

OPINIA NR 15 - 16 lipca 019

Strona | 1

PYTANIE

Czy na podstawie art. 2 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej można udzielić informacji publicznej w zakresie:

Pyt. 1) zestawienia imion i nazwisk osób korzystających z programów: panele fotowoltaiczne, kolektory słoneczne, przydomowe oczyszczalnie ścieków oraz piece c.o realizowanych przez gminę ?

Pyt. 2) zestawienia imion i nazwisk osób czekających na realizację w/w programu ze wskazaniem adresu, rodzaju inwestycji, daty realizacji lub przewidywanej daty wykonania ?

OPINIA

Poniższą opinię należy odczytywać przy wzięciu pod uwagę, że była ona pisana przy trzech założeniach:

Założenie nr 1. W omawianym stanie faktycznym mamy do czynienia z sytuacją w której osoby fizyczne otrzymują ze środków publicznych określonego rodzaju wsparcie, które polega na partycypowaniu środków publicznych w zakupie paneli fotowoltanicznych, wymiany źródła ciepła, budowy przydomowej oczyszczalni oraz wymiany pieca c.o. Bez względu na to jakiego rodzaju wsparcie w danym przypadku ma miejsce, zawsze uczestniczą w tym wsparciu środki publiczne.

Założenie nr 2. W pkt. 1) pytania chodzi o osoby, które podpisały już umowy o wsparcie, i to wsparcie jest realizowane.

Założenie nr 3. W pkt 2) pytania chodzi o wskazanie adresów położenia nieruchomości będących miejscem zamieszkania przez osoby, na obszarze których są dokonywane inwestycje, które otrzymały wsparcie ze środków publicznych, oraz o wskazanie na jakim etapie znajduje się realizacja konkretnych przedsięwzięć.

Ad. pyt. 1) Co z całą pewnością jest jawne i ujawnienie tych informacji nie podlega żadnemu ograniczeniu? **Ujawnieniu podlega bezwarunkowo zestawienie zbiorcze opisujące rodzaje wsparć, ich ogólną wysokość, kategorie wsparcia.**

Pytanie jednak dotyczy tego czy w trybie u.d.i.p. każdy może się dowiedzieć, która osoba wskazana z imienia i nazwiska jakiego rodzaju wsparcie otrzymała.

Moim zdaniem ujawnieniu podlega imię i nazwisko osoby fizycznej, która podpisała umowę z gminą na realizację określonego wsparcia.

Wywodzę to z zasady o której czytamy w uzasadnieniu wyroku SN z dnia 8.11.2012 r. (sygn. I CSK 190/12): „Dla osoby żądającej dostępu do informacji publicznej, związanej z zawieraniem umów cywilnoprawnych przez jednostkę samorządu terytorialnego, imiona i nazwiska stron takich umów są często ważniejsze niż ich treść i jest to z oczywistych względów zrozumiałe. Trudno byłoby w tej sytuacji bronić poglądu, że udostępnienie imion i nazwisk osób w rozważanej sytuacji stanowiłoby ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tych osób (art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). W konsekwencji należy zatem przyjąć, że ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego nie narusza prawa do prywatności tych osób, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.”.

Strona | 2

Podejście zaprezentowane w cytowanym wyroku SN zostało podtrzymane w wielu orzeczeniach NSA. Przykładowo w wyroku NSA z dnia 20.9.2016 r. (I OSK 168/16) czytamy: „Dane o osobach współpracujących w szczególności z organami administracji publicznej, a więc o osobach mających choćby minimalny wpływ na kształtowanie się sposobu funkcjonowania tychże organów, jak też dane o kontrahentach tych podmiotów, 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. (...). Pozwala to bowiem przeciwdziałać takim patologiom życia publicznego jak np. nepotyzm, czy każde inne trwonienie środków publicznych /patrz. wyrok NSA z 4.02.2015 r., sygn. I OSK 531/14/”. NSA w tym wyroku podkreślił, że „osoba fizyczna, zawierając umowę cywilnoprawną z podmiotem publicznym, nie może oczekiwać, że w zakresie takich danych jak imię i nazwisko, przedmiot umowy, wysokość wynagrodzenia zachowa prawo do prywatności. Należy uznać, że przez sam fakt zawarcia takiej umowy z podmiotem publicznym osoba fizyczna pozbawia się częściowo prawa do prywatności”.

