

2.**Odmowa udostępnienia informacji publicznej z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 21 maja 2025 r.
III OSK 810/22

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Artur Kuś (spr.)
Sędzia NSA Ewa Kwiecińska
Sędzia WSA (del.) Hanna Knysiak-Sudyka

po rozpoznaniu w dniu 21 maja 2025 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej T. H. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 30 września 2021 r. sygn. akt II SA/Op 394/21 w sprawie ze skargi T. H. na decyzję Prezesa (...) S.A. z siedzibą w (...) z 12 maja 2021 r. w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

I. oddala skargę kasacyjną;

II. zasądza od T. H. na rzecz (...) S.A. z siedzibą w (...) 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu wyrokiem z 30 września 2021 r. sygn. akt II SA/Op 394/21 oddalił skargę T. H. (dalej: „skarżący”) na decyzję Prezesa (...) S.A. w (...) (dalej: „organ”, „Spółka”) z 12 maja 2021 r. w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji przyjął następujące okoliczności faktyczne i prawne.

Wnioskiem z 15 czerwca 2020 r. (wniesionym e-mailem) skarżący zwrócił się do Spółki o udostępnienie informacji publicznej w postaci: treści rachunków bankowych Spółki za okres od 15 września 2019 r. do dnia udzielenia odpowiedzi zawierających nazwę (imię i nazwisko kontrahenta) ewentualnie treści dokonanych przelewów na rachunek bankowy Spółki, jak i z rachunku bankowego Spółki za okres od 15 września 2019 r. do dnia

udzielenia odpowiedzi zawierającym nazwę (imię i nazwisko kontrahenta); informacji, ile i w jakich bankach Spółka posiada konta bankowe.

W odpowiedzi na wniosek Spółka udzieliła skarżącemu informacji, ile i w jakich bankach posiada konta bankowe.

Ponadto, decyzją z 17 sierpnia 2020 r. Prezes Spółki odmówił udostępnienia informacji publicznej obejmującej dane dotyczące treści rachunków bankowych Spółki za okres od 15 września 2019 r. do dnia wydania ww. decyzji oraz treści dokonanych przelewów na rachunek bankowy Spółki, jak i z rachunku bankowego Spółki za okres od 15 września 2019 r. do dnia wydania ww. decyzji w zakresie obejmującym nazwę (imię i nazwisko) kontrahentów będących osobami fizycznymi. Argumentując podjęte rozstrzygnięcie organ wskazał, że w efekcie analizy stanu faktycznego i prawnego sprawy ustalono, że brak jest podstaw do udostępnienia wskazanych informacji. Dane osobowe tychże osób zostały zanonimizowane z uwagi na fakt, że osoby te nie są osobami pełniącymi funkcje publiczne oraz nie zrezygnowały z przysługującego im prawa ochrony ich prywatności.

Powyższa decyzja została zaskarżona przez skarżącego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, który wyrokiem z 17 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Op 276/20, uchylił zaskarżoną decyzję. Uzasadniając wyrok Sąd ustalił, że w sprawie sporną kwestią jest to, czy dane na rachunkach bankowych podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej są jawne i podlegają udostępnieniu w trybie i na warunkach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429, z późn. zm., dalej: „u.d.i.p.”), czy też nie są jawne i korzystają z ochrony tajemnicy zgodnie z art. 5 u.d.i.p. W tym zakresie, powołując się na utrwalone orzecznictwo sądowe, na podstawie art. 5 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p. Sąd wskazał, że prawo do uzyskania informacji publicznej nie jest prawem bezwzględny. Dostęp do informacji publicznej wymaga i kryteria jego ograniczenia wymagają wyważania wartości leżących u podstaw prawa dostępu do informacji publicznej, opierających się zasadniczo na jawności porządku publicznego i wartości leżących u podstaw „prywatności osoby fizycznej” czy „tajemnicy przedsiębiorcy” w celu ustalenia zakresu ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Stosownie do tego Sąd uznał, że w rozpoznawanej sprawie argumentacja przedstawiona przez organ w odpowiedzi na skargę odnośnie do ochrony prywatności osób, których

