że powołany przepis nie chroni wszystkich danych osobowych, a tylko prywatność osób fizycznych, z wyłączeniem osób pełniących funkcje publiczne.

Problem relacji prawa do prywatności i ochrony danych osobowych był analizowany przez Sąd Najwyższy w wyroku z 8 listopada 2012 r. (I CSK 190/12, lex nr 1286307). Sąd Najwyższy wskazał w nim, iż "do prywatnej sfery życia zalicza się przede wszystkim zdarzenia i okoliczności tworzące sferę życia osobistego i rodzinnego. Szczególny charakter tej dziedziny życia człowieka uzasadnia udzielenie jej silnej ochrony prawnej. Nie znaczy to, by każda informacja dotycząca określonej osoby była informacją z dziedziny jej życia osobistego. Reżim ochrony prawa do prywatności i reżim ochrony danych osobowych są wobec siebie niezależne. Niewątpliwie dochodzi przy tym do wzajemnych relacji i oddziaływania tych reżimów, bowiem w określonych sytuacjach faktycznych przetworzenie danych osobowych może spowodować naruszenie dobra osobistego w postaci prawa do prywatności, bądź ochrona prawa do prywatności będzie wymagała sprzeciwienia się wykorzystaniu danych osobowych." W dalszej kolejności Sąd Najwyższy

rozważał, czy udostępnienie imienia i nazwiska osoby fizycznej przez jednostkę samorządu terytorialnego, w określonym stanie faktycznym, narusza jej prawo do prywatności. Sąd Najwyższy przyjął, że wyjątki zawarte w art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. nie mają charakteru wyczerpującego dla ustalenia granic prawa do prywatności. Zakres tego prawa, czy też ochrony wywodzącej się z prawa do prywatności, winien być ustalony przy uwzględnieniu okoliczności faktycznych konkretnej sprawy. Podzielając zaprezentowane wyżej stanowisko Sąd zważył, że w rozpoznawanej sprawie skarżącemu odmówiono dostępu do danych osobowych osób, które zostały zatrudnione przez Spółkę na podstawie umowy zlecenia celem dokonywania odczytów stanów wodomierzy na terenie Gminy Mikołów oraz adaptacji pomieszczenia na archiwum w budynku przy ul. Kolejowej 4 przy czym istota sporu sprowadza się do oceny, czy odmowa ta mogła dotyczyć imion i nazwisk tych osób.

Nie jest przy tym przedmiotem sporu, że osoby te otrzymały wynagrodzenie ze środków publicznych. Wysokość tego wynagrodzenia została skarżącemu udostępniona. Osoby te nie pełniły żadnych funkcji publicznych w Spółce, nie miały kompetencji decyzyjnych, a nadto nie zrzekły się przysługującego im prawa do ochrony prywatności. Słusznie zatem w ocenie Sądu spółka uznała, że udostępnienie danych osobowych osób fizycznych, w stosunku do których nie można przyjąć, iż ich personalia można zakwalifikować jako informacje o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, byłoby naruszeniem prawa do prywatności. Zauważyć należy, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 marca 2006 r. sygn. akt K 17/05 stwierdził, że prywatność może w pewnych sytuacjach być przedmiotem ingerencji dla ochrony dobra wspólnego, jednak wkraczanie w tę sferę, również tam, gdzie w wyraźny sposób styka się ona ze sferą publiczną, musi być dokonywane w sposób ostrożny i wyważony, z należyłą oceną racji, które przemawiają za taką ingerencją. Mamy bowiem do czynienia z dobrami równorzędnymi. Ograniczenia dotyczące pewnych praw chronionych konstytucyjnie mogą być wprowadzane z uwagi na dobro wspólne. Do praw takich, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, należy prawo do prywatności. Nie zawsze jednak dobro wspólne przeważa nad interesem indywidualnym.



Niewątpliwie zgodnie z art. 5 ust. 2 zd. 1 u.d.i.p., prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. W sytuacji zatem, gdy w treści informacji publicznej zawarte są dane osobowe, a z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie, prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu. Organ władający informacją publiczną prawidłowo dokonał oceny wniosku o udzielenie informacji publicznej z uwzględnieniem przepisów ustawy o ochronie danych osobowych.

Uznając, że w danych okolicznościach faktycznych ochrona wynikająca z prawa do prywatności nie powinna obejmować imienia i nazwiska określonej osoby, zasadnym jest zwrócenie uwagi na utrwalony w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego pogląd, że podstawowe dane osobowe człowieka (nazwisko i imię) są jego dobrem osobistym, ale jednocześnie są dobrem powszechnym w tym znaczeniu, iż istnieje publiczna zgoda na posługiwanie się nimi w życiu społecznym (towarzyskim, urzędowym, handlowym itp.) Dopóki więc dane osobowe człowieka są używane zgodnie z regułami społecznymi, nie można mówić ani o bezprawności działań innych osób, ani o zagrożeniu dóbr osobistych tymi działaniami. (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 15 marca 1996 r., I AC 33/96, publ. OSA 1996/7-8/31, podobnie Sąd Najwyższy w wyroku z 19 listopada 2003 r., I PK 590/02, publ. OSNP 2004/20/351). Zgodnie z poglądami doktryny cechą prawa do prywatności jest to, że ochroną tą objęta jest dziedzina życia osobistego (prywatnego), rodzinnego i towarzyskiego człowieka. Ochrona nie obejmuje działalności publicznej osoby ani też sfery zachowań i działań, które ogólnie są pojmowane jako osobiste lub prywatne, jeżeli działania te lub zachowania wiążą się ściśle z działalnością publiczną. Prawo do uzyskania informacji publicznej w postaci imion i nazwisk osób realizujących na rzecz ZIM zadania polegające na odczytywaniu stanów wodomierzy na terenie gminy Mikołów, a także na adaptacji pomieszczenia na archiwum budynku przy ul. Kolejowej 4 podlega ograniczeniom ze względu na prywatność tych osób. Zdaniem Sądu w realiach rozpatrywanej sprawy nie można uznać, że dane w postaci imienia i nazwiska osób wykonujących powyższe zadania powinny podlegać udostępnieniu tylko i wyłącznie z racji faktu związania umową cywilnoprawną z podmiotem publicznym. ZIM dokonał oceny w zakresie udostępnienia imion i

nazwisk osób wykonujących wskazane zadania na rzecz spółki z uwzględnieniem wszystkich okoliczności sprawy.

Mając to na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach – na podstawie art. 151 Ppsa – orzekł jak w sentencji.



Na oryginale własnoręcznie podpisany  
Za zgodność z oryginałem  
SPECJALISTA  
*[Signature]*