



W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 maja 2019 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	Sędzia NSA	Tamara Dzielakowska (spr.)
Sędziowie:	Sędzia NSA	Przemysław Szustakiewicz
	Sędzia del. WSA	Jolanta Górską
Protokolant	starszy inspektor sądowy Magdalena Błaszczyk	

po rozpoznaniu w dniu 29 maja 2019 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skarg kasacyjnych Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rady Izby Notarialnej w Krakowie

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie

z dnia 27 czerwca 2017 r. sygn. akt II SAB/Kr 70/17

w sprawie ze skargi

na bezczynność Rady Izby Notarialnej w Krakowie

w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

1. uchyla zaskarżony wyrok w pkt III (trzecim) i zobowiązuje Radę Izby Notarialnej w Krakowie do rozpoznania wniosku skarżącego z 23 listopada 2014 r. w zakresie pkt 1 (pierwszego) w terminie 14 dni od dnia doręczenia odpisu niniejszego wyroku;
2. oddala skargę kasacyjną Rady Izby Notarialnej w Krakowie.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem:

Magdalena Błaszczyk

starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 27 czerwca 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie (sygn. akt II SAB/Kr 70/17) po rozpoznaniu skargi na beczynność Rady Izby Notarialnej w Krakowie w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej:

- I. zobowiązał Radę do wydania w terminie 14 dni aktu lub dokonania czynności w przedmiocie wskazania dat dziennych i wymiaru godzinowego w jakich sędzia prowadził zajęcia w Izbie w latach 2011, 2012, 2013 i 2014 zgodnie z wnioskiem skarżącego z 23 listopada 2014 r.
- II. stwierdził, że beczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
- III. w pozostałym zakresie skargę oddalił;
- IV. zasądził od Rady na rzecz skarżącego zwrotów kosztów postępowania.

W uzasadnieniu powyższego wyroku Sąd pierwszej instancji wskazał, że skarżący złożył do Izby Notarialnej w Krakowie wniosek o udostępnienie informacji publicznej poprzez wskazanie:

1. jakie kwoty brutto i z jakich tytułów wypłacone zostały w latach 2011, 2012, 2013 i 2014 na rzecz Sędziego Sądu Okręgowego Roberta Jurgi (m.in. z tytułu wynagrodzenia za prowadzenie zajęć dla aplikantów notarialnych);
2. dat dziennych i wymiaru godzinowego, w jakich ww. sędzia prowadził zajęcia w latach 2011, 2012, 2013, 2014.

W piśmie z 4 grudnia 2014 r. Prezes Rady Izby Notarialnej wyjaśnił, że informacje dotyczące kwot brutto oraz z tytułu wypłat na rzecz Sędziego nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy.

Skargę na beczynność Rady Izby Notarialnej złożył Zdaniem skarżącego informacja dotyczy osoby pełniącej funkcję publiczną (sędziego) i samorządu zawodowego (Izby Notarialnej), który realizuje zadania publiczne i to na zasadzie monopolu (szkolenie aplikantów notarialnych), a zatem Izba zobowiązana jest do udzielania informacji publicznej.

W odpowiedzi na skargę Rada Izby Notarialnej wniosła o jej oddalenie.

Rozpoznając powyższą skargę, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie uznał ją za częściowo zasadną.

Nie budziło wątpliwości Sądu pierwszej instancji zaliczenie notariuszy do zawodu zaufania publicznego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, podkreślając, że piecza samorządu zawodowego powinna być rozumiana w sposób

