Wyrok Sądu Najwyższego z 8 listopada 2012 r. (I CSK 190/12)

Skład orzekający: przewodniczący – sędzia SN Barbara Myszka, sędzia SN Krzysztof Pietrzykowski (sprawozdawca), sędzia SN Katarzyna Tyczka-Rote

Ujawnienie przez jednostkę samorządu terytorialnego imienia i nazwiska osoby, która zawarła z nią umowę cywilnoprawną, nie narusza prawa do prywatności tej osoby, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Sebastian Gajewski,
Aleksander Jakubowski

Glosa (aprobująca)

1 Glosowane orzeczenie Sądu Najwyższego[1] dotyczy problemu udostępniania informacji publicznej w postaci danych, w tym imion i nazwisk, osób fizycznych będących stronami umów zawartych z organami władzy publicznej. W stanie faktycznym wyroku chodziło o zawarte przez jednostkę samorządu terytorialnego umowy zlecenia i o dzieło. Orzekający sąd w istocie dokonał wyważenia wartości konstytucyjnych, tj. prawa do informacji publicznej i prawa do prywatności. Ostatecznie pierwszeństwo dał pierwszej z nich, co wyraża teza judykatu. Aprobując ją, pragniemy rozważyć i poszerzyć argumentację przemawiającą za jej trafnością, dość ubogo przedstawioną w uzasadnieniu glosowanego wyroku.

2 Stan faktyczny w niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości. Radny Miasta W. wystąpił do Prezydenta Miasta W. z interpelacją, w której zażądał przedstawienia informacji, kiedy i z kim zawarto umowy zlecenia lub o dzieło dotyczące następujących zadań realizowanych przez Biuro Edukacji Miasta W.: obsługa elektronicznego systemu wspomagania rekrutacji do szkół ponadgimnazjalnych, dokonanie analizy socjologicznej XIII Pikniku Naukowego Polskiego Radia i Centrum Nauki Kopernik, przygotowanie i wygłoszenie wykładu dla nauczycieli i uczniów warszawskich szkół dotyczącego przypomnienia kampanii wyborczej w 1989 r., współpraca z mediami i organizowanie konferencji w Biurze Edukacji. Interpelacja – stosownie do jej treści – została potraktowana jako wniosek o udostępnienie informacji publicznej. W odpowiedzi Prezydent Miasta W. poinformował radnego o datach zawarcia rzeczonych umów, a w pozostałym zakresie wskazał, że nie jest możliwe udostępnienie danych osobowych osób fizycznych będących stronami umów. W wyniku dalszej korespondencji między zainteresowanym a Prezydentem Miasta W. organ ten wydał decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej w zakresie danych osobowych osób fizycznych będących stronami umów zawartych przez Dyrektora Biura Edukacji Urzędu Miasta W. Od ww. decyzji radny wniósł odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W., które rozstrzygnięcie organu I instancji utrzymało w mocy. W związku z tym wnioskodawca złożył powództwo do Sądu Rejonowego w W., który je oddalił, wskazując, że w niniejszej sprawie prawo powoda do informacji podlegało ograniczeniu ze względu na prywatność osób fizycznych na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej[2]. Od ww. wyroku powód wniósł

[1] Wyrok SN z 8.11.2012 r. (I CSK 190/12), OSN 2013/5, poz. 67.

[2] Ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), dalej: u.d.i.p.

apelację do Sądu Okręgowego w W., który nakazał pozwanemu miastu udostępnienie żądanej informacji. W uzasadnieniu sąd podniósł, że wskazanie personaliów osób, które zawarły z miastem W. umowy, i uzyskały z tego tytułu wynagrodzenie ze środków publicznych, nie stanowi naruszenia ich prywatności. Zdaniem sądu jest ono niezbędne dla sprawowania kontroli społecznej działalności miasta W. Od wyroku Sądu Okręgowego skargę kasacyjną wniosło miasto W.

