



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 października 2022 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Mirosław Wincenciak

Sędziowie Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk (spr.)

Sędzia del. WSA Tadeusz Lipiński

po rozpoznaniu w dniu 20 października 2022 r.  
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
skargi kasacyjnej Komendanta Wojewódzkiego Policji w Opolu  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu  
z dnia 16 marca 2021 r. sygn. akt II SA/Op 71/21  
w sprawie ze skargi Marcina Miłkowskiego  
na decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w Opolu  
z dnia 31 grudnia 2020 r., nr 3/2020  
w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

1. prostuje pkt 2 sentencji zaskarżonego wyroku w ten sposób, że wpisuje prawidłowe nazwisko skarżącego „Miłkowskiego” zamiast błędnego nazwiska „Mikołowskiego”,
2. oddala wniosek Komendanta Wojewódzkiego Policji w Opolu o zawieszenie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym,
3. oddala skargę kasacyjną,
4. zasądza od Komendanta Wojewódzkiego Policji w Opolu na rzecz Marcina Miłkowskiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginalne właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Paulina Gromulska*  
sekretarz sądowy

## UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu wyrokiem z 16 marca 2021 r. sygn. akt II SA/Op 71/21 po rozpoznaniu sprawy ze skargi Marcina Miłkowskiego na decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w Opolu z 31 grudnia 2020 r., nr 3/2020 w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i c) ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) zwanej dalej „p.p.s.a.” uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Komendanta Powiatowego Policji w Nysie z 20 listopada 2020 r., nr 3/KADR/2020 (pkt 1) oraz zasądził od Komendanta Wojewódzkiego Policji w Opolu na rzecz Marcina „Mikołowskiego” kwotę 697 złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego (pkt 2).

W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że wnioskiem z 7 listopada 2020 r. skarżący – dyrektor "Regionalnej Telewizji Opolskie", zwrócił się o udostępnienie informacji publicznej w przedmiocie listy wszystkich gratyfikacji finansowych ponad podstawę wynagrodzenia i wysługę lat, tj.: premii, dodatków specjalnych, nagród itp., jakie zostały przyznane w okresie od stycznia 2018 r. do października 2020 r. w Komendzie Powiatowej Policji w Nysie na stanowisku "Jednoosobowe Stanowisko ds. Prasowo – Informacyjnych", a także "daty przyznania gratyfikacji, nazwy – rodzaju gratyfikacji finansowej, tytułem czego została przyznana wraz ze skanem uzasadnienia jeśli powstało pisemne uzasadnienie oraz kwoty wypłaconej gratyfikacji brutto". Wnioskodawca zwrócił się także o udzielenie informacji w zakresie stopnia policyjnego osoby zajmującej opisane stanowisko oraz stażu pracy w Policji, zaznaczając, że jeżeli w żądanym okresie stanowisko było zajmowane przez więcej niż jednego funkcjonariusza, wnosi on o podanie okresów w jakim były pełnione przez każdego z nich. Zaskarżoną decyzją Komendant Wojewódzkiego Policji w Opolu utrzymał w mocy decyzję organu I instancji, odmawiającą udzielenia informacji z uwagi na ochronę prywatności osoby fizycznej.

W ocenie Sądu pierwszej instancji organ dokonał błędnej wykładni art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1429 ze zm.) dalej zwanej „u.d.i.p.” 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. Pojęcie „osoby pełniące funkcję publiczną” jest związane z posiadaniem określonego zakresu

uprawnień pozwalających na kształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej. Zakres uprawnień przynależnych osobie zajmującej „Jednoosobowe Stanowisko ds. Prasowo-Informacyjnych” należy wyprowadzić z jej zakresu zadaniowego uregulowanego aktami wewnętrznymi oraz przydziałem służbowym zleconych jej do wykonania zadań. Sąd zwrócił uwagę, że uzasadnienie decyzji odmawiającej udostępnienia informacji nie zostało sporządzone należycie, a organ nie przedstawił w sposób pełny, logiczny i wyczerpujący przyjętego toku rozumowania.

Wobec powyższego Sąd pierwszej instancji stwierdził, że zaskarżona decyzja oraz decyzja ją poprzedzająca zostały wydane z naruszeniem prawa materialnego, tj. art. 5 ust. 2 u.d.i.p. oraz przepisów postępowania, tj. art. 8 § 1, art. 11 i art. 107 § 3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.), dalej: "k.p.a.", co uzasadniało ich uchylenie.

Skargę kasacyjną złożył Komendant Wojewódzki Policji w Opolu, zaskarżając powyższy wyrok w całości. Zarzucił naruszenie przepisów postępowania, tj.:

I. art. 58 § 1 pkt 1 pkt 5 w zw. z art. 50 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. przez rozpoznanie skargi pomimo niedopuszczalności drogi sądownoadministracyjnej, co skutkuje nieważnością postępowania, o której mowa w art. 183 § 2 pkt 2 p.p.s.a.,

II. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. w zw. z art. 8 § 1, art. 11 i art. 107 § 3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., pod. 735) przez błędne uznanie, że zaskarżona decyzja KWP w Opolu została wydana z naruszeniem przepisów regulujących prowadzenie postępowania administracyjnego w stopniu mogącym lub mającym istotny wpływ na wynik sprawy, co w konsekwencji miało istotny wpływ na wynik sprawy.