możliwie szeroki i obejmować nie tylko przyjmowanie do korporacji, organizowanie doskonalenia zawodowego, ale również organizowanie szkolenia aplikantów notarialnych. Potwierdza to art. 35 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1796). Kształcenie aplikantów notarialnych nie jest objęte sferą niepubliczną (prywatną), lecz stanowi realizację ustawowego zadania tego samorządu (art. 35 pkt 3 ww. ustawy w związku z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP). W tym zakresie wykonuje on zadanie publiczne i wiedza o tym dotyczy informacji o działalności organów tego samorządu, a więc jest informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej w zw. z art. 61 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP. Umowy zawierane przez samorząd notarialny, których przedmiotem jest odpłatne prowadzenie zajęć z aplikantami notarialnymi mają za cel wykonanie zadania publicznego i są finansowane z majątku tego samorządu (art. 72 a § 2 w związku z art. 35 pkt 4 Prawa o notariacie). Samorząd zawodowy wykonuje w tym zakresie zadania publiczne i wiedza o ich działalności jest niewątpliwie informacją publiczną. Zadania publiczne mogą być wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy i cechuje je nie tylko użyteczność dla ogółu, a także sprzyjanie osiągnięciu celów określonych w Konstytucji lub w ustawie.

Taki też wymiar zdaniem Sądu pierwszej instancji mają informacje zawarte w punkcie 2 wniosku skarżącego. Żądanie dotyczy wskazań dat dziennych i wymiaru godzinowego, w jakich sędzia prowadził zajęcia w izbie w latach 2011-2014 i była ona związana z funkcjonowaniem i działalnością samorządu zawodowego w ramach działań publicznych wynikających z powołanych przepisów.

Analizując z kolei żądanie zawarte w punkcie 1 wniosku, Sąd pierwszej instancji przywołał art. 10 ust. 2 Konstytucji RP oraz podkreślił, że informacje o statusie materialnym danej osoby (w tym wysokości zarobków) stanowią informacje z zakresu prywatności osoby fizycznej. Prawo do prywatności także w tym zakresie podlega jednak ograniczeniom przewidzianym w ustawach, w tym ustawie o dostępie do informacji publicznej (art. 5 ust. 2). Jak podkreśla się w orzecznictwie, Konstytucja RP nie daje żadnych podstaw do przyjmowania priorytetu któregoś z tych praw jako punktu wyjścia w procesie wykładni regulacji ustawowych. Zwłaszcza przyjęta w polskim porządku prawnym konstrukcja prawa dostępu do informacji publicznej – jako prawa o treści pozytywnej i wykreowanego przez prawodawcę, a nie prawa zadeklarowanego i prawa, które miałoby charakter prawa wolnościowego - nie

pozwala traktować go jako prawa nadrzędnego w stosunku do innych praw podmiotowych. Prawo dostępu do informacji nie ma charakteru bezwzględnego, a jego granice wyznaczone są m.in. przez konieczność respektowania praw i wolności innych podmiotów.

W okolicznościach niniejszej sprawy wniosek skarżącego dotyczył wskazania wysokości wynagrodzenia oznaczonej z imienia i nazwiska – osoby prowadzącej wykłady na aplikacji notarialnej w Izbie Notarialnej w Krakowie. Wniosek ten dotyczył zatem w sposób bezpośredni sfery *ad personam* (np. stawka godzinowa dla wykładowców prowadzących zajęcia na aplikacji notarialnej) i dotyczyła wynagrodzenia konkretnie wskazanej osoby. Żądanie ujawnienia prywatnych danych dotyczących zatrudnionej osoby nie jest tożsame z żądaniem niespersonifikowanej informacji o wysokości środków finansowych przeznaczanych na działalność i funkcjonowanie organu, czyli ciężarach publicznych wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. h ustawy. Tym samym żądanie zawarte w punkcie 1 wniosku narusza chronione konstytucyjnie prawa i wolności innych podmiotów, co sprawia, że dostęp do informacji publicznej doznaje w tym przypadku uzasadnionego ograniczenia.

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2016, poz. 718 ze zm. – zwanej dalej P.p.s.a.) orzekł jak w punkcie I wyroku. Nadto Sąd uznał, że bezczynność Rady nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, gdyż nie pozostawiono wniosku bez odpowiedzi, a w pismach z 4 grudnia 2014 r. i 7 stycznia 2015 r. Rada przedstawiła swoje stanowisko. Świadczyło to o błędnym interpretowaniu prawa i nie miało cech lekceważącego traktowania obowiązków. Rozstrzygnięcie z punktu III wydano na mocy art. 151 P.p.s.a., a o kosztach orzeczono stosownie do art. 200 ustawy.