3 Z uzasadnienia glosowanego orzeczenia można wyprowadzić wniosek, że udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej podlegają informacje o każdej osobie, która świadcząc na rzecz jednostki publicznej, uzyskuje z tego tytułu korzyść pochodzącą ze środków publicznych. Komentując stanowisko sądu, trzeba zwrócić uwagę, że odmowna decyzja Prezydenta Miasta W. odnosiła się do danych osobowych osób fizycznych będących stronami umów zlecenia i o dzieło zawartych przez Dyrektora Biura Edukacji Urzędu Miasta W. w zakresie działania tej jednostki organizacyjnej Urzędu Miasta W. W istocie więc wnioskodawcy odmówiono wskazania danych podmiotów, na rzecz których przekazano środki finansowe pozostające w dyspozycji miasta W. w związku z realizacją przez nie określonych zadań publicznych. Wydaje się, że ewentualną dopuszczalność ograniczenia w tym zakresie dostępu do informacji publicznej ze względu na prywatność osób fizycznych należy odczytywać w kontekście zadeklarowanej przez art. 61 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym[3] zasady jawności gospodarki finansowej gminy, stanowiącej uszczegółowienie ogólnej dyrektywy jawności gospodarki środkami publicznymi, o której mowa w art. 33 ust. 1 ustawy o finansach publicznych[4]. Przepisy te określają standard dostępu obywatela do informacji o działalności państwa w wymiarze finansowym, a zatem wyznaczają ramy jej społecznej kontroli[5]. Wspomniana zasada obejmuje jawność wszelkich procesów związanych z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem[6], a więc wszelkich operacji finansowych dokonywanych w ramach środków publicznych zarówno w aspekcie przedmiotowym (suma środków; cele, na które zostały przeznaczone), jak i podmiotowym (podmioty, które je wydatkowały oraz na rzecz których je przekazano). Tak szerokie ujęcie wspomnianej dyrektywy wynika z konieczności odczytywania jej w kontekście art. 61 Konstytucji RP[7].

W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę na art. 1 ust. 2 u.d.i.p., zgodnie z którym przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Norma ta, statuując na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej zasadę *lex primaria derogat legi subsidiariae*[8], nakazuje więc traktować jako *leges speciales* w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące jawności gospodarki środkami publicznymi[9]. Istnienie zatem odmiennych zasad lub trybu udostępniania informacji mających cechy informacji publicznej wyłącza stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej, jednakże tylko w zakresie regulowanym innymi przepisami[10]. Powstaje jednak

[3] Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594), dalej: u.s.g.

[4] Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.), dalej: u.f.p. Zob. P. Kryczko w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 611.

[5] Zob. T. Skica, *Znaczenie jawności i przejrzystości finansów publicznych dla kształtowania dobrych relacji państwo–obywatel*, „Finanse Komunalne" 2004/11, s. 10.

[6] Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 17.07.2012 r. (IV SAB/Gl 73/12), niepubl.

[7] Zob.: wyrok NSA z 1.09.2009 r. (I OSK 1075/11), LEX nr 964673; wyrok WSA w Gliwicach z 17.07.2012 r. (IV SAB/Gl 73/12), niepubl.

[8] Zob. M. Kłaczyński, *Komentarz do art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej*, LEX/el. 2003.

[9] Zob. M. Chmaj w: M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 32.

