

Obowiązek gminy ujawnienia nazwisk osób, z którymi miasto zawiera umowy

Wyrok
Sądu Najwyższego - Izba Cywilna
z dnia 8 listopada 2012 r.
I CSK 190/12

Teza

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 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

- OSNC 2013 nr 5, poz. 67, str. 79, Biul. SN 2013 nr 2, Biuletyn SN - IC 2013 nr 4, www.sn.pl, MoP 2013 nr 15, str. 816, GP, Legalis
- Ustawa o dostępie do informacji publicznej, Art. 14

Numer 546154

Skład sądu

SSN Barbara Myszka (przewodniczący)
SSN Krzysztof Pietrzykowski (sprawozdawca)
SSN Katarzyna Tyczka-Rote

Sentencja

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa J. K. przeciwko Miastu W. o nakazanie udostępnienia informacji publicznej, po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 8 listopada 2012 r., skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego z dnia 4 listopada 2011 r., oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

J. K. wniósł przeciwko Miastu W. powództwo o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej tego, kiedy i z kim zawarto umowę zlecenia w zakresie „Obsługi Systemu Elektronicznego Wspomagania Rekrutacji do Szkół Ponadgimnazjalnych”, umowę o dzieło w zakresie „Dokonania Analizy Socjologicznej XIII Pikniku Naukowego Polskiego Radia i Centrum Nauki (...) z dnia 30 maja 2009 r.”, umowę zlecenia w zakresie „Przygotowania i wygłoszenia wykładu dla nauczycieli i uczniów (...) szkół w ramach działań edukacyjnych Niespodzianka 2009 - przypomnienia kampanii wyborczej roku 1989” oraz umowę zlecenia w zakresie „Współpracy z Mediami, organizowania konferencji w Biurze Edukacji”.

Sąd Rejonowy wyrokiem z dnia 1 marca 2011 r. oddalił powództwo oraz zasądził od powoda na rzecz pozwanego kwotę 60 zł tytułem zwrotu kosztów procesu. Ustalił, że w dniu 30 lipca 2009 r. radny Miasta W. J. K. wystąpił do Prezydenta Miasta W. z interpelacją w trybie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.; dalej DostInfPubU), żądając przedstawienia informacji, kiedy i z kim zawarto umowy zlecenia lub o dzieło dotyczące czterech zadań o wartości odpowiednio 6 600 zł, 4 000 zł., 3 500 zł i 10 000 zł. W odpowiedzi poinformowano powoda o datach zawarcia wskazanych umów, a w pozostałym zakresie podniesiono, że nie jest możliwe udostępnienie danych osobowych, tj. imion i nazwisk osób fizycznych będących stronami umów. Powód składał do pozwanego kolejne pisma, w których dochodził udostępnienia żądanej informacji publicznej. Otrzymał zestawienie umów zlecenia i umów o dzieło zawartych w okresie od dnia 1 lipca do dnia 22 października 2009 r. oraz kopie tych umów. W ich treści ukryto jednak informacje dotyczące danych osobowych, tj. imion i nazwisk osób zawierających umowy z pozwanym. Prezydent Miasta W. w dniu 5 stycznia 2010 r. wydał decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej w zakresie danych osobowych osób fizycznych będących stronami umów zawartych przez Dyrektora Biura Edukacji Urzędu Miasta W. Samorządowe Kolegium Odwoławcze, po rozpoznaniu odwołania powoda, utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. J. K. w związku z wykonywaniem mandatu radnego otrzymał w dniu 17 stycznia 2007 r. upoważnienie w sprawie dostępu do danych osobowych przetwarzanych w Urzędzie Miasta W. w zakresie działania Rady Miasta W.