Ponadto Komendant zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. „art. 145 § 1 pkt 1 lit. a)” w zw. z:

III. 1) § 2 ust. 1 zarządzenia nr 1204 Komendanta Głównego Policji z 12 listopada 2007 r. w sprawie form i metod działalności prasowo-informacyjnej w Policji (Dz. Urz. KGP z 2018 r. poz. 80) przez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że działalność oficera prasowego jest związana z pełnieniem funkcji publicznej, co miało wpływ na wynik sprawy,

2) art. 5 ust. 2 u.d.i.p. przez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że osoba wymieniona w decyzji pełni funkcję publiczną, co miało wpływ na wynik sprawy,

3) art. 61 ust. 1 i 3 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.) w zw. z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. przez ich błędną wykładnię i zastosowanie polegające na uznaniu, że prawo do wnioskowanej informacji nie podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej, co miało istotny wpływ na wynik sprawy.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty Komendant Wojewódzki Policji w Opolu wniósł o uchylenie wyroku w całości i oddalenie skargi, ewentualnie o uchylenie wyroku w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania WSA w Opolu. Ponadto wniósł o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Komendant Wojewódzki Policji w Opolu wniósł także o zawieszenie postępowania z urzędu, na podstawie art. 125 § 1 p.p.s.a., gdyż w jego ocenie rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym. Na uzasadnienie wniosku wskazał, że pod sygn. akt K 1/21 toczy się postępowanie z wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności z ustawą zasadniczą m.in. art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w zakresie dotyczącym konkretyzacji pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną oraz zakresu prawa do prywatności tych osób. Pytanie to w ocenie Komendanta ma bezpośrednie przełożenie na przedmiot niniejszej sprawy.

Dalej pełnomocnik Komendanta wskazał, że Sąd pierwszej instancji pominął kwestię zdolności sądowej strony skarżącej. Decyzje organów obu instancji zostały wydane wobec dyrektora Regionalnej Telewizji Opolskie, będącej oddziałem stowarzyszenia Ad Astra. Z treści skargi wynika tymczasem, że została ona wniesiona przez Marcina Miłkowskiego, który jest członkiem komisji rewizyjnej ww. podmiotu, ale nie jest uprawniony do jego reprezentacji oraz nie posiada interesu prawnego do wniesienia skargi we własnym imieniu. Pełnomocnik organu podkreślił także, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji zawiera wyczerpującą i logiczną całość argumentację przemawiającą za odmową udostępnienia żądanej informacji.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Marcin Miłkowski wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej oraz zasądzenie od organu na jego rzecz zwrotu kosztów

postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. Wniósł także o oddalenie wniosku o zawieszenie postępowania.

W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę kasacyjną wskazał, że wniosek o zawieszenie postępowania jest bezzasadny, ponieważ postępowanie przed TK o sygn. akt K 1/21 pozostaje bez związku z niniejszą sprawą. Przedmiotem ww. postępowania jest zbadanie zgodności przepisów u.d.i.p. z Konstytucją RP w zakresie dotyczącym wykładni pojęć osób pełniących funkcje publiczne w innych podmiotach niż organy publiczne, np. spółki komunalne i spółki Skarbu Państwa. Wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego nie dotyczy zatem zatrudnienia w organie, a ponadto osoby, która jest funkcjonariuszem Policji. Podkreślił także, że wniosek ww. podmiotu jest umotywowany politycznie, a obecny Trybunał Konstytucyjny nie jest Trybunałem niezależnym, bezstronnym i niezawisłym.

W odniesieniu do zarzutów skargi kasacyjnej wskazał, że organ błędnie przyjmuje, że skarżący działa jako dziennikarz Regionalnej Telewizji Opolskiej. Skarżący nie reprezentuje w niniejszej sprawie żadnego stowarzyszenia, o czym świadczy sentencja zaskarżonego wyroku określająca skarżącego jako Marcina Miłkowskiego. Dalej pełnomocnik skarżącego przedstawił, że w odniesieniu do zarzutów naruszenia przepisów k.p.a. organ w nie przedstawił żadnych argumentów przemawiających za naruszeniem prawa przez Sąd. W odniesieniu do zarzutu III pkt 1) wskazał, że powołany w nim przepis nie jest normą prawa materialnego powszechnie obowiązującego, zatem zarzut nie powinien zostać rozpoznany. Podkreślił także, że osoby realizujące zadania związane z korespondencją z mediami pełnią funkcję publiczną, będąc dla opinii publicznej niejako identyfikowane z organem.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329), zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do wniosku skarżącego kasacyjnie organu o zawieszenie postępowania na podstawie art. 125 § 1 p.p.s.a. gdyż rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Zgodnie z art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. sąd może zawiesić postępowanie z urzędu, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania administracyjnego, sądownoadministracyjnego, sądowego, przed Trybunałem Konstytucyjnym lub Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Z treści powołanego przepisu wynika, że zawieszenie postępowania z przyczyn enumeratywnie wymienionych w art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. ma charakter fakultatywny i zależy od uznania sądu. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia musi zatem być istotne z punktu widzenia realizacji celu postępowania sądownoadministracyjnego oraz powinno mieć bezpośredni wpływ na wynik tego postępowania. W judykaturze podkreśla się, że ww. przepis ma zastosowanie wówczas, gdy sąd orzekający nie jest władny samodzielnie rozstrzygnąć zagadnienia, jakie wyłoniło się lub powstało w toku postępowania sądowego (por. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 listopada 2008 r. sygn. akt II FPS 4/08, pub. ONSAiWSA z 2009 r., nr 4, poz. 62). Zawieszenie postępowania powinno być uzasadnione również celowością, sprawiedliwością, jak i ekonomią procesową. Rozstrzygając o zawieszeniu postępowania sąd powinien ocenić także wszelkie przesłanki w kontekście konieczności rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, co ma istotne znaczenie w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz zasady szybkości postępowania sądownoadministracyjnego (art. 7 p.p.s.a.).