transakcje utrwalone są w historii rachunków jest bardzo lakoniczna. Sąd wyjaśnił, że nie każda osoba publiczna będzie tą, która pełni funkcje publiczne. 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. Nie każdy, zatem 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. Sprawowanie funkcji publicznej jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się, co najmniej z przygotowywaniem decyzji dotyczących innych podmiotów. Spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są zatem takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny. Ustawa o dostępie do informacji publicznej daje natomiast podstawę do odmowy udzielenia odpowiedzi jeżeli udostępnieniu podlegałyby tzw. dane wrażliwe podlegające ochronie z mocy art. 5 ust. 1, ust. 2 i ust. 2a u.d.i.p. W tym kontekście Sąd uznał za konieczne udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy wynagrodzenie konkretnego pracownika organu, który w swym zakresie nie pełni funkcji kierowniczej ani nie jest piastunem organu stanowi sprawę publiczną w rozumieniu u.d.i.p., czy też nie. Udzielając takiej odpowiedzi Sąd wskazał, że prawo do prywatności ma charakter wolnościowy, gdyż zapewnia jednostce swobodę dysponowania informacjami na własny temat. Ograniczenie gwarantowanych w art. 49 Konstytucji wolności i ochrony tajemnicy korespondencji może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony. Zatem w przypadku anonimizacji wyciągów bankowych, nie chodzi tylko o usunięcie danych wprost identyfikujących dany podmiot, ale o rozważenie, czy sam przedmiot sprawy musi podlegać ochronie. Ocena ta musi być wyrażona i uzasadniona przez organ, który ma obowiązek wyjaśnienia wnioskodawcy podstaw swojego działania, czemu w niniejszej sprawie nie sprostał. Sąd wskazał, że organ nie dostrzegł, że wyrażone w art. 61 ust. 1 Konstytucji i w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej pozostaje w związku z ustanowionym w art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz art. 10 ust. 1 Konwencji o ochronie prawa człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) prawem do otrzymywania i przekazywania wszelkich informacji, a ograniczenie tego prawa może nastąpić tylko

w wyjątkowych wypadkach. Dalej Sąd zaznaczył, że kontrola społeczna, prawo do wpływu na działanie podmiotów publicznych wiąże się przede wszystkim z kontrolą wydatkowania publicznych środków, polegającą na możliwości sprawdzenia czy środki te są wydawane w sposób racjonalny i gospodarny oraz czy zawarte umowy nie stanowią swego rodzaju narzędzia „korupcji politycznej”. W związku z tym dane kontrahentów jak: imiona i nazwiska ale też tytuł prawny, tj. podstawa wypłaty środków tylko co do zasady nie powinny podlegać anonimizacji. Oznacza to, że każdorazowo jednostkowo organ musi ocenić czy konkretne zindywidualizowane dane uznaje za podlegające ochronie i to uzasadnić, czy wprost przeciwnie. W konsekwencji oznacza to, że pracodawca, jako administrator danych osobowych dotyczących swoich pracowników, może udostępnić informację o wysokości wynagrodzenia swego pracownika tylko w przypadku przewidzianym w art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p., zatem tylko wtedy, gdyby zatrudnienie tego pracownika oznaczało sensu stricto pełnienie funkcji publicznej albo pozostawało w związku z pełnieniem funkcji publicznej. Zaznaczając, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie definiuje terminów użytych w art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p., Sąd wskazał, że terminy te zostały już obszernie zinterpretowane w orzecznictwie sądów administracyjnych gdzie przyjmuje się jako cechę wyróżniającą osobę pełniącą funkcję publiczną posiadanie określonego zakresu uprawnień pozwalających na kształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej. Podkreśla się również, że osobą pełniącą funkcje publiczne i mającą związek z pełnieniem takiej funkcji będzie każdy, kto pełni funkcję w organach władzy publicznej lub też w strukturach jakichkolwiek osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających 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. Nie ma przy tym znaczenia, na jakiej podstawie prawnej osoba wykonuje funkcję publiczną. Wskazanie, czy mamy do czynienia z wykonywaniem takiej funkcji, powinno odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Sąd stwierdził, że takiego procesu odtworzeniowego organ nie przeprowadził, a zatem na tym etapie jakakolwiek ocena jego sfery woluntatywnej wymyka się spod kontroli sądowej. Sąd wskazał, że ponownie rozpoznając sprawę i ustosunkowując się do żądania wyrażonego we wniosku z 15 czerwca 2020 r.