Skargi kasacyjne od powyższego wyroku wnieśli Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rada Izby Notarialnej w Krakowie.

Rzecznik Praw Obywatelskich, zaskarżył wyrok w części oddalającej skargę. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie:

1. prawa materialnego, tj. art. 1 ust. 1, art. 5 ust. 2 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, przez przyjęcie, że żądane przez skarżącego informacje publiczne są informacją publiczną, ale nie podlegają udostępnieniu ze względu na prywatność osoby fizycznej, podczas gdy organ nie wydał

decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej z powodu ochrony prywatności, lecz uznał, że żądane informacje nie są informacją publiczną, a zatem nie podlegają udostępnieniu;

2. przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 149 § 1 P.p.s.a. poprzez niestwierdzenie, że w sprawie doszło do bezczynności organu, mimo że organ nie podjął działań, do których był zobowiązany w oparciu o przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, co skutkowało oddaleniem skargi na bezczynność.

Wskazując na powyższe, Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i rozpoznanie skargi na bezczynność, względnie o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie w tym zakresie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Krakowie.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej, Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że Rada Izby Notarialnej jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej jako organ samorządu zawodowego, a żądane przez wnioskodawcę informacje dotyczące wynagrodzenia wypłacanego sędziemu są informacjami dotyczącymi działalności samorządu zawodowego i osoby pełniącej funkcję publiczną. Podlegają zatem udostępnieniu. W rozpoznawanej sprawie Sąd nie mógł jednak ocenić, czy żądana informacja podlega ograniczeniu, lecz winien zobowiązać organ do rozpatrzenia wniosku. Domaganie się przez skarżącego dostępu do informacji stanowiących informację publiczną powodowało, że organ dysponujący tą informacją miał obowiązek jej udostępnienia, bądź odmowy udostępnienia, jeżeli stały temu na przeszkodzie przepisy prawa.

Rada Izby Notarialnej w Krakowie z kolei zaskarżyła powyższy wyrok w części, tj. w zakresie pkt I, II i IV, zarzucając mu:

1. naruszenie przepisów postępowania, w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy (w rozumieniu art. 174 pkt 2 P.p.s.a.), tj. art. 149 § 1 pkt 3 P.p.s.a. w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej poprzez stwierdzenie bezczynności Izby, podczas gdy ze względu na fakt, iż żądana informacja nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu ustawy, nie znajduje uzasadnienia stwierdzenie, że Izba pozostawała w bezczynności;
- naruszenie prawa materialnego (w rozumieniu art. 174 pkt 1 P.p.s.a.), tj.:

2. art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej w zw. z art. 61 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 72a § 2 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że umowy zawierane przez samorząd notarialny, których przedmiotem jest odpłatne prowadzenie zajęć z aplikantami notarialnymi finansowane są z majątku samorządu i stanowią tym samym informację publiczną podczas gdy są to środki aplikantów notarialnych, przeznaczone na organizację aplikacji notarialnej, którymi jedynie zarządza izba notarialna;
3. art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że informacja o datach dziennych i wymiarze godzinowym, w jakim indywidualnie wskazana osoba prowadziła zajęcia na rzecz Izby, stanowi informację publiczną o działalności organów samorządu zawodowego, podczas gdy jest to informacja dotycząca w sposób bezpośredni sfery *ad personam* sędziego, a nie informacja publiczna.