W rozpatrywanej sprawie wnioskodawca upatruje podstaw zawieszenia postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w okoliczności postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. K 1/21. W sprawie tej Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.): I. art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 2 u.d.i.p., II. art. 5 ust. 2 i 3 u.d.i.p., III. art. 4 ust. 1 i 2 w zw. z art. 16 ust. 1 u.d.i.p., IV. art. 1 ust. 1 i 2 w zw. z art. 5 ust. 1 u.d.i.p., V. art. 5 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 2 ust. 2 u.d.i.p., VI. art. 23 u.d.i.p. Z wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wynika m.in., że wniosek zmierza do stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie, w jakim przepisy te nie konkretyzują pojęcia "władze publiczne", "inne podmioty wykonujące zadania publiczne", "osoby pełniące funkcje publiczne" oraz "związek z pełnieniem funkcji publicznych", poszerzając rozumienie podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej (pkt I wniosku). Przedmiotem postępowania jest także kwestia, czy udostępnienie informacji

publicznej o osobach pełniących funkcje publiczne oraz mających związek z pełnieniem tych funkcji nie narusza sfery prywatności oraz ochrony danych osobowych tych osób (pkt II, IV i V wniosku), jak i kwestia udziału tych osób w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej (pkt III wniosku). Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela stanowiska wnioskodawcy, jakoby zasadne było zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego do czasu rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny sprawy o sygn. K 1/21. Na przeszkodzie zawieszeniu postępowania sądowoadministracyjnego stoją zasady ekonomiki procesowej. Zasady te mają w rozpatrywanej sprawie tym większe znaczenie, że przedmiotem sprawy zawisłej przed Naczelnym Sądem Administracyjnym jest dostęp do informacji publicznej. Przedmiot ten nie pozostaje bez wpływu na zasadność wniosku o zawieszenie postępowania. Sąd administracyjny zobowiązany został, na mocy art. 21 ust. 2 u.d.i.p., do rozpoznania skarg wniesionych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę. Jakkolwiek przepis ten w warstwie literalnej dotyczy rozpatrzenia skargi przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, to nie pozostaje on bez wpływu na termin rozpoznawania skarg kasacyjnych w tego typu sprawach. Ratio legis omawianego rozwiązania jest przyspieszenie postępowań sądowoadministracyjnych w sprawie udostępnienia informacji publicznej. Jest to pochodną konstytucyjnego prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP). Na gruncie ustawy zasadniczej prawo uzyskania informacji publicznej ma kluczowe znaczenie dla jawności działania organów władzy publicznej, co podkreśla TK w licznych orzecznictwie, wskazując m.in., że art. 61 ust. 1 Konstytucji RP stanowi zobowiązanie do skonkretyzowania elementów metody postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej, "tak ażeby poprzez uregulowanie kwestii o charakterze proceduralnym i organizacyjno-technicznym, realizacja prawa do informacji, określonego w art. 61 ust. 1, ust. 2 oraz ust. 3 Konstytucji była wykonalna w praktyce" (wyrok TK z 16 września 2002 r. sygn. akt K 38/01, pub. OTK-A 2002/5/59). Na znaczenie prawa dostępu do informacji publicznej w kontekście postępowania przed sądem administracyjnym zwrócił także uwagę NSA w wyroku z 28 lipca 2016 r. sygn. akt I OSK 401/15 (pub. [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)), podkreślając, że wolą ustawodawcy jest jak najszybsze ostateczne załatwienie sprawy z zakresu informacji publicznej. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał dalej,

że "konieczne jest dążenie sądu administracyjnego do merytorycznej (materialnej) weryfikacji istoty danej sprawy dostępu do informacji publicznej, a zatem do kontroli zasadności udostępnienia informacji publicznej lub jej odmowy".

Podzielając powyższy pogląd w całości stwierdzić należy, że zgodnie z art. 7 p.p.s.a. zasady ekonomiki procesowej stoją na przeszkodzie zawieszeniu postępowania sądowoadministracyjnego w sprawie dostępu do informacji publicznej. Zauważyć należy, że argumentacja wnioskodawcy mogłaby znaleźć zastosowanie nie tylko do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, ale tak samo do wszystkich postępowań przed Wojewódzkimi Sądami Administracyjnymi w sprawach których przedmiotem jest dostęp do informacji publicznej, gdzie zawieszenie postępowania wprost godziłoby w regułę z art. 21 ust. 2 u.d.i.p. W tej sytuacji zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego do czasu wydania orzeczenia TK w sprawie o sygn. akt K 1/21 byłoby nie tylko nieekonomiczne, ale też niecelowe i niezgodne ze względami sprawiedliwości. Uwzględniając zatem, że art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. ma charakter fakultatywny i jego zastosowanie zależy od uznania sądu, Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym nie podzielił stanowiska o zasadności zawieszenia postępowania w rozpatrywanej sprawie. Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny z braku przesłanek z art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a., w zw. z art. 193 p.p.s.a. odmówił zawieszenia postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Przechodząc do oceny zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej przede wszystkim należy odnieść się do najdalej idącego zarzutu, braku uprawnienia Marcina Miłkowskiego do wniesienia skargi, co zdaniem organu miałyby skutkować nieważnością postępowania stosownie do treści art. 183 § 2 pkt 2 p.p.s.a. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzut ten jest nietrafny. Co prawda treść wniosku może powodować wątpliwości, kto jest wnioskodawcą, bowiem wniosek został wysłany z prywatnego adresu Marcina Miłkowskiego z żądaniem aby na ten adres przesłać odpowiedź, a pod wnioskiem napisano „Regionalna Telewizja Opolskie Marcin Miłkowski dyrektor”. Jednak w toku całego postępowania w pierwszej i drugiej instancji organy Policji nie miały wątpliwości, że wnioskodawcą jest działający we własnym imieniu Marcin Miłkowski. Świadczy o tym chociażby korespondencja prowadzona z wnioskodawcą, w której za adresata uznaje się Marcina Miłkowskiego a nie Regionalną Telewizję Opolskie czy Stowarzyszenie Ad Astra. Także w decyzjach obu instancji jako ich adresata wskazano wyłącznie