organ każdorazowo oceni czy historia rachunków bankowych jest w pełni, czy częściowo niejawna i dlaczego - mając na uwadze wskazania Sądu - dając temu wyraz w prawem określonej formie. Podzielając stanowisko skarżącego co do konieczności zapewnienia społecznej kontroli nad działaniami podmiotów gospodarujących mieniem państwowym, Sąd zaznaczył, że o ile ilość środków publicznych wydatkowanych na wynagrodzenie (w tym także nagrody i premie) stanowi jawną informację publiczną, o tyle już wynagrodzenia poszczególnych pracowników Spółki, nie pełniących funkcji publicznych takowego przymiotu jawnego z mocy prawa nie ma. Wysokość wynagrodzenia, składniki nań składające się w przypisanych im konkretnych kwotach, nagrody i premie pracownika nie będącego osobą funkcyjną, nie pełniącego roli piastuna organu, nie stanowią informacji publicznej udostępnianej na tożsamych zasadach co wysokość wynagrodzenia (i jego poszczególne składniki) pracownika pełniącego funkcję publiczną. Te kwestie każdorazowo indywidualnie musi przy tym ocenić organ, dając temu wyraz w prawem określonej formie. Uznając uzasadnienie zaskarżonej decyzji za zbyt lakoniczne i ogólne, a przez to mylące i nie tłumaczące w sposób wystarczający wydanego rozstrzygnięcia Sąd stwierdził, że uzasadnienie decyzji nie spełnia wymogów z art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a., nie świadczy o merytorycznym rozpoznaniu sprawy w jej całości i czyni zasadnym zarzuty naruszenia zasad ogólnych procedury administracyjnej, w tym określonych w art. 8 k.p.a. (zasada pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej), art. 9 k.p.a. (zasada informowania stron) i art. 11 k.p.a. (zasada przekonywania).

Rozpoznając ponownie wniosek, 12 maja 2021 r. organ przekazał skarżącemu częściowo zanonimizowany wyciąg z rachunku bankowego Spółki za okres od 14 września 2009 r. do 12 maja 2021 r. informując, że Spółka posiada pięć rachunków bankowych w (...) Bank S. A.

W tym samym dniu, działając na podstawie art. 5 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 16 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p., Prezes Spółki wydał decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej obejmującej dane dotyczące: treści rachunków bankowych Spółki za okres od 15 września 2019 r. do dnia wydania ww. decyzji oraz treści dokonanych przelewów na rachunek bankowy, jak i z rachunku bankowego Spółki za okres od 15 września 2019 r. do dnia wydania ww. decyzji, w zakresie obejmującym imiona i nazwiska kontrahentów będących osobami fizycznymi, oraz nazwy kontrahentów będących osobami prawnymi. Uzasadniając decyzję organ wyjaśnił, że Spółka jest stroną wielu transakcji handlowych, które znajdują swoje od-