Wskazując na powyższe zarzuty, Rada Izby Notarialnej wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w zakresie punktów I, II i IV i rozpoznanie skargi poprzez jej oddalenie ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania WSA w Krakowie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie należy wskazać, że w rozpoznawanej sprawie Sąd pierwszej instancji prawidłowo przyjął, że dla zakwalifikowania danej informacji jako publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej niezbędna jest jej ocena z punktu widzenia dwóch kryteriów tj. podmiotowego – odnoszącego się do podmiotu do którego skierowane jest żądanie udostępnienia informacji, a w szczególności czy jest to podmiot ustawowo zobowiązany do jej udostępnienia oraz przedmiotowego (rzeczowego) – dotyczącego rodzaju informacji o udzielenie której ubiega się wnioskodawca, jej treści i charakteru. Pierwsze ustalenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, że Rada Izby Notarialnej jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji jako organ samorządu zawodowego wykonujący zadania publiczne nie stanowiło zasadniczo przedmiotu sporu i nie było kwestionowane przed podmioty wnoszące skargi kasacyjne. Spór na gruncie niniejszej sprawy ujawnił się natomiast na punkcie

kryterium przedmiotowego, chociaż skarga kasacyjna wniesiona przez Radę Izby Notarialnej w Krakowie w znacznej mierze abstrahuje w tej mierze od wypowiedzi Sądu pierwszej instancji.

Podnosząc zarzut naruszenia art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej w zw. z art. 61 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 72a § 2 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (zarzut 2), Rada Izby Notarialnej starała się wykazać, że umowy zawierane przez samorząd nie są informacją publiczną, gdyż środki przeznaczone na prowadzenie zajęć należą do aplikantów, którymi Izba jedynie zarządza. Taka argumentacja jednak nie kwestionuje prawidłowości stanowiska Sądu pierwszej instancji, ale pomija cały kontekst szerszej wypowiedzi zawartej w wyroku. Sąd ten przede wszystkim eksponował publiczny charakter samorządu i powierzone mu ustawowo cele oraz zadania, jakimi jest m.in. kształcenie aplikantów notarialnych, a więc wykonywanie przez ten samorząd zadań publicznych. Jedynie dodatkowo wskazywano, że przedmiotowe umowy zawierane przez samorząd „mają za cel wykonywania zadania publicznego i są finansowane z majątku tego samorządu”, którego z kolei zadaniem „jest sprawowanie zarządu majątkiem samorządu notarialnego i rozporządzenie nim”, co jednak nie oznacza, że znaczenie dla publicznego charakteru owych umów miało to, kto je finansuje i w jaki sposób. Takiego znaczenia dopiero nabiera ustalenie w wykonaniu jakiego obowiązku ustawowego są one zawierane. Wobec tego, że w rozpoznawanej sprawie chodziło o ustawowy obowiązek kształcenia aplikantów realizowany przez samorząd w ramach powierzonych mu ustawowo zadań publicznych żadnego znaczenia nie mógł mieć sposób jego finansowania.