Marcina Miłkowskiego a w samych rozstrzygnięciach wskazano, że „po rozpatrzeniu wniosku Pana Marcina Miłkowskiego z dnia 7 listopada 2020 r.” i „po rozpatrzeniu odwołania Marcina Miłkowskiego”. Również z odwołania wynika wprost, że wniósł je Marcin Miłkowski, który wskazał swój nr PESEL i tylko zaznaczył, że jest dziennikarzem Regionalnej Telewizji Opolskie. Skoro nawet w zaskarżonych decyzjach organy uznały, że wnioskodawcą jest Marcin Miłkowski, który temu nie zaprzecza, to nie sposób zgodzić się z twierdzeniem Komendanta Wojewódzkiego Policji po raz pierwszy zgłoszonym w skardze kasacyjnej, że wnioskodawcą jest Stowarzyszenie Ad Astra, którego, jak twierdzi autor skargi kasacyjnej, oddziałem jest Regionalna Telewizja Opolskie. W tej sytuacji oczywistym jest, że skoro w decyzjach organów Policji o odmowie udostępnienia żądanej informacji publicznej, jako ich adresata i wnioskodawcę uznano Marcina Miłkowskiego, to oczywistym jest, że stosownie do art. 50 § 1 p.p.s.a. miał on interes prawny do wniesienia skargi na te decyzje. Marcin Miłkowski będący osobą fizyczną ma niewątpliwie, stosownie do treści art. 25 § 1 p.p.s.a. zdolność sądową. Zatem wbrew twierdzeniom skarżącego kasacyjnie organu, skarga wniesiona przez prawidłowo umocowanego pełnomocnika Marcina Miłkowskiego, nie podlegała odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 5 p.p.s.a. Brak jest zatem przesłanek z art. 183 § 2 pkt 2 p.p.s.a. do stwierdzenia nieważności postępowania przed Sądem I instancji i uchylecia zaskarżonego wyroku.

Za chybiony należy uznać zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. w zw. z art. 8 § 1, art. 11 i art. 107 § 3 k.p.a. Lakoniczna argumentacja przedstawiona na poparcie tego zarzutu w ogóle nie nawiązuje do przekonującej obszernej argumentacji Sądu I instancji, potwierdzającej naruszenie tych przepisów postępowania. Konieczne jest zatem powtórzenie za Sądem I instancji, że w niniejszej sprawie sporną jest kwestia zasadności odmowy udostępnienia wnioskowanej przez informacji w postaci wysokości wynagrodzeń i wszystkich innych elementów wynagrodzenia z uwagi na ochronę prawa do prywatności, o której stanowi art. 5 ust. 2 u.d.i.p. W tej kwestii organ de facto uznał, że powiązanie otrzymanego wynagrodzenia z konkretną osobą, w sytuacji gdy dane stanowisko zajmuje tylko jedna osoba, stanowi naruszenie prawa do prywatności. Ponadto, w ocenie organu, osoba wymieniona w decyzji nie pełni funkcji publicznej. Słusznie Sąd I instancji stwierdził, że organ dokonał błędnej wykładni art. 5 ust. 2 u.d.i.p. wyrażając nieprawidłowe stanowisko, iż już samo wskazanie imienia i nazwiska (czy możliwość powiązania danego stanowiska z konkretną osobą) pracownika otrzymującego

określone wynagrodzenie narusza prawo do prywatności, a tym samym podlega ochronie na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Jednak takiej ochronie – co do zasady – nie podlegają osoby pełniące funkcje publiczne. Tymczasem organ niejako poza stwierdzeniami, iż: po pierwsze – "wobec jawności struktury organizacyjnej Policji oraz łatwości ustalenia danych osobowych zatrudnionych w danych okresach w KPP na stanowisku ds. Prasowo-Informacyjnych, żądanie wnioskodawcy prowadziło wprost do ujawnienia prawnie chronionej informacji o wynagrodzeniu konkretnego Policjanta, lub konkretnych Policjantów zatrudnionych na tym jednoosobowym stanowisku w Policji. Tym samym żądanie nie mogło zostać uwzględnione", po drugie – "ze struktury organizacyjnej Komendy Powiatowej Policji w Nysie wynika, iż w jednostce jest tylko jedno stanowisko ds. Prasowo-Informacyjnych, przez co można zidentyfikować personalnie funkcjonariusza na tym stanowisku, co w ocenie organu odwoławczego stanowi naruszenie jego prywatności", nie podał argumentów, które uzasadniałyby uznanie, iż wystąpiła przesłanka określona w przywoływanym przez organ art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

W tej sytuacji Sąd I instancji prawidłowo przyjął, że bez szczegółowej i dogłębnej analizy organu w powyższym zakresie trudno zaakceptować stanowisko, że żądana informacja mogłaby podlegać wyłączeniu z udostępnienia na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Decyzja w omawianej materii nie została bowiem należycie i przekonująco uzasadniona, co stanowi o naruszeniu wymogów z art. 107 § 3 k.p.a., wedle którego uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

Trafnie wskazał też Sąd pierwszej instancji, że wobec charakteru popełnionego naruszenia, w myśl ogólnej zasady postępowania administracyjnego, ustalonej w art. 8 § 1 k.p.a., organy administracji zobowiązane są prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, co wyraża się m.in. w podejmowaniu czynności zmierzających do dokonania wyczerpującej oceny. Zasada ta wiąże się z zasadą przekonywania, sformułowaną w art. 11 k.p.a., zgodnie z którą organy powinny wyjaśniać zasadność przesłanek, jakimi kierują się przy załatwieniu sprawy. W odniesieniu do tych dwóch zasad doniosłą rolę pełni z kolei uzasadnienie decyzji, które nie może być sformułowane

ogólnikowo i powinno służyć przekonaniu strony do tego, że rozważono wszystkie istotne okoliczności faktyczne w kontekście obowiązujących przepisów prawa. W uzasadnieniu decyzji należy zatem przedstawić – w sposób pełny, logiczny i wyczerpujący – tok rozumowania organu. Dopiero wówczas możliwe będzie dokonanie weryfikacji zajętego przez organ stanowiska. Tylko tak sporządzone uzasadnienie stanowi o spełnieniu warunku wydania decyzji o przekonującej treści. Również zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego organ nie sprostał powyższemu obowiązkowi, naruszając wymienione wyżej przepisy.