[10] Zob.: wyrok NSA z 1.09.2009 r. (I OSK 1075/11), LEX nr 964673; J. Jendrośka, M. Stoczkiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej a regulacje szczególne*, „Państwo i Prawo" 2003/6, s. 98.

pytanie o zakres wyłączenia przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej w stosunku do informacji dotyczących gospodarki środkami publicznymi. Ustawa o finansach publicznych nie wprowadza odrębnego trybu udostępniania takich danych. Wydaje się więc, że takie ograniczenie regulacji ustawy o dostępie do informacji publicznej do wspomnianej materii należy odnosić jedynie do zasad udostępniania tej kategorii informacji. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że art. 33 ust. 2 u.f.p. wprowadza węższy niż przewidziany przez art. 5 u.d.i.p. katalog okoliczności uzasadniających odmowę udzielenia takich informacji. Z tego względu należy przyjąć, że ograniczanie jawności gospodarki środkami publicznymi z powołaniem się na inne przesłanki niż wymienione w ustawie o finansach publicznych, choćby określone w ustawie o dostępie do informacji publicznej, jest niedopuszczalne[11]. A jak wynika z art. 33 ust. 2 u.f.p., zasada jawności gospodarki środkami publicznymi jest wyłączona jedynie w stosunku do środków, których pochodzenie lub przeznaczenie zostało uznane za informację niejawną[12] lub jeżeli wynika to z umów międzynarodowych. Oznacza to w szczególności, że poza tymi dwoma przypadkami nie ma możliwości wyłączenia jawności informacji dotyczącej sposobu dysponowania środkami publicznymi, w tym także – na drodze odmowy dostępu do informacji publicznej – z powołaniem się na względy prywatności osób fizycznych[13]. Nie ma przy tym znaczenia treść art. 34 u.f.p., który zawiera katalog form realizacji zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi. Nie można mu bowiem przypisać charakteru zamkniętego, ponieważ z istoty zasady jawności wynika, że sposoby realizacji tej dyrektywy powinny być zróżnicowane i adekwatne do potrzeb obywateli[14]. Pogląd przeciwny prowadziłby do sprzecznego z sensem zasady jawności wniosku, że w istocie forma udostępnienia informacji determinuje zakres jawności danych dotyczących gospodarowania środkami publicznymi. Trzeba więc przyjąć, że mogą one być również udostępniane w inny, aniżeli wskazany w art. 34 u.f.p., sposób przewidziany prawem, realizujący dyspozycję art. 33 ust.1 u.f.p., w tym w szczególności w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W kontekście okoliczności omawianej sprawy powyższa konstatacja nabiera szczególnego znaczenia. Jak przyjął bowiem NSA w wyroku z 11.01.2013 r., wysokość wynagrodzenia (przekazanych na nie środków publicznych) pracownika samorządowego, nawet gdy można ją przypisać do konkretnej osoby, mieści się w zakresie dyspozycji art. 33 ust. 1 u.f.p., a zatem – jest jawna i jako taka może zostać udostępniona w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie można więc odmówić jej udzielenia z powołaniem się na prywatność osób fizycznych, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Powstaje jednak pytanie, czy pogląd ten – sformułowany przecież w stosunku do osób zatrudnionych przez samorząd gminny[15] – można odnieść do osób fizycznych świadczących usługi na rzecz jednostek samorządu terytorialnego na podstawie umów o dzieło lub umów zlecenia. Wydaje się, że należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Zasada jawności gospodarki środkami publicznymi nie doznaje bowiem wyjątków o charakterze podmiotowym. Jej istota sprowadza się do zagwarantowania pełnego dostępu do informacji o sposobie gospodarowania zasobami publicznymi, bez względu na to, czy trafiają one do pracowników władz publicznych, czy do podmiotów znajdujących się na zewnątrz ich struktury. W okolicznościach niniejszej sprawy konstatacja ta rysuje się szczególnie wyraźnie. Sporne umowy dotyczyły przecież realizacji zadań publicznych, które mogły być również wykonywane przez pracowników samorządowych w ramach

[11] Zob. wyrok NSA z 11.01.2013 r. (I OSK 2508/12), niepubl.

[12] Zob. art. 1 ust. 1 ustawy z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228 ze zm.).

[13] Zob. wyrok NSA z 11.01.2013 r. (I OSK 2508/12), niepubl.

[14] Zob. B. Kucia-Guściora w: P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 323.

[15] Zob. wyrok NSA z 11.01.2013 r. (I OSK 2508/12), niepubl.