Sąd Rejonowy, powołując się na art. 1 ust. 1 DostInfPubU, stwierdził, że w sytuacji konkurencji prawa do informacji publicznej jednej osoby z prawem do prywatności innej osoby, to pierwsze ma pierwszeństwo tylko wtedy, gdy dotyczy informacji o osobie pełniącej funkcję publiczną i tylko w zakresie informacji mających związek z pełnieniem tej funkcji oraz w wypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca zrezygnują z przysługującego im prawa do prywatności. Sąd Rejonowy uznał, że osoby fizyczne, z którymi zostały zawarte umowy zlecenia lub o dzieło, nie są osobami pełniącymi funkcje publiczne. Z umów tych nie wynika ponadto, by te osoby zrezygnowały z przysługującego im prawa do prywatności, w tym prawa do ochrony danych osobowych w zakresie ich imion i nazwisk. Prawo powoda do informacji publicznej podlegało zatem na podstawie art. 5 ust. 2 DostInfPubU ograniczeniu ze względu na prywatność osób fizycznych, a w konsekwencji brak było podstaw do udostępnienia powodowi personaliów tych osób.

Powód wniósł apelację od wyroku Sądu Okręgowego.

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 4 listopada 2011 r. zmienił wyrok Sądu Rejonowego i nakazał pozwanemu Miastu udostępnienie powodowi informacji publicznej w postaci imion i nazwisk osób, z którymi pozwany zawarł cztery umowy zlecenia lub o dzieło, oddalił powództwo w pozostałej części i zniósł wzajemnie między stronami koszty procesu, oddalił apelację w pozostałej części oraz zniósł wzajemnie między stronami koszty postępowania odwoławczego. Podkreślił, że w niniejszej sprawie nie ma zastosowania art. 5 ust. 2 DostInfPubU ograniczający prawo powoda do udostępnienia informacji publicznej w zakresie imion i nazwisk osób figurujących we wskazanych umowach zlecenia i umowy o dzieło. Przepis ten odwołuje się do prywatności osoby fizycznej, która w stanie faktycznym sprawy nie może być powołana, gdyż wymienione osoby zawarły umowy z Miastem W., uzyskując z tytułu ich wykonania zapłatę od pozwanego Miasta. Przyjęcie odmiennego poglądu uniemożliwiłoby społeczną kontrolę działalności Miasta W.

co do osób, które uzyskały przywilej zawarcia kontraktu z pozwanym i prawo do wynagrodzenia. Wskazanie zatem powodowi przez pozwanego personaliów osób, które zawarły z Miastem W. umowy i uzyskały z tego tytułu wynagrodzenia ze środków publicznych, nie stanowi naruszenia prywatności tych osób.

Pozwany wniósł skargę kasacyjną, w której zaskarżył wyrok Sądu Okręgowego w całości, zarzucając naruszenie prawa materialnego, mianowicie art. 5 ust. 2 DostInfPubU, samodzielnie oraz w związku z art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.; dalej: OchrDanychU) w związku z art. 6 ust. 1, art. 7 pkt 2 i art. 23 ust. 1 OchrDanychU oraz w związku z art. 1 ust. 2 i art. 5 ust. 1 DostInfPubU, a także naruszenie przepisów postępowania, mianowicie art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 KPC.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Istotą sporu w niniejszej sprawie jest to, czy prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje udostępnienie imion i nazwisk osób fizycznych, będących stronami umów zlecenia albo o dzieło zawartych z jednostką samorządu terytorialnego (tu: Miastem W.). W istocie jest to spór, który dotyczy podstawowych wartości konstytucyjnych. Z jednej strony Konstytucja RP deklaruje prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej (art. 61 ust. 1), obejmujące m.in. dostęp do dokumentów (art. 61 ust. 2), które może być ograniczone wyłącznie m.in. ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób (art. 61 ust. 3). Z drugiej zaś strony Konstytucja RP zapewnia ochronę prawną życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia (art. 47) oraz zakazuje ujawniania informacji dotyczących osoby inaczej niż na podstawie ustawy (niepowołany w skardze kasacyjnej art. 51 ust. 1).

Wymienione zasady konstytucyjne zostały skonkretyzowane w ustawach. Artykuł 2 ust. 1 DostInfPubU przyznaje każdemu prawo dostępu do informacji publicznej, która została zdefiniowana w art. 1 ust. 1 DostInfPubU, z zastrzeżeniem ograniczeń przewidzianych w art. 5 DostInfPubU, w tym zwłaszcza prywatności osoby fizycznej (art. 5 ust. 2 DostInfPubU). Z kolei ustawa o ochronie danych osobowych proklamuje w bardzo szerokim zakresie ochronę tych danych, za które uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej (art. 6 OchrDanychU). Przetwarzanie danych osobowych oznacza m.in. ich udostępnianie (art. 7 pkt 2 OchrDanychU). Zostało ono uznane za dopuszczalne tylko w sytuacjach szczegółowo określonych w art. 23 OchrDanychU.