Skoro organ nie dokonał wystarczającej analizy, czy osoba/ycy zajmujące wymienione w decyzji stanowiska pełnią funkcje publiczne, czy też nie, to w konsekwencji przedwcześnie uznał, kierując się wadliwą wykładnią art. 5 ust. 2 u.d.i.p., że na podstawie tego przepisu istnieją podstawy do odmowy udostępnienia żądanych informacji publicznych ze względu na ochronę prywatności wskazanych osób. Zatem, dokonaną przez organ ocenę, w świetle art. 5 ust. 2 u.d.i.p., należy zatem uznać za niepełną i nieuzasadniającą wystarczająco podjętego rozstrzygnięcia. Wszystkie ujawnione naruszenia są tego rodzaju, że mogły mieć lub miały istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż stanowią efekt braku rozpoznania sprawy w jej całokształcie oraz rozważenia istotnych okoliczności faktycznych, a także dokonania wadliwej wykładni zastosowanego przepisu.

Prawidłowości stanowiska Sądu I instancji w przedstawionym tu zakresie nie może podważyć stosowanie przez organy rozpoznające wniosek skarżącego o udostępnienie informacji publicznej, takiej samej praktyki w podobnych sprawach w przeszłości. Wówczas z tych samych powodów organ odmawiał udostępniania informacji publicznych ze względu na ochronę prywatności. Przede wszystkim regulacja ewentualnego odstępstwa od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw jest zawarta w art. 8 § 2 k.p.a., który to przepis nie stanowi podstawy kasacyjnej w niniejszej sprawie. Ponadto zasada ta jest skierowana do organu, co nie oznacza, że jeżeli jest wadliwa to nie może być wyeliminowana przez sąd w postępowaniu sądowoadministracyjnym. W świetle przedstawionego wyżej stanowiska Sądu I instancji, jako gołosłowne należy uznać, niczym nie potwierdzone stanowisko skarżącego kasacyjnie organu, że organ kierował się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania a uzasadnienie zaskarżonej decyzji zawiera wyczerpującą i tworzącą logiczną całość argumentację prawną i faktyczną odmowy udostępnienia żądanej informacji publicznej.

Za bezskuteczny należy uznać zarzut naruszenia prawa materialnego w postaci § 2 ust. 1 zarządzenia nr 1204 Komendanta Głównego Policji z 12 listopada 2007 r. w sprawie form i metod działalności prasowo-informacyjnej Policji. Podstawą kasacyjną z art. 174 pkt 1 p.p.s.a. mogą być jedynie przepisy prawa powszechnie obowiązującego, określone w art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, którym wskazany jako naruszony § 2 ust. 1 Zarządzenia oczywiście nie jest. Przepisy owego zarządzenia mogą wpływać na wykładnię przepisów prawa powszechnego. Jednak w skardze kasacyjnej na takowe powiązanie nie wskazano. Zatem już sam brak powiązania naruszenia § 2 ust. 1 zarządzenia z naruszeniem przepisu powszechnie obowiązującego uniemożliwia rozpoznanie tego zarzutu. Niezależnie od tego zauważyć należy, że wskazany przepis zarządzenia nie był przywoływany w zaskarżonych decyzjach i odpowiedzi na skargę. A nade wszystko Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że podziela stanowisko Sądu I instancji, że osoby odpowiedzialne czy realizujące zadania związane z korespondencją z mediami, udzielające pomocy organowi przy kontaktach z mediami są osobami pełniącymi funkcję publiczną. To te osoby stają się dla opinii publicznej "twarzą" organu, bo te osoby są identyfikowalne z organem, analogicznie do funkcji rzeczników prasowych w innych strukturach władzy publicznej, co do których ugruntowane jest orzecznictwo sądów administracyjnych co do jawności otrzymywanych przez nich wynagrodzeń – tak np.: NSA w wyroku z 22 czerwca 2018 r., sygn. akt I OSK 2273/15 oddalającym skargę kasacyjną od wyroku WSA z 20 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 1980/14, w którym stwierdzono, że „[n]ie sposób podzielić argumentacji organu, iż funkcja rzecznika prasowego Ministra ma charakter usługowy, gdyż jego rola sprowadza się do reprezentowania i komentowania stanowiska właściwego ministra oraz zadań przez niego wykonywanych”. Podobnie orzekł NSA w wyroku z 11 maja 2018 r., sygn. akt I OSK 1586/16 oddalającym skargę kasacyjną od wyroku WSA z 1 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Wa 1587/15, w którym stwierdził, że wykonywanie zadań z zakresu polityki informacyjnej nie stanowi czynności usługowej, co przesądza o pełnieniu przez rzecznika prasowego funkcji publicznej.

Sąd I instancji po dokonaniu wykładni pojęcia osób pełniących funkcje publiczne w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p., dokonał analizy zakresu czynności oficera prasowego w Komendzie Powiatowej Policji i biorąc pod uwagę model utrzymywania bieżących relacji ze środkami masowego przekazu stwierdził, że zasadniczą rolę odgrywają w nim rzecznicy prasowi wyznaczeni do kontaktu z

dziennikarzami. Zatem przyjął, że nie sposób uznać, jak oczekują tego orzekające w sprawie organy, że stanowisko objęte zapytaniem wnioskodawcy jako realizujące powyższe zadania, przez świadczoną w tym zakresie pomoc organowi, nie jest związane z pełnieniem funkcji publicznej, co z kolei ma wpływ na zastosowanie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Naczelny Sąd Administracyjny pogląd ten podziela.

Stosownie do treści art. 5 ust. 2 u.d.i.p. „[p]rawo 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”. Z powyższego unormowania wynika, że obowiązkiem organu jest udzielenie informacji dotyczącej każdego, kto pełni funkcję w organach władzy publicznej lub wykonuje powierzone mu państwowe lub samorządowe zadania, nawet jeżeli nie wyraził on zgody na udzielenie takiej informacji. Obowiązek ten nie obejmuje natomiast informacji dotyczących pracowników niepełniących funkcji publicznych, mających związek z pełnieniem tych funkcji, gdyż w tym przypadku podlegają one prawnej ochronie, a ich udostępnienie może nastąpić jedynie za zgodą danego pracownika. Brak takiej zgody wyklucza udostępnienie informacji publicznej.