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[16]. 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[17], 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[18]. 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[19]. Odnosząc te rozważania do prawnych uwarunkowań demokracji lokalnej, chodzi o to, by każdy członek wspólnoty samorządowej mógł uzyskać pełną wiedzę dotyczącą podmiotów, którym są przekazywane środki publiczne z budżetu gminy. Tylko takie rozwiązanie umożliwi mu dokonanie realnej oceny reprezentujących go radnych oraz wybieranego w gminie w wyborach bezpośrednich organu wykonawczego. Pozwala ono choćby zweryfikować – jak w stanie faktycznym glosowanego orzeczenia – czy dobór kontrahentów do zawarcia umowy przez samorząd gminny był merytoryczny, a nie np. opierał się na kryteriach osobistych lub politycznych (nepotyzm).

W tym miejscu warto zaznaczyć, że wprawdzie stosownie do przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej status podmiotu składającego wniosek nie ma znaczenia dla kwalifikacji, czy określone dane mają walor informacji publicznej i podlegają udostępnieniu[20], to nie sposób w stanie faktycznym niniejszej sprawy nie zwrócić uwagi, że wniosek złożył radny w formie interpelacji w ramach wykonywania mandatu i w związku z nim. Możliwość uzyskania informacji o szczegółach gospodarki finansowej gminy rysuje się w tym kontekście jako gwarancja nie tylko wspomnianych uprawnień obywateli jako członków wspólnoty samorządowej, ale także możliwości właściwego wykonywania mandatu radnego[21]. Trzeba bowiem zauważyć, że radny – stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. – bierze udział w rozpatrywaniu sprawozdania z wykonania budżetu gminy oraz w podejmowaniu uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielania absolutorium z tego tytułu. W tym sensie odmowa ujawnienia radnemu informacji dotyczącej osób, z którymi są zawierane w imieniu organu wykonawczego umowy obejmujące realizację zadań publicznych, należy traktować jako ograniczenie możliwości dokonania pełnej oceny

[16] Por.: S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych (zarys problematyki)*, „Państwo i Prawo" 1993/5, s. 7; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych jako nowe pojęcie w zakresie gospodarki komunalnej*, w: E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca, *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999, s. 133–134; M. Kisała, *Stosowanie formy umowy cywilnoprawnej przez jednostki samorządu terytorialnego w powierzaniu wykonywania zadań publicznych*, w: A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012, s. 240–252.

[17] Por. wyrok WSA w Gliwicach z 17.07.2012 r. (IV SAB/Gl 73/12), niepubl.

[18] Zob.: L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 155; wyrok NSA z 11.01.2013 r. (I OSK 2508/12), niepubl.

[19] Zob.: L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach*..., s. 154; T. Skica, *Znaczenie jawności*..., s. 5 i n.

[20] Zob.: M. Jabłoński, *Dostęp do informacji publicznej w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne" 2008/1–2, s. 6; A. Piskorz-Ryń, *Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2002/4, s. 194–196.

[21] Por. S. Gajewski, A. Jakubowski, *Instytucja interpelacji w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 2012/7–8, s. 94–95, 97.

działalności tego podmiotu, a w konsekwencji – prawidłowego wykonywania mandatu lokalnego przedstawiciela. Jego elementem jest bowiem udział w sprawowaniu kontroli samorządu gminy, w tym prowadzonej gospodarki finansowej.

