

Warszawa, dn. 02 grudnia 2019 r.

**Naczelny Sąd Administracyjny**  
za pośrednictwem  
**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie**  
ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa

**Skarżący kasacyjnie:**

Wójt Gminy Nadarzyn  
ul. Mszczonowska 24, 05-830 Nadarzyn  
*reprezentowany przez:*  
r.pr. Krzysztofa Zygrzaka  
Kancelaria Prawna Filipek & Kamiński Sp. K.  
ul. Stawki 2a lok. 146, 00-193 Warszawa

**Uczestnik:**

Wiktor Majewski  
ul. Wierzbowa 21, 05-830 Nadarzyn

**Sygn. akt II SAB/WA 195/19**

**SKARGA KASACYJNA ORGANU**

**od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**  
**z dnia 02 października 2019 r. sygn. akt II SAB/WA 195/19**

Działając w imieniu Wójta Gminy Nadarzyn (pełnomocnictwo w aktach), w trybie art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - dalej „p.p.s.a.” - zaskarżam w całości wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 02 października 2019 r. sygn. akt II SAB/Wa 195/19, wnosząc o:

- 1) uchylenie zaskarżonego kasacyjnie wyroku w całości i oddalenie skargi,
- 2) ewentualnie o skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd I instancji,
- 3) zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Stosownie do art. 174. pkt 1 p.p.s.a., zaskarżonemu wyrokowi zarzucam naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię:

- art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez uznanie za informację publiczną w rozumieniu tego przepisu w całości danych objętych wnioskiem, mimo, że dane personalne osób fizycznych (innych niż przedsiębiorcy) zawierających umowy cywilnoprawne z Gminą Nadarzyn, nie dotyczą spraw publicznych (osób publicznych) a więc nie mają waloru informacji publicznych, w szczególności iż (po zanonimizowaniu) udostępniono wnioskodawcy pełne dane o przedmiocie umów oraz wysokości wynagrodzeń ze środków budżetowych,
- art. 6 ust. 1 pkt. 5 lit. c poprzez uznanie, że w rozumieniu tego przepisu, dane dot. personaliów osób fizycznych (nie-przedsiębiorców) stanowią informację o majątku jednostek samorządu terytorialnego i tym samym mieszczą się w zakresie informacji publicznej, podczas gdy upublicznianie bez ograniczeń imion i nazwisk konkretnych osób, niepełniących żadnych funkcji publicznych, winno z zasady być wyłączone z zakresu u.d.i.p. gdyż dotyczy danych o charakterze ściśle prywatnym,
- art. 5 ust. 2 u.d.i.p. poprzez uznanie, że ochrona prywatności jednostki o którym mowa w tym przepisie, nie obejmuje osób (innych niż przedsiębiorcy), zawierających umowy cywilnoprawne z jednostkami samorządu terytorialnego, w szczególności wobec faktu, że literalne brzmienie regulacji nie zawiera tego typu wyłączeń, a wręcz przeciwnie, mówi o ograniczeniu ochrony prywatności tylko wobec osób sprawujących funkcje publiczne,
- art. 10 ust. 1 z zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. poprzez przyjęcie, że udostępnieniu na wniosek podlega informacja uprzednio opublikowana w BIP, z tego tylko tytułu, że wnioskodawcy nie odpowiada kształt (forma) sporządzanego przez Gminę rejestru umów.

Na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. podnoszę także zarzut naruszenia przepisów postępowania, co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy tj.:

- art. 133 § 1 i art. 134 § 1 p.p.s.a. poprzez niedostateczne wyjaśnienie sprawy i niezbadanie przez Sąd faktycznego posiadania przez organ (innego niż opublikowanego w BIP) rejestru umów oraz charakteru oczekiwanych przez



wnioskodawcę informacji, przez co niemożliwym było trafne rozstrzygnięcie co do jej istoty, sprowadzającej się do oceny prawnej charakteru konkretnych danych jako informacji publicznej bądź nie w rozumieniu u.d.i.p., przy czym prawidłowe ustalenie w w/w zakresie musiałyby finalnie prowadzić do oddalenia skargi,

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

Jednocześnie, stosownie do art. 176. § 2. p.p.s.a., wnoszę o rozpoznanie sprawy na rozprawie.

### UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 02 października 2019 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uwzględniając skargę Wiktora Majewskiego na **bezczyność Wójta** Gminy Nadarzyn w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia **24 stycznia 2019 r.** o udostępnienie informacji publicznej:

1. zobowiązał Wójta Gminy Nadarzyn do rozpatrzenia wniosku w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy,
2. stwierdził, że bezczyność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa,
3. zasądził od Wójta Gminy Nadarzyn na rzecz Wiktora Majewskiego kwotę 100 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

WSA w Warszawie uzasadniając rozstrzygnięcie stwierdził m.in., że *„W sprawie nie jest sporne, że informacje zostały w całości udzielone za wyjątkiem danych osobowych stron umów, czyli imion i nazwisk, co dookreśla skarga. W ocenie Sądu, skarga jest w pełni zasadna, zaś stanowisko organu jest niezgodne z prawem, ponieważ dane osobowe osób fizycznych, z którymi Wójt Gminy Nadarzyn podpisał umowy cywilnoprawne, podlegają udostępnieniu w trybie u.d.i.p.”*

Istotnie, w sprawie kluczowym wydaje się rozstrzygnięcie czy w zakresie sformułowanego w określony sposób wniosku o udostępnienie informacji publicznej,

organ terminowo realizując go z zastosowaniem anonimizacji danych osób prywatnych (nieprowadzących działalności gospodarczej), dopuścił się bezczynności.

Przypomnieć w tym miejscu należy, że wniosek z dnia 24 stycznia 2019 r. obejmował trzy zakresy:

1. Rejestr umów cywilnoprawnych od 01 stycznia 2018 roku do 31 grudnia 2018 roku;
2. Umowę dzierżawy nr 281/2017 z dnia 26 maja 2017 roku;
3. Umowę zlecenia 47/2019 z dnia 2 stycznia 2019 roku.

W odniesieniu do pkt. 1 wniosku, zauważyć należy, że organ uczynił zadość oczekiwaniom skarżącego w tym sensie, że poinformował go o jedynym funkcjonującym w Urzędzie Gminy oficjalnym dokumencie o nazwie „Rejestr Umów”, który jest regularnie i natychmiast po comiesięcznym sporządzeniu publikowany w Biuletynie Informacji Publicznej. Odpowiedź polegała więc na wskazaniu odpowiedniego adresu internetowego. Istotną jest przy tym okoliczność, że **rejestr ten**, nie jest w żaden sposób obligatoryjny. Żaden przepis prawa nie nakłada **bowiem na** jednostki samorządu terytorialnego obowiązku prowadzenia **rejestru umów**, nie określa formy ani zakresu ujmowanych w nim danych, ani **też nie nakazuje ich** publikacji. Tym samym, to organ decyduje, czy i **w jakim zakresie sporządza tego typu** dokumenty. W realiach Gminy Nadarzyn wskazać należy, że **Rejestr Umów** funkcjonuje wyłącznie na potrzeby publikacji w BIP i jest **pierwotnie sporządzany** (generowany z systemu informatycznego) już bez danych osób fizycznych. Na żadnym etapie nie zachodzi więc oddzielny proces anonimizacji przed publikacją, skoro jedynym celem sporządzania rejestru w określonej formie jest właśnie jawność życia publicznego. Nie ma też innej, np. „pełnej wersji”, zawierającej dane stron umowy. Tym samym, chcąc uczynić zadość oczekiwaniom skarżącego, nie byłoby możliwości udostępnienia posiadanego dokumentu (którego forma papierowa w 100% odpowiada formie opublikowanej w BIP), a konieczne byłoby stworzenie nowej informacji w innej (szerszej) formie. W tym kontekście podkreślić należy, że informacja publiczna nie może być systemowo narzędziem kwestionowania przez obywateli zgodnych z prawem działań organów władzy publicznej czy tym bardziej narzucania w jakiej formie mają być realizowane określone (nieregulowane ustawowo) aktywności. W ocenie organu, oczekiwanie udostępnienia rejestru w formie innej niż sporządzana przez Gminę, nie mieści się w zakresie dostępu do informacji publicznej, gdyż



prowadziło by do paraliżu pracy urzędu, który musiałby sporządzać wszelkie zestawienia według kształtu „na życzenie” każdego potencjalnego wnioskodawcy.