Ustawodawca w ustawie o dostępie do informacji publicznej nie zdefiniował pojęcia osoby pełniącej funkcje publiczne. W orzecznictwie sądów administracyjnych natomiast przyjmuje się jako cechę wyróżniającą osobę pełniącą funkcję publiczną, posiadanie określonego zakresu uprawnień pozwalających na kształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej (por. wyroki NSA z 8 lipca 2015r. sygn. akt I OSK 1530/14, z 8 lipca 2015 r. sygn. akt I OSK 33/17, wyrok WSA w Gliwicach z 29 marca 2004 r. sygn. akt II SAB/Ka 144/03, pub. [www.nsa.orzeczenia.gov.pl](http://www.nsa.orzeczenia.gov.pl)). Podkreśla się, że osobą pełniącą funkcję publiczną będzie każdy, kto pełni funkcję w organach władzy publicznej lub też w strukturach jakichkolwiek osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, jeżeli funkcja ta obejmuje uprawnienia m.in. do dysponowania majątkiem publicznym, zarządzania sprawami związanymi z wykonywaniem swych zadań przez władze publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują lub gospodarują mieniem komunalnym, lub majątkiem Skarbu Państwa. Istotne jest posiadanie prawa do działania wpływającego na podejmowanie decyzji (nie tylko w sensie procesowych

rozstrzygnięć) w tej materii (por. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2013 r. sygn. akt I OSK 1044/13, pub. [www.nsa.orzeczenia.gov.pl](http://www.nsa.orzeczenia.gov.pl)). Nie ma przy tym znaczenia, na jakiej podstawie prawnej osoba wykonuje funkcję publiczną (zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2012, s. 87; M. Bidziński, w M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2010, s. 73-74). W doktrynie spostrzeżono, że nawet osoby fizyczne niewchodzące w skład aparatu państwa w pewnych warunkach powinny być traktowane jako osoby pełniące funkcje publiczne (E. Olejniczak-Szałowska, Prawo do informacji publicznej a prawo do prywatności osób pełniących funkcje publiczne w świetle orzecznictwa, CASUS 2015, nr 3 (77), s. 17). Odnosi się to w praktyce orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego np. do kontrahentów zawierających umowy z podmiotami publicznymi (wyroki NSA z 25 kwietnia 2014 r. sygn. akt I OSK 2499/13, z 11 grudnia 2014 r. sygn. akt I OSK 213/14, pub. [www.nsa.orzeczenia.gov.pl](http://www.nsa.orzeczenia.gov.pl)); wyrok SN z 8 listopada 2012 r. sygn. akt I CSK 190/12; pub. OSNC 2013/5/67). Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną powinno zatem odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne (por. wyrok WSA w Gdańsku z 11 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 5/14; wyrok WSA w Bydgoszczy z 16 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 395/14, pub. [www.nsa.orzeczenia.gov.pl](http://www.nsa.orzeczenia.gov.pl)).

Dominujące orzecznictwo sądów administracyjnych skłania się za szeroką wykładnią pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną i nie ogranicza się tylko do funkcjonariuszy publicznych, lecz obejmuje każdą osobę mającą związek z realizacją zadań publicznych, taki też pogląd reprezentuje NSA w rozpoznawanej sprawie. Przyjmuje się generalnie, że funkcja publiczna to funkcja związana z uprawnieniami i obowiązkami w zakresie realizacji zadań o znaczeniu publicznym (por. wyrok NSA z 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 125/11, pub. [www.nsa.orzeczenia.gov.pl](http://www.nsa.orzeczenia.gov.pl)); postanowienie SN z 25 czerwca 2004 r., sygn. akt V KK 74/04). Tym samym "funkcja publiczna" jest postrzegana przez pryzmat oceny społecznej, oddziaływania na sferę publiczną. Można zatem założyć, że ustawodawca pojęcie funkcji publicznej (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.) wiąże z pojęciem "sprawy publicznej" (art. 1 ust. 1 u.d.i.p.), gdyż w tym kontekście funkcja publiczna oznacza oddziaływanie na sprawy publiczne. Nie oznacza to wszak utożsamienia tych pojęć, lecz ich komplementarną interpretację. Użyte w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. pojęcie "osoby pełniącej funkcję publiczną" obejmuje

każdą osobę, która ma wpływ na kształtowanie spraw publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., tj. na sferę publiczną. Taka wykładnia odpowiada intencjom twórców u.d.i.p. oraz najpełniej urzeczywistnia dyrektywę konstytucyjną wynikającą z art. 61 ust. 1 ustawy zasadniczej, nie uchybiając art. 51 ust. 1 i art. 47 Konstytucji RP, a zatem znajduje dodatkową podstawę w wykładni prokonstytucyjnej. Co więcej, taka wykładnia pozwala zapewnić efektywny dostęp do informacji publicznej służący transparentności działania władzy publicznej także w warunkach jej styku ze sferą prywatną, a zatem wpisuje się w normę zawartą w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP (por. wyrok NSA z 8 lipca 2015 r. sygn. akt I OSK 1530/14 (pub. [www.nsa.orzeczenia.gov.pl](http://www.nsa.orzeczenia.gov.pl)). Godzi się bowiem zauważyć, że ograniczenie dostępności informacji publicznej jest wyjątkiem od zasady (por. ust. 1 i 3 art. 61 Konstytucji RP), a zatem w myśl reguły *exceptiones non sunt extendendae* ewentualne wątpliwości w tej mierze należało przesądzać na rzecz zasady jawności (zasadę tę potwierdza wyrok NSA z 18 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 951/14, pub. [www.nsa.orzeczenia.gov.pl](http://www.nsa.orzeczenia.gov.pl)).