zwierciedlenie w postaci zapisów w historii rachunku bankowego Spółki, na którym odnotowano zarówno uznania, jak i obciążenia. Spółka w szczególności uzyskuje wpływy od sponsorów, akcjonariuszy, reguluje swoje zobowiązania wobec dostawców, usługodawców, zleceniobiorców, czy też pracowników. Stronami transakcji są podmioty prawa o różnym statusie. W efekcie analizy rachunku bankowego ustalono, że wśród kontrahentów Spółki znajdują się podmioty, w stosunku do których zachodzi ograniczenie w prawie dostępu do informacji publicznej, zgodnie z art. 5 u.d.i.p., ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Podmioty będące stronami transakcji ze Spółką można podzielić na: pracowników, zleceniobiorców nie będących przedsiębiorcami, przedsiębiorców oraz konsumentów będących nabywcami towarów i usług oferowanych przez Spółkę. Wskazując z imienia i nazwiska osoby zatrudnione w Spółce na podstawie umowy o pracę oraz zleceniobiorców nie będących przedsiębiorcami, co do których na rachunku bankowym odnotowano obciążenia związane z wypłatą wynagrodzenia organ wyjaśnił, że z uwagi na treść łączących ich ze Spółką stosunków prawnych ustalono, że charakter zadań realizowanych przez te osoby na rzecz Spółki ma charakter czysto usługowy lub techniczny. Pracownicy ci realizują bowiem na rzecz Spółki zadania organizacyjno-administracyjne - dwie osoby, a kolejne dwie osoby zadania z zakresu usług fizjoterapeutycznych oraz organizacji pracy drużyny (kierownik drużyny). Wśród zleceniobiorców znajdują się natomiast zawodnicy świadczący usługi profesjonalnej gry w piłkę siatkową oraz osoby świadczące usługi związane z organizacją meczów piłki siatkowej rozgrywanych z udziałem drużyny (...) Spółka Akcyjna na hali w (...) przy ul. (...). Na wskazane usługi składają się m.in. obsługa kas, skanowanie biletów, obsługa techniczna. Wymienione osoby nie są prokurentami Spółki, nie reprezentują jej w stosunkach zewnętrznych, nie składają w jej imieniu oświadczeń woli. W związku z powyższym organ uznał, że nie można uznać, iż osoby te pełnią funkcje publiczne. Z tego względu informacja o ich wynagrodzeniu podlega ograniczeniu z uwagi na prawo do prywatności. W zestawieniu udostępnionym skarżącemu ujawniono natomiast pełne informacje o wynagrodzeniu Prezesa Zarządu Spółki, które nie podlegają ograniczeniu z uwagi na prawo do prywatności wobec charakteru pełnionej funkcji. Dalej organ wyjaśnił, że w ramach działalności operacyjnej Spółka zawiera również umowy z podmiotami będącymi przedsiębiorcami, którzy świadczą na jej rzecz usługi sportowe, merchandisingowe, rehabilitacyjne i marketingowe oraz umowy ze sponsorami. Realizując wniosek skarżącego

udostępniono pełne informacje o transakcjach realizowanych m.in. ze spółkami komunalnymi oraz podmiotami, które zrezygnowały z prawa do tajemnicy przedsiębiorców. W odniesieniu do wymienionych z imienia i nazwiska oraz z nazwy podmiotów będących przedsiębiorcami oraz sponsorami ustalono z kolei, że zawarte z nimi umowy zawierają postanowienia dotyczące obowiązku zachowania w poufności postanowień dotyczących ich treści. Stosownie też do art. 5 ust. 2 u.d.i.p., na zapytanie Spółki, podmioty te złożyły oświadczenia o zachowaniu poufności, odpowiednio przedsiębiorcy - informacji o wynagrodzeniu osiąganym w ramach umów łączących je ze Spółką, a sponsorzy - informacji o kwotach przekazywanych na rzecz Spółki. Dokonując oceny tych okoliczności organ uznał, że wyjaśnienia przedsiębiorców osiągających wynagrodzenie ze Spółki, jak i kwoty wpłacane przez sponsorów na jej rzecz, przedstawiają wartość gospodarczą. Podjęto też działania mające na celu zachowanie w poufności tychże informacji. Z tego względu organ uznał, że brak jest podstaw do ich ujawnienia. W odniesieniu do ostatniej grupy podmiotów, będących konsumentami organ wskazał z kolei, że Spółka sprzedaje karty, bilety na mecze rozgrywane z udziałem drużyny prowadzonej przez Spółkę i prowadzi sklep internetowy, w ramach którego sprzedaje artykuły pamiątkarskie i kibicowskie. W związku z tym, na rachunku bankowym Spółki odnotowano szereg uznań będących efektem umów zawieranych przez Spółkę z konsumentami. Wskazane z imienia i nazwiska osoby będące stronami tych transakcji nie realizują żadnych zadań publicznych i tym samym korzystają z prawa do prywatności, polegającego na nieujawnianiu imienia i nazwiska oraz innych danych, które pozwolą na ich identyfikację. Sam fakt zawarcia umowy cywilnoprawnej (sprzedaży) z podmiotem publicznym nie skutkuje bowiem tym, że osoba fizyczna (konsument) staje się automatycznie osobą pełniącą funkcję publiczną. Podsumowując organ zaakcentował, że mając na uwadze prawo dostępu skarżącego do informacji publicznej z jednej strony oraz prawo do prywatności i tajemnicę przedsiębiorcy z drugiej strony, częściowo zanonimizował wyciąg poprzez usunięcie z niego informacji o osobach fizycznych oraz prawnych wskazanych w treści przedmiotowej decyzji przy jednoczesnym pozostawieniu informacji o dacie transakcji, kwocie transakcji oraz informacji czy transakcja była obciążeniem czy też uznaniem. Imiona i nazwiska, jak również nazwy tychże kontrahentów zostały zanonimizowane z uwagi na fakt, że osoby te nie są osobami pełniącymi funkcje publiczne oraz nie zrezygnowały z przysługującego im prawa ochrony ich prywatności lub tajemnicy przedsiębiorstwa.