Bez wątpienia imię i nazwisko stanowią dane osobowe osoby fizycznej. Powstaje w związku z tym pytanie, czy należą one do zakresu prywatności osoby fizycznej w rozumieniu art. 5 ust. 2 DostInfPubU. Dotychczasowe wypowiedzi Sądu Najwyższego w kwestii wzajemnego stosunku między prawem do ochrony danych osobowych i prawem do prywatności nie są jednoznaczne. Są one przy tym formułowane przede wszystkim z punktu widzenia ochrony dóbr osobistych (art. 23 i 24 KC). W wyroku z dnia 15 lutego 2008 r., I CSK 358/07 (OSNC 2009, nr 4, poz. 63) Sąd Najwyższy przyjął, że należy podzielić dominujący w literaturze i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pogląd, iż prawo do ochrony danych osobowych wywodzi się bezpośrednio z takich dóbr osobistych, jak godność człowieka oraz prawo do prywatności (por. m.in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2002 r., U 3/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 3, i z dnia 12 listopada 2002 r., SK 40/01, OTK-A 2002, nr 6, poz. 81). Współcześnie, gdy gromadzenie i przetwarzanie danych jest technicznie stosunkowo proste, zachodzi konieczność ochrony człowieka przed niekontrolowanym gromadzeniem i wykorzystywaniem jego danych osobowych, możliwym często bez udziału, a nawet świadomości zainteresowanego. Z tych przyczyn ustawodawca w ustawie o ochronie danych osobowych szczegółowo uregulował kwestie dotyczące gromadzenia, przetwarzania, wykorzystywania i ochrony danych osobowych. Przy wykładni jej przepisów nie można pomijać dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób

fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U. UE.L 95.281.31 ze zm.), w której na wstępie podkreślono, że systemy przetwarzania danych są tworzone po to, aby służyły człowiekowi i muszą one szanować podstawowe prawa i wolności osób fizycznych, a szczególnie prawo do prywatności. W wyroku z dnia 28 kwietnia 2004 r., III CK 442/02 Sąd Najwyższy podkreślił, że przy ocenie, czy nastąpiło wkroczenie w dziedzinę chronionego prawem życia prywatnego, nie należy tego pojęcia absolutyzować, bowiem ze względu na stopień swojej ogólności wymaga ono wykładni przy uwzględnieniu konkretnych okoliczności charakteryzujących daną sytuację. 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.

Trudno jest zatem jednoznacznie przesądzić, 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 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. Trudno byłoby przyjąć, że utajnienie imienia i nazwiska osoby wykładowcy miałyby 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 W. Osoby takie musiały liczyć się z tym, że ich personalia nie pozostaną anonimowe. 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 DostInPubU.

Podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia prawa materialnego nie są więc trafne.

Zarzut naruszenia art. 328 § 2 KPC, zgodnie z ustalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego, może stanowić usprawiedliwioną podstawę skargi kasacyjnej zupełnie wyjątkowo, mianowicie tylko wtedy, gdy uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie zawiera wszystkich koniecznych elementów bądź zawiera tak oczywiste braki, które uniemożliwiają kontrolę kasacyjną (por. np. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 8 października 1997 r., I CKN 312/97, z dnia 10 listopada 1998 r., III CKN 792/98, OSNC 1999, nr 4, poz. 83, z dnia 19 lutego 2002 r., IV CKN 718/00, z dnia 18 marca 2003 r., IV CKN 1862/00, z dnia 20 lutego 2003 r., I CKN 65/01, z dnia 22 maja 2003 r., II CKN 121/01, z dnia 9 marca 2006 r., I CSK 147/05, z dnia 19 listopada 2009 r., IV CSK 219/09, z dnia 29 września 2010 r., V CSK 55/10). Takie uchybienia nie wystąpiły zaś w zaskarżonym wyroku Sądu Okręgowego.

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ KPC orzekł, jak w sentencji.