Wskazać oczywiście należy, że interpretacji pojęć użytych w art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. dokonał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05 (pub. OTK - A 2006/3/30). Stwierdził m.in., że analizowane pojęcie osoby pełniącej funkcje publiczne jest ściśle związane z konstytucyjnym ujęciem prawa z art. 61 ust. 1, a więc nie może budzić wątpliwości, że chodzi tu o osoby, które związane są formalnymi więziami z instytucją publiczną (organem władzy publicznej). Sprawowanie funkcji publicznej wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych. Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno zatem odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji, przy czym nie muszą to być osoby uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych. Osobą pełniącą funkcje publiczne w rozumieniu cytowanego przepisu są nie tylko osoby działające w sferze imperium, ale również te, które wywierają wpływ na podejmowanie rozstrzygnięć o charakterze władczym, a więc osoby pełniące takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych

osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem szeroko rozumianych decyzji dotyczących innych podmiotów. Zdaniem Trybunału nie jest też możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie, czy i w jakich okolicznościach osoba funkcjonująca w ramach instytucji publicznej będzie mogła być uznana za sprawującą funkcję publiczną. Nie każda osoba publiczna będzie tą, która pełni funkcje publiczne. Trybunał zaznaczył, że nie każdy pracownik takiej instytucji będzie tym funkcjonariuszem, którego sfera chronionej prywatności może być zawężona z perspektywy uzasadnionego interesu osób trzecich, realizującego się w ramach prawa do informacji. Nie można twierdzić, że w wypadku ustalenia kręgu osób, których życie prywatne może być przedmiotem uzasadnionego zainteresowania publiczności, istnieje jednolity mechanizm czy kryteria badania zakresu możliwej ingerencji. TK dostrzegł, że trudno byłoby stworzyć ogólny, abstrakcyjny, a tym bardziej zamknięty katalog tego rodzaju funkcji i stanowisk. Spod zakresu funkcji publicznej TK wykluczył takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny. W orzecznictwie sądów administracyjnych za pracowników na stanowiskach o charakterze usługowym czy technicznym, traktuje się szeregowych pracowników ~~nieposiadających~~ żadnego wpływu na procesy decyzyjne, wykonujących szeroko rozumiane czynności pomocnicze (np. obsługa biurowa, informatyczna, utrzymanie czystości, sekretarka, kucharka, kierownik administracyjny szkoły odpowiadający za pracę personelu obsługowego i administracyjnego).

Należy też zauważyć, że pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną na gruncie u.d.i.p. nie zawęży się do definicji tego pojęcia zawartej w Kodeksie karnym (art. 115 § 13 i 19) przemawia zdaniem Sądu wykładnia systemowa. Po pierwsze, Kodeks karny jest regulacją podstawową dla norm prawa karnego, nie zaś administracyjnego. Po drugie, racjonalny ustawodawca nie zawarł w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. odesłania do definicji ww. pojęcia ujętej w Kodeksie karnym, gdy tymczasem uczynił to względem pojęcia funkcjonariusza publicznego w art. 6 ust. 2 u.d.i.p. Przyjmując zatem racjonalność działania ustawodawcy założyć należy, że jego wolą było nadanie pojęciu "osób pełniących funkcję publiczną" autonomicznego znaczenia na gruncie u.d.i.p. Spostrzeżenie to koresponduje ze stanowiskiem doktryny, zgodnie z którym przepisy zarówno Kodeksu karnego, dokonują autonomicznie, jedynie na potrzeby wewnętrznej treści tego aktu normatywnego, definiowania omawianej kategorii podmiotowej, w konsekwencji czego użyte w określonym w nich znaczeniu



pojęcia mogą stanowić zaledwie wskazówką interpretacyjną dla ustalenia desygnatów nazwy "osoba pełniąca funkcję publiczną", użytej w u.d.i.p. (zob. J. Uliasz, Prawo do prywatności osób pełniących funkcje publiczne, "Samorząd Terytorialny" 2013, nr 3, s. 58). Mając powyższe na uwadze, należy wyraźnie stwierdzić, że pojęcie "osoby pełniącej funkcję publiczną" ma na gruncie u.d.i.p. autonomiczne i szersze znaczenie, niż w art. 115 § 13 i 19 Kodeksu karnego.

Przedstawiona wyżej wykładnia pojęcia osób pełniących funkcje publiczne jest zbieżna z zaprezentowaną przez Sąd I instancji. Dlatego za niezasadny należało uznać zarzut naruszenia art. 5 ust. 2 u.d.i.p. przez jego błędną wykładnię.

Chybiony jest też ostatni zarzut naruszenia art. 61 ust. 1 i 3 Konstytucji RP w zw. z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Autorka skargi kasacyjnej upatruje go w błędnej ich „wykładni i zastosowaniu polegającym na uznaniu, że prawo do wnioskowanej informacji nie podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej”. Lektura uzasadnienia zaskarżonego wyroku prowadzi do wniosku, że Sąd nie przyjął, że prawo do wnioskowanej informacji nie podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej. Sąd I instancji dokonał wykładni art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w zakresie ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej jaką jest wynagrodzenie osób pełniących funkcje publiczne i składniki tego wynagrodzenia, abstrahując od ustaleń w niniejszej sprawie. Natomiast nie stwierdził aby prawo do żądanej przez Marcina Miłkowskiego nie mogło być ograniczone ze względu na prywatność osoby pełniącej funkcję oficera prasowego w Komendzie Powiatowej Policji w Nysie. Potwierdza to choćby wywód tego Sądu z karty 21 uzasadnienia wyroku tj., że „organ nie dokonał wystarczającej analizy, czy osoba/y zajmujące wymienione w decyzji stanowiska pełnią funkcje publiczne, czy też nie. W konsekwencji przedwcześnie uznał, kierując się wadliwą wykładnią art. 5 ust. 2 u.d.i.p., że na podstawie tego przepisu istnieją podstawy do odmowy udostępnienia żądanych informacji publicznych ze względu na ochronę prywatności wskazanych osób. Dokonaną przez organ ocenę w świetle art. 5 ust. 2 u.d.i.p. należy zatem uznać za niepełną i nieuzasadniającą wystarczająco podjętego rozstrzygnięcia”. Z dalszych wywodów Sądu wynika, że to organ ponownie rozpoznając sprawę będzie obowiązany zająć stanowisko co do możliwości ograniczenia prawa dostępu do żądanych informacji publicznych ze względu na ochronę prywatności.