Skarżący zaskarżył powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu zarzucając jej naruszenie art. 7 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a., art. 80 k.p.a. i art. 107 § 1 i § 3 k.p.a. przez:

1. orzekanie na niepełnym materiale dowodowym oraz niezapoznanie się z umowami o pracę oraz umowami zlecenie, na podstawie których wykonano wnioskowane przez skarżącego transakcje, a tym samym brak uzasadnienia faktycznego decyzji o odmowie udostępnienia informacji w odniesieniu do konkretnych osób fizycznych i przedsiębiorców oraz nie wykazanie przesłanek z art. 5 ust. 2 u.d.i.p., że osoby fizyczne nie pełniły funkcji publicznych, a informacje dotyczące przedsiębiorców były objęte tajemnicą przedsiębiorcy,
2. brak przeprowadzenia testu proporcjonalności, czy konieczność ochrony prywatności (w przypadku osób fizycznych) oraz tajemnicy przedsiębiorcy (w przypadku podmiotów gospodarczych) jest proporcjonalnie większa, niż racje przemawiające za prawem do informacji, w konsekwencji naruszenie art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji.

Podnosząc powyższy zarzuty skarżący wniósł o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym, uchylenie zaskarżonej decyzji i zasądzenie kosztów postępowania. Uzasadniając podniesione zarzuty skarżący wywodził, że odmowa udostępnienia informacji publicznej ma charakter ogólnikowy, a organ nie zastosował się do wskazań Sądu i nie wykazał, że osoby fizyczne nie są osobami pełniącymi funkcje publiczne. Zdaniem skarżącego organ nie uczynił nic, aby merytorycznie odnieść się do konkretnych osób, nawet nie wskazał jakie zadania one pełnią, na jakich stanowiskach są zatrudnieni oraz jaki mają zakres obowiązków. Skarżący wskazał, że z umów, które Spółka udostępniła mu na podstawie innych wniosków wynika, że dotyczą one: realizacji działań marketingowych, pełnienia funkcji koordynatora ds. sponsorów i reklamy oraz funkcji kierowniczej, świadczenia usług fizjoterapeutycznych, promocji klubu w ramach zadań biura prasowego oraz pełnienia funkcji dziennikarza w biurze prasowym Spółki. Skarżący stwierdził, że oceniając zadania wykonywane przez ww. osoby pod względem zakwalifikowania ich do osób pełniących funkcje publiczne, nie można pomijać, że Spółka została utworzona na mocy uchwały Rady Miejskiej w (...) i jest klubem sportowym. Dlatego też zdaniem skarżącego osoby zatrudnione na umowę o pracę, jako wykonujące zadania w zakresie przekazanych zadań własnych przez gminę, należy uznać za osoby pełniące funkcje publiczne. Ponadto, umowy zlecenie nie powinny być rozważane pod względem ujawnienia wynagrodzenia za pracę, lecz wynagrodzenia