4 Niezależnie od powyższego warto rozważyć prawną trafność dokonanego przez SN uprzywilejowania dostępności informacji publicznej nad ochroną prywatności imienia i nazwiska. Na wstępie wypada zauważyć, że rozstrzygnięcie SN zagwarantowało w sprawie pełny dostęp do informacji publicznej przy jedynie częściowym i prawnie usprawiedliwionym wkroczeniu w sferę prywatności. Alternatywą było w omawianym stanie faktycznym unicestwienie, przysługującego jednostkom prawa do informacji. Prawidłowo zatem SN przy rozstrzyganiu zastosował – z wymaganą ostrożnością – zasadę proporcjonalności[22]. Jawność i z nią związany dostęp do informacji publicznej nie jest zaś celem samym w sobie. Ma ona wymuszać transparentność, uczciwość i legalność działania władzy publicznej, która w ten sposób może być w ogóle kontrolowana przez obywateli. Dostępność zatem danych konkretyzujących jednostki będące kontrahentami i beneficjentami władzy publicznej służy interesowi publicznemu. Potwierdzeniem tego jest i to, że w sytuacji, która legła u podstaw orzeczenia SN, początkową drogą domagania się informacji przez powoda była forma interpelacji, ta zaś może być składana tylko w interesie publicznym, a nie prywatnym radnego, gdyż ten w swojej działalności jest obowiązany – stosownie do art. 23 ust. 1 u.s.g. – kierować się dobrem wspólnoty samorządowej, a nie własnym[23].

Zawierając umowy z gminą (powiatem, województwem), wskazani kontrahenci – jak była mowa – wykonują na ich podstawie w istocie funkcje publiczne, a więc mogą i powinni być traktowani jak osoby je pełniące, a co najmniej związane z ich pełnieniem[24]. Tymczasem, aby mówić o gwarantowanej w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. ochronie prywatności osoby wykonującej funkcje publiczne, nie może być związku między określonymi faktami z życia prywatnego a publicznym funkcjonowaniem tej osoby[25]. Trudno uznać, by warunek ten był spełniony, gdy zaczyna ona – z własnej, nieprzymuszonej woli – działać jako wykonawca umowy, w sferze publicznej lub na jej rzecz, pobierając przy tym środki publiczne. Cechą prawa do prywatności jest bowiem to, że jego ochroną jest objęta dziedzina życia osobistego (prywatnego), rodzinnego i towarzyskiego człowieka. Ochrona ta nie obejmuje zatem działalności publicznej osoby ani też sfery działań i zachowań, które ogólnie są pojmowane jako osobiste lub prywatne, jeżeli działania te lub zachowania wiążą się ściśle z działalnością publiczną[26]. Fakt, że działalność ta jest wykonywana na podstawie umowy cywilnoprawnej, pozostaje tutaj całkowicie bez znaczenia[27]. Prowadzi to do istotnego wniosku ze wszystkimi jego prawnymi konsekwencjami: każdy kontrahent władzy publicznej, otrzymujący korzyści pochodzące ze środków publicznych, jest osobą mającą związek z pełnieniem funkcji publicznej, o której mowa w art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. W zakresie, w jakim informacje dotyczą tego związku, także prywatne czy objęte tajemnicą przedsiębiorstwa, podlegają zatem udostępnieniu jako publiczne.

Na marginesie warto zauważyć, że SN w glosowanym judykacie przyjął cywilistyczne rozumienie prywatności jako dobra osobistego z art. 23 kodeksu cywilnego[28]. Tymczasem

[22] Por. wyrok TK z 20.11.2002 r. (K 41/02), OTK-A 2002/6, poz. 83.

[23] Por. S. Gajewski, A. Jakubowski, *Instytucja interpelacji*..., s. 94.

[24] W świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną traktuje się szeroko – zob.: I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 84, 87; G. Sibiga, *Dostęp do informacji publicznej a prawa do prywatności jednostki i ochrony jej danych osobowych*, „Samorząd Terytorialny" 2003/11, s. 8.

[25] Zob. decyzja SKO we Wrocławiu z 3.02.2011 r. (SKO 4541/2/11), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych" 2011/2, s. 36–40. Zob. też M. Bidziński w: M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie*..., s. 70.

[26] Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 6.05.2010 r. (II SAB/Go 10/10), LEX nr 674693. Zob. też wyrok NSA z 19.04.2011 r. (I OSK 125/11), LEX nr 1080919.