Przyznać należy, że wykładnia art. 61 ust. 1 i 3 konstytucji w zw. z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. nie jest w orzecznictwie jednolita. Jednak wykładnia tych przepisów

przedstawiona przez Sąd I instancji dominuje w orzecznictwie sądów administracyjnych i zasługuje na aprobatę. Z tej przyczyny nie można zgodzić się z odmiennym stanowiskiem skarżącego kasacyjnie organu w tej kwestii. Nie budzi wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego, że skarżący kasacyjnie organ nieprawidłowo stwierdził, iż już samo wskazanie imienia i nazwiska (czy możliwość powiązania danego stanowiska z konkretną osobą pracownika otrzymującego określone wynagrodzenie narusza prawo do prywatności i stanowi podstawę do odmowy udostępnienia informacji o tym wynagrodzeniu lub jego elementach. Takiej ochronie, co do zasady nie podlegają bowiem osoby pełniące funkcje publiczne, co do żądania informacji mających związek z pełnieniem tych funkcji. Niewątpliwie taki związek ma wynagrodzenie osób pełniących funkcje publiczne.

Trafnie Sąd pierwszej instancji wyjaśnił, że problematyka związana z konfliktem między prawem do informacji publicznej a ochroną prawa do prywatności w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne była już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który przyjmuje, że możliwość ingerencji w prawo do prywatności ma znacznie szerszy zakres w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne, niż do pozostałych osób. Trybunał Konstytucyjny nie wyłącza jednak a priori ochrony prywatności osób pełniących funkcje publiczne. Rozważając konstytucyjność wyłączenia, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p., Trybunał wskazał, że podstawowym problemem jest określenie związku między życiem prywatnym takiej osoby, a działalnością publiczną. Jego istnienie oznacza, że informacja powinna się wiązać z funkcjonowaniem instytucji, w szczególności mogłaby mieć znaczenie dla ukształtowania się poglądu o sposobie jej funkcjonowania. Wskazuje się, że w każdym konkretnym przypadku należy ważyć obie chronione prawem wartości (wyrok TK z 20 marca 2006 r. sygn. K 17/05, OTK-A 2006/3/30). Nie oznacza to jednak, że udzielenie informacji o wynagrodzeniu w każdym przypadku naruszać będzie prawo do prywatności. Prawo do prywatności, statutowane w art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zagwarantowane jest m.in. w aspekcie ochrony danych osobowych, przewidzianej w art. 51 Konstytucji RP. Przepis art. 47 Konstytucji RP stanowi, że każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Przez życie prywatne należy przy tym rozumieć takie wydarzenia, które nie są bezpośrednio związane z wykonywaniem przez daną osobę zadań i kompetencji organów władzy publicznej, czy też innej działalności o publicznym znaczeniu (zob.

P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2008, str. 114; wyrok SN – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 3 października 2002 r. sygn. akt III RN 89/2002, OSNP 2003/18, poz. 426). Prywatność jest pojęciem szerokim, niepoddającym się wyczerpującej definicji (zob. M. Nowicki, Wokół Konwencji Europejskiej, Warszawa 2009, str. 354; zob. orzeczenie ETPC Costello-Roberts v. Wielka Brytania z 25 marca 1993 r., A. 247-C, <http://www.echr.coe.int>). Niewątpliwie jednak prawo do prywatności ma charakter wolnościowy, gdyż zapewnia jednostce swobodę dysponowania informacjami na własny temat. Często ujmuje się je też jako prawo do bycia pozostawionym w spokoju. Nikt nie chce bowiem, aby bez istotnego uzasadnienia ingerowano w jego życie. Prawo do prywatności to prawo do decydowania o sobie. Jednak dane osobowe osób pełniących funkcje publiczne z natury swej korzystają z ograniczonej ochrony, a prawo dostępu do nich wyprowadzić można bezpośrednio z art. 61 Konstytucji RP. Przy rozpatrywaniu żądania udostępnienia tego rodzaju informacji publicznej, nieuzasadnione jest zatem powoływanie się na ochronę danych osobowych wynikającą z ustawy o ochronie danych osobowych. Jeśli bowiem żądana informacja publiczna dotyczy imienia, nazwiska, pełnionej funkcji, czy też innych danych określonych ustawą o dostępie do informacji publicznej (w tym kompetencji, sposobu powołania na stanowisko) lub nawet informacji w niej niewymienionych, a ściśle związanych z pełnioną aktualnie lub w przeszłości funkcją publiczną, w tym informacji o wysokości środków publicznych wydatkowanych na wynagrodzenie uzyskane w związku z pełnioną funkcją publiczną – nie jest uprawnione powoływanie się przy odmowie udostępnienia informacji publicznej na ustawę o ochronie danych osobowych, czy prawo do prywatności.

Skoro w skardze kasacyjnej nie wykazano naruszenia przez Sąd prawa materialnego to brak było przesłanek z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) p.p.s.a. do uwzględnienia skargi przez Sąd I instancji. W konsekwencji za niezasadne należało uznać zarzut naruszenia tego przepisu.

Mając na uwadze powyższe wywody, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw, dlatego na mocy art. 184 p.p.s.a. ją oddalił.

Na podstawie art. 158 § 3 p.p.s.a. sprostowano oczywistą omyłkę pisarską w pkt 2 sentencji zaskarżonego wyroku w ten sposób, że wpisano prawidłowe nazwisko skarżącego „Miłkowskiego” zamiast błędnego nazwiska „Mikołowskiego”.

O kosztach postępowania kasacyjnego, od Komendanta Wojewódzkiego Policji w Opolu na rzecz Marcina Miłkowskiego, ograniczających się do wynagrodzenia radcy prawnego, orzeczono na podstawie art. 204 pkt 2 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Paulina Gromulska*  
sekretarz sądowy

