

Prawo do informacji publicznej a ochrona danych osobowych

Wyrok
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Gorzowie Wlkp.
z dnia 4 kwietnia 2018 r.
II SAB/Go 3/18

Teza

Przy kolizji prawa do informacji z prawem do ochrony danych osobowych, należy przyznać priorytet prawu do informacji publicznej. Zważywszy, że w ramach gospodarki rynkowej nie istnieje przymus zawierania umów z podmiotami publicznymi. Dlatego podmiot (w tym osoba fizyczna) zawierając umowę cywilnoprawną z podmiotem publicznym nie może oczekiwać, że w zakresie takich danych jak imię i nazwisko lub firma, przedmiot umowy, wysokość wynagrodzenia, zachowa prawo do prywatności.

- *Legalis*
- *Ustawa o dostępie do informacji publicznej, Art. 6 ust. 1 pkt 2*

Numer 1755010

Skład sądu

Grażyna Staniszevska
Jarosław Piątek (sprawozdawca)
Krzysztof Dziedzic (przewodniczący)

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. na rozprawie w dniu 4 kwietnia 2018 r. sprawy ze skargi J.K. na bezczynność Starosty w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej I. zobowiązuje Starostę do załatwienia wniosku skarżącego J.K. z dnia (...) r. w terminie 14 dni od dnia doręczenia organowi akt wraz z prawomocnym wyrokiem, II. stwierdza, iż Starosta dopuścił się bezczynności, która nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, III. w pozostałym zakresie skargę oddala, IV. zasądza od Starosty na rzecz skarżącego J.K. kwotę 100 (sto) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

W dniu 23 listopada 2017 r. J.K. skierował drogą elektroniczną do Starosty wniosek o udostępnienie informacji publicznej w postaci rejestru umów zawartych od 1 stycznia 2017 r. do 31 października 2017 r. przez Starostwo Powiatowe. Informacja i zeskanowane dokumenty miały być przesłane na adres e-mail (...). W odpowiedzi na wniosek organ przekazał wnioskodawcy skan rejestru umów zawartych przez Powiat we wskazanym powyżej okresie.

Pismem z dnia (...) grudnia 2017 r. J.K., za pośrednictwem Starosty, złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp., wnosząc w niej o zobowiązanie organu do pełnego załatwienia wniosku z dnia (...) listopada 2017 r. oraz o zasądzenie kosztów postępowania. Skarżący zarzucił naruszenie:

- art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim przepis ten stanowi normatywną gwarancję prawa do informacji publicznej, przez nieuprawnione ograniczenie tego prawa,
- art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1764,

dalej jako DostInfPubU) w zw. z art. 5 ust. 2 DostInfPubU, przez przyjęcie, że "anonimizacja" danych nie wymaga wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej w zakresie informacji zanonimizowanych.

W uzasadnieniu skargi J.K. podkreślił, że rejestr umów został mu udostępniony, jednak organ dokonał anonimizacji imion i nazwisk osób fizycznych, jak również usunął kwoty netto i brutto wszystkich zawartych umów. Ponadto organ nie wydał decyzji odmawiającej udostępnienia tych danych. Zdaniem skarżącego w takim przypadku zachodziła konieczność wydania decyzji, a na potwierdzenie swojego stanowiska przywołał orzecznictwo sądów administracyjnych. Jednocześnie podkreślił, że jawność wnioskowanych informacji wynika z ustawy o dostępie do informacji publicznej (art. 6 ust. 1 pkt 5), jak i z ustawy o finansach publicznych (art. 33 ust. 1).

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o oddalenie. Wskazał, że udostępniając skan rejestru umów, nie usunął z niego żadnych kwot netto i brutto umów zawartych z Powiatem. W Starostwie prowadzonych jest kilka rejestrów umów, a w związku z nie wskazaniem przez skarżącego konkretnego rejestru, udostępniono skan jednego z nich. Organ uznał, iż anonimizacja danych wrażliwych, o których udostępnienie skarżący nie wnosił wprost, przy jednoczesnym udostępnieniu innych informacji publicznych żądanych przez skarżącego w przedmiotowym wniosku, nie wymaga wydawania oddzielnej decyzji na podstawie art. 16 DostInfPubU, gdyż decyzję odmowną wydaje się tylko w wypadku odmowy udostępnienia informacji, a nie w przypadku jej udzielenia z zachowaniem zasady ochrony dóbr chronionych. Zdaniem organu dostęp do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, o czym świadczy treść art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenie prawa do uzyskiwania informacji publicznej może nastąpić wyłącznie w przypadkach określonych przepisami prawa.