[27] Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 18.01.2005 r. (IV SA/Po 1392/04), LEX nr 835135.

[28] Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

uznaje się, że wykładnia tego pojęcia na gruncie cywilnoprawnym może być stosowana przy interpretacji przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej jedynie pomocniczo, gdyż prywatność, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p., ma na jej gruncie charakter autonomiczny[29].

Wypada także dostrzec, że umowa podpisywana z jednostką samorządu terytorialnego – jak w stanie faktycznym judykatu – jest w istocie zawierana z organem reprezentującym mieszkańców tej jednostki, stosownie do art. 1 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 u.s.g. Wszyscy oni mają zatem prawo do informacji o stronach umów zawieranych w sferze publicznej przez ich przedstawicieli, pośredniczących wszak jedynie w podejmowaniu rozstrzygnięć przez samych mieszkańców.

5 Wykładnia dokonana przez SN w glosowanym judykacie chroni i wzmacnia realizację norm konstytucyjnych. Orzeczenie SN wpisuje się bowiem w węzłowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20.03.2006 r.[30] Dokonując pogłębionej analizy ustawy zasadniczej, sąd konstytucyjny uznał w nim, że art. 61 Konstytucji RP ze względu na treść gwarantowanego prawa, jego naturę i zakres, tworzy *per se* wyłom w sferze prawa do prywatności chronionego w art. 47 Konstytucji RP. W ocenie TK samo prawo do informacji, obejmujące także pewną sferę prywatności osób pełniących funkcje publiczne, znajduje swoje wyraźne, bezpośrednie oparcie w normie konstytucyjnej art. 61 ust. 1. Trybunał wywiódł stąd wniosek, „że art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p., przez dopuszczenie dostępności – w pewnym zakresie – informacji o życiu prywatnym osób pełniących funkcje publiczne, czerpie podstawę i moc bezpośrednio z samej normy konstytucyjnej. Przepis ten potwierdza jedynie istnienie prawa konstytucyjnego". Na tym tle dane osobowe należące do sfery życia prywatnego osób wykonujących funkcję publiczną, jeśli pozostają w związku z jej pełnieniem, uznał za należące w świetle art. 61 ust. 1 Konstytucji RP do treści analizowanego prawa. W literaturze wskazano, że do takich danych podlegających udostępnieniu zalicza się właśnie m.in. imię i nazwisko czy wynagrodzenie[31]. Tym samym glosowane orzeczenie SN znajduje swoje bezpośrednie źródło w przywołanym przepisie ustawy zasadniczej.

Należy podkreślić, że ujawnienie danych o imionach i nazwiskach kontrahentów władzy publicznej – dopuszczone w orzeczeniu SN – całkowicie spełnia wymogi określone przez TK w ww. wyroku z 2006 r., jakie postawił dla konstytucyjności udostępnienia informacji publicznych dotykających kwestii prywatnych jednostek. Informacje o kontrahentach władzy publicznej nie wychodzą bowiem poza niezbędność określoną potrzebą transparentności życia publicznego, ocenianą zgodnie ze standardami przyjętymi w demokratycznym państwie, jak również są to informacje mające znaczenie dla oceny funkcjonowania instytucji oraz osób pełniących funkcje publiczne. Wreszcie, nie są to informacje – co do swej natury i zakresu – przekreślające sens (istotę) ochrony prawa do życia prywatnego. Nie dochodzi zarazem do naruszenia prywatności osób trzecich.

6 Sąd Najwyższy w swojej argumentacji poruszył także kwestię postrzegania imion i nazwisk kontrahentów jako informacji objętych normami ustawy o ochronie danych osobowych[32]. W doktrynie zwracano uwagę, że pojęcia prywatności i ochrony danych osobowych są na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej od siebie niezależne[33]. 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[34]. Udostępnienie omawianych w wyroku informacji znajduje jednak pełne oparcie także w ustawie o ochronie danych

[29] Zob. A. Piskorz-Ryń, *Dostęp do informacji*..., s. 200–203.