W podobnym duchu wypowiedział się WSA w Białymstoku w wyroku z 10.4.2019 r., (II SA/Bk 125/19): „Dane o kontrahentach organów administracji publicznej, takie jak imiona i nazwiska, winny zasadniczo podlegać udostępnieniu w trybie informacji publicznej, a wyłączenie ich jawności z uwagi na prywatność tych osób, wskazaną art. 5 ust. 2 u.d.i.p., winno być, jako zdarzenie wyjątkowe, szczegółowo uzasadnione, ażeby można było stwierdzić, że nastąpiło w zgodzie z art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Jawność tych danych pozwala bowiem na skuteczną, społeczną kontrolę życia publicznego, umożliwiając przeciwdziałanie jego nieprawidłowościom, takim jak nepotyzm, czy trwonienie środków bądź majątku publicznego”.

Analogicznie orzekł WSA w Gdańsku w wyroku z 16 stycznia 2019 r. (sygn. II SA/GD 685/18), w którym czytamy: „Dane o kontrahentach organów administracji publicznej, takie jak imiona i nazwiska, winny zasadniczo podlegać udostępnieniu w trybie informacji publicznej, a wyłączenie ich jawności z uwagi na prywatność tych osób,

www.jawnosc.pl

www.jawnosc.samorzadu.pl

www.dostepdoinformacjiszkolenia.pl

Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji

WWW.EKSPERCISAMORZAD.PL



@jawnoscpl



wskazaną art. 5 ust. 2 u.d.i.p., winno być, jako zdarzenie wyjątkowe, szczegółowo uzasadnione, ażeby można było stwierdzić, że nastąpiło w zgodzie z art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Jawność tych danych pozwala bowiem na skuteczną, społeczną kontrolę życia publicznego, umożliwiając przeciwdziałanie jego nieprawidłowościom, takim jak nepotyzm, czy trwonienie środków bądź majątku publicznego. 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: NSA z dnia 11.12.2014 r., I OSK 213/14; z dnia 4.2.2015 r., I OSK 531/14, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19.5.2016 r., II SAB/Go 33/16; WSA w Gdańsku z dnia 4.9.2013 r., II SA/Gd 447/13; WSA we Wrocławiu z 9.11.2016 r., IV SAB/Wr 183/16; WSA w Łodzi z 20.4.2017 r., II SA/Łd 100/17; WSA w Poznaniu z dnia 6.4.2017 r., IV SA/Po 47/17”.

Podobne stanowisko zajął WSA w Warszawie w wyroku z 11.1.2018 r. (sygn. VIII SAB/Wa 109/17): „W aktualnym i jednolitym orzecznictwie przyjmuje się, że dane o kontrahentach jednostki samorządu terytorialnego, takie jak: ich imiona i nazwiska, podlegają udostępnieniu w trybie informacji publicznej i nie podlegają wyłączeniu z uwagi na prywatność tych osób wskazaną art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (por. wyrok SN z 8.11.2012 r., sygn. akt I CSK 190/12, publ. OSNC 2013, Nr 5, poz. 67; wyrok NSA z 11.12.2014 r. I OSK 213/14, wyrok NSA z 4.2.2015 r., sygn. akt I OSK 531/14). Znajomość osoby kontrahenta pozwala na pełną, społeczną kontrolę nad wydatkowaniem środków publicznych /por. wyrok WSA w Warszawie z 4.12.2015 r. II SA/Wa 1510/15”.

Przyjmując zatem założenie, że nie ingeruje nadmiernie w prawo do prywatności w sposób nieuzasadniony, ujawnienie imienia i nazwiska osoby fizycznej, która zawarła umowę z gminą, której przedmiotem jest wsparcie ze środków publicznych w zakresie wyżej wymienionym w pytaniu nr 1), imiona i nazwiska tych osób należy ujawnić. „Osoby zawierające umowy cywilnoprawne z organami władzy publicznej, decydując się na skorzystanie z przywileju czerpania z zasobów publicznych, niewątpliwie powinny liczyć się z tym, że ich personalia nie pozostaną anonimowe” (wyrok WSA w W-wie z dnia 18.10.2016 r., II SA/Wa 735/16).