Za niezasadny uznano zarzut niewydania decyzji w tym zakresie, gdyż – zdaniem organu – art. 16 DostInfPubU ma zastosowanie tylko w przypadku odmowy udostępnienia informacji, a nie w przypadku jej udzielenia z zachowaniem zasady ochrony dóbr chronionych. Ponadto organ podkreślił, że skarżący we wniosku nie wskazał wprost, że jego żądanie obejmuje dane identyfikujące osoby prywatne, które zawarły w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 października 2017 r. umowy z Powiatem.

Pismem procesowym z dnia (...) marca 2018 r. skarżący podtrzymał żądanie skargi o zobowiązanie Starosty do rozpatrzenia wniosku z dnia (...) listopada 2017 r. przez udzielenie wskazanych danych, a ponadto na podstawie art. 149 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 - określanej dalej jako PostAdmU) wniósł o wymierzenie organowi grzywny w wysokości maksymalnej określonej w art. 154 § 6 PostAdmU

Na rozprawie w dniu 4 kwietnia 2018 r. pełnomocnik organu podkreślił, że praktyka anonimizowania danych osobowych bez wydawania decyzji odmownej w tym zakresie, nie stanowi zdaniem organu rażącego naruszenia prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2188), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W myśli art. 3 § 2 pkt 8 PostAdmU kontrola ta obejmuje również beczynność organów lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1 – 4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 4 a, a w przypadku informacji publicznej także innych podmiotów zobowiązanych do jej udzielenia.

Stosownie do art. 149 § 1 PostAdmU sąd, uwzględniając skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a: 1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności; 2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa; 3) stwierdza, że organ dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Jednocześnie sąd stwierdza, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 § 1 a PostAdmU). Ponadto sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1, może orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 (art. 149 § 2 PostAdmU).

Niniejsza skarga dotyczy beczynności Starosty Powiatu w przedmiocie rozpoznania wniosku J.K. z dnia (...) listopada 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej. Tryb i zasady rozpoznawania tego rodzaju wniosków określa DostInfPubU. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż skarga na beczynność w zakresie udzielenia informacji publicznej jest dopuszczalna bez uprzedniego wzywania do usunięcia naruszenia prawa (por. wyroki NSA z dnia 21 lipca 2011 r. sygn. akt I OSK 678/11, z dnia 3 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2603/13 oraz postanowienia NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt I OSK 462/10 i z dnia 31 marca 2008 r. sygn. akt I OSK 262/08). Na gruncie DostInfPubU przez beczynność organu rozumieć należy sytuację, w której organ zobowiązany do podjęcia czynności materialno-technicznej w przedmiocie informacji publicznej, takiej czynności nie podejmuje w terminie wynikającym z art. 13 ust. 1 i 2 DostInfPubU. Natomiast stanowisko organu o odmowie udzielenia informacji winno przybrać procesową formę decyzji administracyjnej, co uzasadnia stosowanie w tym zakresie przepisów KPA (art. 16 DostInfPubU). Jeżeli jednak żądanie nie dotyczy informacji publicznej, organ odmawia jej udostępnienia zwykłym pismem, sporządzonym z

zachowaniem przewidzianych terminów. Dla oceny, czy organ pozostaje w bezczynności w zakresie udzielenia informacji publicznej, czego dotyczy niniejsze postępowanie, istotne znaczenie ma ustalenie, iż dysponuje on informacją, która jest informacją publiczną w rozumieniu art. 6 DostlnfPubU oraz że jest on podmiotem zobowiązanym do udostępnienia tej informacji. Przy czym stosownie do treści art. 4 ust. 3 DostlnfPubU podmioty określone w ust. 1 i 2 tego artykułu są zobowiązane do udzielenia informacji, jeśli są w jej posiadaniu. W dalszej kolejności ustaleniu podlega, czy organ udostępnił żadaną informację (lub podjął inne ustawą określone czynności) we wskazanym ustawą terminie (art. 13 ust. 1 i 2 DostlnfPubU). Niewątpliwie z punktu widzenia podmiotowego Starosta Powiatu jako organ jednostki samorządu terytorialnego stanowi organ władzy publicznej (art. 163 i nast. Konstytucji RP). Jest więc zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 DostlnfPubU podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej.