Z tych też względów analizowany zarzut nie mógł zostać uwzględniony podobnie jak i zarzut art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (zarzut 3 skargi kasacyjnej Rady Izby Notarialnej). Jak trafnie uznał Sąd pierwszej instancji, skoro samorząd zawodowy wykonuje zadania publiczne i wiedza o jego działalności jest informacją publiczną, to taką informacją jest również sposób wykonywania tych zadań, w tym sposób kształcenia aplikantów. Zatem wszelkie umowy zawierane przez samorząd notarialny mające na celu realizację jego zadania polegającego na kształceniu aplikantów mają walor informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Przypomnieć również trzeba, a co słusznie eksponuje w swojej skardze kasacyjnej Rzecznik Praw Obywatelskich, że przedmiotem niniejszej sprawy była skarga na bezczynność, a więc skarga na nierozpoznanie wniosku o udzielenie informacji publicznej, a nie skarga na decyzję o odmowie udzielenia takiej informacji, co mogłaby sugerować lektura uzasadnienia skarżonego wyroku. Na tym etapie postępowania nie było zatem podstaw do kwalifikowania informacji, której udostępnienia domagał się skarżący, jako podlegającej udostępnieniu lub nie, a jedynie zbadanie, czy Rada Izby Notarialnej zrealizowała wniosek o udzielenie informacji publicznej w sposób przewidziany w przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Podkreślić także należy, że zobowiązanie do rozpoznania wniosku na podstawie przepisów tej ustawy co do zasady nie oznacza bezwzględnego nakazu uwzględnienia zgłoszonego żądania. Przyjęcie, że dane informacje stanowią informację publiczną nie wyklucza bowiem, że w treści poszczególnych, wnioskowanych dokumentów znajdują się informacje, których ujawnienie na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej podlegać może wyłączeniu. W zależności od wyników przeprowadzonego postępowania adresat wniosku może zatem załatwić wniosek pozytywnie (udostępniając informację publiczną) albo negatywnie, odmawiając udostępnienia informacji ze względu na ograniczenia wskazane w art. 5 lub umorzyć postępowanie na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Z tych też przyczyn, podzielając stanowisko Sądu pierwszej instancji o konieczności rozpoznania wniosku o udzielenie informacji publicznej odnośnie dat dziennych i wymiaru godzinowego (punkt I sentencji wyroku), jako przedwczesne należało uznać rozważania Sądu pierwszej instancji odnośnie dopuszczalności udzielenia przez Radę Izby Notarialnej żądanej informacji. Ponieważ nie mogło ono zostać skontrolowane w postępowaniu kasacyjnym, którego przedmiotem jest skarga na bezczynność w rozpoznaniu wniosku, nie będzie ono również wiązało na późniejszym etapie postępowania podmiotu zobowiązanego do rozpoznania wniosku. Również i z tych przyczyn nie mógł zostać uwzględniony zarzut 3, skoro jego argumentacja zmierza do merytorycznej oceny części wniosku o udzielenie informacji publicznej.

Zasadne natomiast okazały się zarzuty skargi kasacyjnej Rzecznika Praw Obywatelskich. Ze względów wskazanych powyżej tj. z uwagi na przedmiot sprawy (skarga na bezczynność) Sąd pierwszej instancji nie mógł ocenić żądania wniosku w

zakresie możliwości udostępnienia informacji o wynagrodzeniu sędziego w kontekście przepisu art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Powinien swoje rozważania skoncentrować wyłącznie na ocenie czy wynagrodzenie osoby szkolącej aplikantów notarialnych z którą Rada zawarła umowę ma walor informacji publicznej w rozumieniu przepisu art. 1 ust. 1 ww. ustawy. W świetle wcześniejszych wywodów, wobec tego że umowy zawierane przez samorząd, których przedmiotem jest odpłatne kształcenie aplikantów mają na celu wykonywanie zadania publicznego i z tego względu stanowią informację publiczną, to również ustalone w nich wynagrodzenie taki walor posiada. Nadmienić należy, że żadnego znaczenia w sprawie nie mógł mieć status osoby zawierającej umowę z samorządem notarialnym na prowadzenie zajęć dla aplikantów, w tym przypadku status sędziego. Treść umowy dotyczącej prowadzenia zajęć szkoleniowych dla aplikantów, a zatem i wysokość otrzymywanego z tego tytułu wynagrodzenia posiada charakter publiczny wyłącznie z tego względu, że odnosi się do realizacji zadań publicznych samorządu bez względu na osobę z którą organ samorządu w tym przedmiocie zawiera umowę.

Z tych przyczyn, uznając zasadność obu zarzutów skargi kasacyjnej Rzecznika uchylono zaskarżony wyrok w punkcie III, zobowiązując Radę Izby Notarialnej do rozpoznania wniosku skarżącego we właściwy sposób tj. w trybie przewidzianym w ustawie o dostępie do informacji publicznej bądź przez udostępnienie żądanej informacji, bądź przez wydanie decyzji o odmowie jej udostępnienia ewentualnie w sposób przewidziany w jej art. 14 ust. 2.

W tym stanie sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 188 i art. 149 § 1 pkt 1 P.p.s.a. orzekł jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku, zaś na podstawie art. 184 P.p.s.a. jak w punkcie drugim.



Na oryginała właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Magdalena Błaszczak
starszy inspektor sądowy