Sąd I instancji powołuje się w szczególności także na linię orzeczniczą, opowiadając się za jawnością danych nawet w zakresie osób prywatnych, jeśli wiąże się to z wydatkami publicznymi. Zauważyć jednakże należy, że argumentacja ta, co najmniej w zakresie rejestru wszystkich umów cywilnoprawnych zawieranych przez Gminę Nadarzyn, wydaje się zbyt daleko idąca. Zauważyć bowiem należy, że umowy cywilnoprawne to pojęcie szersze niż umowy związane z wydatkami po stronie Gminy. W rejestrze o który występował Wiktor Majewski, zawarte są przykładowo dane kilkudziesięciu mieszkańców (osób prywatnych) – uczestników unijnego projektu w zakresie Odnawialnych Źródeł Energii, które wprowadzie na etapie jego realizacji podpisały umowy użyczenia z gminą, ale których w żaden sposób nie można nazwać kontrahentami Gminy czy też beneficjentami środków budżetowych. Ujawniając te dane w przestrzeni publicznej, w ocenie organu oczywiście naruszono by ich prywatność, narażając na negatywne konsekwencje związane choćby z pośrednim upublicznieniem stanu majątkowego i np. na kradzieże dość wartościowych instalacji.

Przechodząc do kwestii anonimizacji danych w przekazanych skarżącemu umowach (pkt. 2 i 3 wniosku), istotnie organ pozostaje w przekonaniu, że zaniechanie takiej praktyki stanowiłoby wprost naruszenie prawa do prywatności tychże osób, która podlega ochronie na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. W szczególności bowiem, ograniczenie prywatności jakie sformułował ustawodawca dotyczy tylko osób pełniących funkcje publiczne, a takie w realiach sprawy nie występowały (nie były stroną umów objętych wnioskiem).

Stanowisko to koresponduje z tezami wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 2019 r. sygn. akt I OSK 613/19 (LEX nr 2725487):

- 1. Sam fakt zawarcia umowy cywilnoprawnej (sprzedaży) z podmiotem publicznym nie skutkuje tym, że osoba fizyczna (konsument) staje się automatycznie osobą pełniącą funkcję publiczną. Przeciwnie rozumienie prowadziłoby do uznania, iż każdy nawet najdrobniejszy kontakt obywatela z podmiotem prowadzącym działalność publiczną narażałby go na ograniczenie prawa do prywatności przez pryzmat regulacji art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Nie chodzi tu bowiem o jakikolwiek związek z pełnieniem funkcji publicznych, ale o realizację zadań publicznych. Konsument nie realizuje natomiast żadnych zadań publicznych. Tym samym konsument korzysta z prawa do prywatności*

- polegającego na nieujawnianiu jego imienia i nazwiska oraz innych danych, które pozwolą na jego identyfikację.*
- 2. Dostęp do informacji publicznej nie jest prawem nieograniczonym. Może bowiem podlegać ograniczeniom m.in. ze względu na prywatność osoby fizycznej. Jeżeli natomiast informacja dotyczy osób pełniących funkcje publiczne i ma związek z pełnieniem tych funkcji lub gdy osoba fizyczna zrezygnuje z przysługujących jej praw, dostęp do informacji publicznej nie może zostać ograniczony z powołaniem się na ochronę prywatności. Wołą ustawodawcy było więc zapewnienie dostępności do informacji dotyczących osób decydujących się na udział w życiu publicznym.*
  - 3. Powyższe oznacza, że jeżeli wniosek o udostępnienie informacji publicznej będzie dotyczył imienia i nazwiska osoby fizycznej, wówczas podstawowym obowiązkiem organu jest ustalenie czy żądane dane osobowe dotyczą osoby pełniącej funkcje publiczne i mają związek z pełnieniem tych funkcji. Musi bowiem istnieć ścisły związek między informacją odnoszącą się do osoby pełniącej funkcję publiczną i jej funkcjonowaniem w sferze publicznej. Jeżeli organ ustali taki związek, to obowiązany jest udostępnić żądane informacje, w przeciwnym wypadku - obowiązany jest do odmowy ujawnienia danych osobowych w postaci imion i nazwisk osób fizycznych.*
  - 4. Nie każda umowa cywilnoprawna podlega ujawnieniu, lecz tylko taka umowa, która ze względu na swój charakter powinna zostać ujawniona. Chodzi tu o takie umowy cywilnoprawne, na podstawie których osoby je zawierające otrzymają wynagrodzenie ze środków publicznych lub będą czerpać korzyści z rozporządzania majątkiem publicznym lub będą realizować zadania publiczne.*

Mając na uwadze powyższe, skarga kasacyjna pozostaje uzasadniona.

W załączeniu:

1. dwa odpisy skargi kasacyjnej,
2. potwierdzenie wniesienia opłaty – 100 zł.

*U. Lypol*  
Krzysztof Zygałak  
radca prawny