Nie ulega również wątpliwości, iż rejestr umów cywilnoprawnych zawieranych przez jednostkę samorządu terytorialnego stanowi informację publiczną. Artykuł 6 ust. 1 pkt 2 lit. f DostlnfPubU stanowi, że udostępnieniu podlega informacja o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, w tym o majątku, którym dysponują. Zasada transparentności dotycząca dysponowania majątkiem publicznym została zapisana nie tylko w ustawie o dostępnieniu informacji publicznej, ale również w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 885), której art. 33 ust. 1 stanowi, że gospodarka środkami publicznymi jest jawna. Ustawa ta w art. 34 ust. 1 pkt 3 i 8 przewiduje podawanie do publicznej wiadomości kwot wydatkowanych przez podmioty publiczne oraz podmiotów, którym te środki są przekazywane. Tak więc uznać należy, że prowadzony rejestr umów dotyczących wydatkowania środków publicznych, ze względu na jego zawartość i treść tych umów jest informacją publiczną. Przemawia za tym również treść art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f DostlnfPubU, który wprost stanowi, że informacją publiczną są dane dotyczące prowadzonych rejestrów, ewidencji, archiwów oraz sposobów i zasad udostępniania danych w nich zawartych. Tak więc ustawodawca przewidział możliwość udostępniania nie tylko informacji o rejestrach, ale także możliwość udostępniania zawartych w nich danych (por. wyrok NSA z dnia 16 lutego 2016 r., I OSK 2440/14, www.orzeczenia.nsa.gov.pl - CBOSA).

Zgodnie z art. 13 ust. 1 DostlnfPubU udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 2 DostlnfPubU).

W myśl natomiast art. 16 ust. 1 DostlnfPubU odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 DostlnfPubU prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Powyższa zasada odnosi się w sposób bezpośredni do tzw. informacji prostych, to jest takich, które podmiot zobowiązany może udostępnić w takiej formie w jakiej je posiada, przy czym ich wyodrębnienie ze zbiorów informacji nie jest związane z koniecznością poniesienia pewnych kosztów osobowych lub finansowych trudnych do pogodzenia z bieżącymi działaniami zobowiązanego do udzielenia informacji podmiotu.

Organ w rozpoznawanej sprawie powoływał się na ochronę prywatności osób fizycznych, czyli ograniczenie wynikające z art. 5 ust. 2 DostlnfPubU. Zgodnie z tym przepisem 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. Podkreślić w tym miejscu należy, iż ograniczenia przewidziane w art. 5 ust. 1 i 2 DostlnfPubU nie zmieniają istoty informacji i nie skutkują tym, że traci ona walor informacji publicznej. Informacja, która nie może być udostępniona ze względu na przepisy o tajemnicy ustawowo chronionej lub prawo do prywatności nie przestaje być informacją publiczną. Pozostaje nią nadal, choć nie może zostać ujawniona, a podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej w takiej sytuacji powinien wydać decyzję, o której mowa w art. 16 ust. 1 DostlnfPubU (por. wyrok NSA z dnia 28 lipca 2017 r., I OSK 1898/15, CBOSA).

W orzecznictwie co do zasady nie jest kwestionowana jawność danych osobowych podmiotów będących stronami umów zawieranych z podmiotami publicznymi, korzystających z majątku publicznego (por. wyroki NSA z dnia 19 grudnia 2016 r., I OSK 2060/16; z dnia 22 marca 2016 r., I OSK 2317/14; z dnia 13 kwietnia 2016 r., I OSK 2563/14; z dnia 15 czerwca 2016 r., I OSK 3217/14; z dnia 25 listopada 2016 r., I OSK 2153/14; z dnia 4 lutego 2015 r., I OSK 531/14; z dnia 9 października 2014 r., I OSK 267/14 i I OSK 546/14, CBOSA).

Podkreśla się bowiem, iż przy kolizji prawa do informacji z prawem do ochrony danych osobowych, należy przyznać priorytet prawu do informacji publicznej. Zważywszy, że w ramach gospodarki rynkowej nie istnieje przymus zawierania umów z podmiotami publicznymi. Dlatego podmiot (w tym osoba fizyczna) zawierając umowę cywilnoprawną z podmiotem publicznym nie może oczekiwać, że w zakresie takich danych jak imię i nazwisko lub firma, przedmiot umowy, wysokość wynagrodzenia, zachowa prawo do prywatności (por. wyroki: SN z dnia 8 listopada 2012 r., I CSK 190/12, OSNC 2013/5/67; NSA z dnia 11 grudnia 2014 r., I OSK 213/14; z dnia 4 lutego 2015 r., I OSK 531/14, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 maja 2016 r., II SAB/Go 33/16; WSA w Gdańsku z dnia 4 września 2013 r., II SA/Gd 447/13; WSA we Wrocławiu z 9 listopada 2016 r., IV SAB/Wr 183/16; WSA w Łodzi z 20 kwietnia 2017 r., II SA/Łd 100/17; WSA w Poznaniu z dnia 6 kwietnia 2017 r., IV SA/Po 47/17,