Ad. pyt. 2) Moim zdaniem wątpliwym jest czy powinno się ujawniać adres położenia nieruchomości na której będzie realizowane wsparcie ze środków publicznych. Pojawia się bowiem pytanie, czy dla realizacji prawa do informacji, czyli sprawowania społecznej kontroli w/z wydatkowania środków publicznych, jest bezwzględnie koniecznym podanie adresu położenia nieruchomości ? Czy adres położenia nieruchomości ma jakiegokolwiek znaczenie? Moim zdaniem nie jest to konieczne

www.jawnosc.pl

www.jawnosc.samorzadu.pl

www.dostepdoinformacjiszkolenia.pl

Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji

WWW.EKSPERCISAMORZAD.PL



@jawnoscpl



dla realizacji prawa do informacji, gdyż dla realizacji społecznej kontroli nic poznawczego nie wnosi, a tym samym ingeruje w prywatność osób w sposób nieuzasadniony – przekazanie miejsca zamieszkania – co jako takie nie jest konieczne. „**Zasada jawności działania organów władzy publicznej stanowi ważny element demokratycznego państwa prawnego** (por. wyrok SN z dnia 1 czerwca 2000 r., III RN 64/00, OSNP 2001, Nr 6, poz. 183), **lecz nie może być ona absolutyzowana**, gdyż istnieje szereg ważniejszych dóbr i interesów niż prawo obywatela do informacji publicznej” (wyrok NSA z dnia 25.4.2019 r., I OSK 2344/18). Wartość ograniczająca jakim jest niewątpliwie prawo do informacji, musi być relewantna wobec wartości ograniczanej czyli prawa do prywatności. Moim zdaniem brak w omawianym stanie faktycznym owej relewantności, co za tym idzie, nie jest koniecznym i prawnie uzasadnionym by dla realizacji prawa o informacji uzasadnionym było ujawnienie adresu położenia nieruchomości, na obszarze której będą dokonywane ze środków publicznych modernizacje finansowane ze środków publicznych, przy założeniu że są to miejsca zamieszkania osób fizycznych.

Uważam, że nie jest w żaden sposób koniecznym i niezbędnym dla realizacji społecznej kontroli – a taki wszak jest wyłączny cel realizacji prawa do informacji - by podać pod jakim adresem zamieszkuje dana osoba, która otrzymuje dofinansowanie ze środków publicznych związane z wymianą pieca etc. Społeczna kontrola wydatkowania środków publicznych, moim zdaniem nie może iść aż tak daleko, by ze względu na fakt otrzymania wsparcia na określoną nieruchomość, jej wyposażenie etc., trzeba było ujawniać gdzie dana nieruchomość jest położona. Przeciwnicy takiej tezy stwierdzą być może, że to by pozwoliłoby na sprawdzenie, czy rzeczywiście ta nieruchomość jest n.p. zabudowana. Mnie to nie przekonuje w żaden sposób, gdyż by móc „sprawdzić” przesłanki dla zasadności przekazania środków publicznych, należało by móc otrzymać informacje na temat wyposażenia nieruchomości, sposobu ogrzewania itd. A to jak wiemy z doświadczenia życiowego nie dość, że wymagałoby dostępu do rejestru gruntów i budynków wraz z danymi właścicieli, jak i wymagałoby zapoznania się z wyposażeniem budynku, a przecież oba te prawa nie znajdują racjonalnych przesłanek dla swej realizacji w prawie do informacji w omawianym stanie faktycznym.

Nie powinno się ujawniać w trybie prawa do informacji adresu położenia nieruchomości, w związku z której modernizacją dokonywana jest dystrybucja środków. Wobec tego również bezprzedmiotowe jest przekazywanie informacji na temat daty realizacji inwestycji i jej planowanego terminu zakończenia.

Reasumując: ujawnić się powinno imiona i nazwiska osób które podpisały umowy i skorzystały z programu, jednak nie powinno się podawać adresów położenia nieruchomości wobec których dokonywane są inwestycje.

dr Piotr Sitniewski

www.jawnosc.pl

www.jawnosc.samorzadu.pl

www.dostepdoinformacjiszkolenia.pl

Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji

WWW.EKSPERCISAMORZAD.PL



@jawnoscpl