[30] Wyrok TK z 20.03.2006 r. (K 17/05), OTK-A 2006/3, poz. 30. Zob. też I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie*..., s. 86–87.

[31] Zob. G. Sibiga, *Dostęp do informacji*..., s. 8–9.

[32] Ustawa z 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.), dalej: u.o.d.o.

[33] Zob. M. Sakowska, *Relacje pomiędzy prawem ochrony danych osobowych a prawem do informacji publicznej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 2005/72, s. 64–65.

[34] Zob. M. Bidziński w: M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie*..., s. 70.

osobowych. Spełnia ono bowiem przesłanki przetwarzania danych osobowych określone w art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 u.o.d.o.[35], 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[36]. 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.

7 Podsumowując, glosowane orzeczenie urealnia konstytucyjne i ustawowe prawo do informacji publicznej, jak również zasadę jawności gospodarowania środkami publicznymi. Nie ogranicza się ono tylko do zakresu działania jednostek samorządu terytorialnego, ale znajdzie zastosowanie w całej sferze publicznej. Po nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej z 16.09.2011 r.[37] w podobnych sprawach orzekają już sądy administracyjne; tym cenniejszy jest zatem głos SN o zasadniczym prymacie jawności i dostępności informacji publicznej nad prywatnością, gdyż pochodzi od najwyższej instancji sądownictwa wyspecjalizowanego w rozstrzyganiu o tym dobru osobistym. Będzie on sprzyjać ujednoliceniu praktyki orzeczniczej judykatury i organów administracji[38]. Komentowany wyrok uświadamia przy tym każdemu, kto zawiera umowę z jednostką sfery publicznej, że w ten sposób godzi się na upublicznienie danych o sobie, jako – oczywiście wyłącznie w kontekście tej umowy – stanowiących informację publiczną. Przeciwdziała on zatem obchodzeniu reżimu ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o finansach publicznych w drodze prywatyzacji zadań publicznych przez ich transferowanie umowami poza daną jednostkę. Kończąc, warto zauważyć – za Sądem Okręgowym – że odmienne rozstrzygnięcie SN godziłoby w transparentność działania władzy i sens jej kontroli obywatelskiej, sprzyjając zarazem negatywnym zjawiskom społecznym, takim jak nepotyzm. Glosowany judykat może odegrać w tym względzie istotną rolę. Wyposaża on bowiem obywateli w narzędzie do odkrywania podobnych patologii życia publicznego.

[35] Por.: J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 464–465, 479–480; wyrok WSA w Warszawie z 2.07.2013 r. (II SA/Wa 596/13), niepubl.

[36] Por. G. Sibiga, *Ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego. Glosa do wyroku SN z 8.11.2012 r., I CSK 190/12*, „Monitor Prawniczy" 2013/8, dodatek specjalny, s. 61.

[37] Zob. art. 1 pkt 9 ustawy z 16.09.2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 204, poz. 1195).

[38] Warto wskazać, że w m.st. Warszawie w celu zapewnienia transparentności zawieranych przez miasto i podległe mu jednostki umów utworzono w Biuletynie Informacji Publicznej ich powszechnie dostępny rejestr pod adresem internetowym: http://bip.warszawa.pl/Menu_przedmiotowe/ogloszenia/umowy/. Praktyka tworzenia takich rejestrów zasługuje w pełni na aprobatę, zaś perspektywicznie powinna stać się obowiązkiem wprowadzonym przez ustawodawcę wprost do ustawy o finansach publicznych czy ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Sebastian Gajewski
jest asystentem sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego,
doktorantem w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego
na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.
sgajewski@nsa.gov.pl

Aleksander Jakubowski
jest asystentem sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie,
doktorantem w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego
na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.
aleksander.jakubowski@warszawa.wsa.gov.pl