CBOSA). Jeśli chodzi o uzasadnienie takiego stanowiska podkreśla się, że dane osobowe osób, z którymi zawarto umowy, umożliwiają ocenę, czy realizację umowy organ powierzył osobom posiadającym odpowiednią wiedzę i umiejętności pozwalające na jej wykonanie, a sama umowa nie była w istocie zakamuflowanym sposobem nieuprawnionego przepływu środków publicznych do osób prywatnych (por. P. Szustakiewicz, Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 kwietnia 2014 roku, sygn. I OSK 2499/13, ZNSA 2015/5/180). Wskazuje się też, że przez sam fakt zawarcia takiej umowy z podmiotem publicznym osoba fizyczna pozbawia się częściowo prawa do prywatności. Jeśli zatem umowa cywilnoprawna dotyczy wydatkowania publicznych środków, to osoba zawierająca taką umowę, powinna mieć świadomość, że w takiej sytuacji jej imię i nazwisko mogą zostać ujawnione (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 września 2013 r., II SA/Gd 447/13, CBOSA).

W rozpoznawanej sprawie nie może budzić wątpliwości, że organ nie rozpatrzył wniosku w całości, zgodnie z zawartym w nim żądaniem. Pominął dane osobowe osób fizycznych – stron umów. Nadto Starosta udostępnił dane z jednego rejestru. W odpowiedzi na skargę organ wskazał, iż z uwagi na prowadzenie kilku rejestrów i brak jednoznacznej treści wniosku skarżącego, organ samodzielnie udostępnił skarżącemu skan jednego z rejestrów. Zdaniem Sądu takie postępowanie organu nie jest uzasadnione. W ocenie Sądu w razie powzięcia przez organ wątpliwości w tym zakresie powinien zwrócić się do skarżącego o sprecyzowanie wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Udzielenie informacji niepełnej, czy też niezgodnej z treścią żądania, należy oceniać jako beczynność adresata wniosku o udostępnienie informacji publicznej (zob. wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2015 r., I OSK 1513/14, CBOSA). Skoro zatem skarżącemu nie udzielono pełnej informacji publicznej, zgodnie z żądaniem wniosku, ani też nie odmówiono jej udostępnienia w formie decyzji administracyjnej, należało uznać, że Starosta dopuścił się w niniejszej sprawie beczynności. Jeżeli bowiem organ uważał, że żądane informacje podlegają ochronie na podstawie art. 5 DostInfPubU, to wówczas winien wydać na podstawie art. 16 ust. 1 DostInfPubU decyzję o odmowie udostępnienia informacji w tym zakresie (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 24 stycznia 2018 r., II SAB/Go 126/17, CBOSA). Nieudostępnienie pełnej treści żądanej informacji przy jednoczesnym niewydaniu decyzji odmownej stanowi o beczynności organu. Z tego względu Sąd na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 PostAdmU stwierdził, że organ dopuścił się beczynności.

Jednocześnie Sąd na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 PostAdmU zobowiązał Starostę do załatwienia wniosku skarżącego z dnia (...) listopada 2017 r. w terminie 14 dni od dnia doręczenia organowi akt wraz z prawomocnym wyrokiem (pkt I wyroku).

Oceniając natomiast stan faktyczny sprawy w odniesieniu do przesłanek z art. 149 § 1a PostAdmU, sąd uznał, że stwierdzona beczynność nie nosi znamion rażącego naruszenia prawa (pkt II wyroku). Rażącym naruszeniem prawa jest naruszenie ciężkie, które nosi cechy oczywistej i wyraźnej sprzeczności z obowiązującym prawem, niepozwalające na zaakceptowanie w demokratycznym państwie prawa i wywołujące dotkliwe skutki społeczne lub indywidualne (por. B. Adamiak i J. Borkowski, KPA Komentarz, Warszawa 1998 r., s. 808-812). Rażącym naruszeniem prawa, w rozumieniu art. 149 § 1 a PostAdmU, jest bowiem taki stan, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań można powiedzieć, bez potrzeby odwoływania się do szczegółowej oceny okoliczności sprawy, że naruszono prawo w sposób oczywisty (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., I OSK 675/12). W ocenie Sądu, w rozpoznawanej sprawie taka sytuacja rażącej beczynności nie zaistniała, albowiem uwzględnienie wniosku skarżącego tylko w części, nie wynikało ze złej woli organu, lecz było wynikiem błędnej interpretacji przepisów. Z tych samych powodów Sąd nie znalazł podstaw do wymierzenia organowi grzywny na podstawie art. 149 § 2 PostAdmU

O należnych skarżącemu kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 1 PostAdmU (pkt IV wyroku). Koszty te sprowadzają się do wpisu od skargi w wysokości 100 zł, ustalonego zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 221, poz. 2193 ze zm.).