za wykonane zlecenia, a dane osobowe osób fizycznych ujawnione w rejestrze umów zawieranych z podmiotami publicznymi korzystającymi z majątku publicznego powinny być udostępnione w trybie u.d.i.p. z uwagi na funkcję kontroli społecznej, pozwalającej weryfikować wykonanie umów zawartych przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym racjonalne i gospodarne wydawanie środków publicznych, a także możliwość sprawdzenia, czy zawierane umowy nie stanowią swoistego przejawu nepotyzmu lub korupcji politycznej. Konieczność takiej kontroli społecznej w ocenie skarżącego zachodzi w niniejszej sprawie, bowiem w decyzji odmownej pojawiło się wiele nazwisk, które są związane z lokalną polityką. Odnosząc się do osób wskazanych jako zawodnicy i kierownik drużyny skarżący podniósł, że zanim powstała spółka (...) S.A., klub sportowy (...) już istniał i był prowadzony przez Stowarzyszenie (...), a wynagrodzenie za świadczenie usługi gry w piłkę było realizowane bezpośrednio przez Gminę Nysę za pośrednictwem stypendiów sportowych. W ramach dostępu do informacji publicznej Gmina ujawniała skarżącemu wysokość stypendiów przyznanych zawodnikom z imienia i nazwiska. Tym samym przeniesienie wynagrodzenia wypłacanego ze środków publicznych do innego podmiotu, nie może prowadzić do jego uznania za niejawne. Usługi wypełniane w ramach zawartych umów są bezpośrednio związane z celem utworzenia spółki, a bez ich istnienia Spółka nie miałaby racji bytu. Skarżący podkreślił, że zespół ludzi klubu sportowego (...) S.A. (zawodnicy, trenerzy czy kierownicy drużyny) są osobami powszechnie znanymi, często występują w mediach ich imię i nazwisko jest znane w przestrzeni publicznej, tym samym trudno przyjąć, aby ich ujawnienie skarżącemu naruszało ich prywatność. Ponadto w orzecznictwie, co do zasady jawność danych osobowych podmiotów będących stronami umów zawieranych z podmiotami publicznymi, korzystających z majątku publicznego nie jest kwestionowana. Podkreśla się, że przy kolizji prawa do informacji z prawem do ochrony danych osobowych, należy przyznać priorytet prawu do informacji publicznej, zważywszy, że w ramach gospodarki rynkowej nie istnieje przymus zawierania umów z podmiotami publicznymi. Z tego względu 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. Z tych względów nie sposób uznać, że osoby te podlegają ochronie prywatności na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Dalej skarżący podkreślił, że organ kolejny raz, generalnie odmówił informacji

publicznej, bez odniesienia się do konkretnych osób i tego jakie funkcje wykonują, uniemożliwiając tym samym kontrolę sądową wydanej decyzji. Wskazał, że w jego ocenie właściwa ocena wspomnianych wyciągów może zostać dokonana tylko w przypadku posiadania odpowiedniej dokumentacji (w tym przypadku umów o pracę oraz zlecenia). Z tej przyczyny w aktach sprawy powinny znajdować się umowy o pracę i zlecenia, na podstawie których dokonane zostały transakcje w ujawnionych wyciągach. W kwestii ograniczenia prawa do informacji ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy podniósł z kolei, że przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. Ponadto, informacja staje się tajemnicą, kiedy przedsiębiorca przejawia wolę zachowania jej jako niepoznawalnej dla osób trzecich. Tymczasem w niniejszej sprawie takie kroki podjęto dopiero po otrzymaniu wniosku skarżącego, a nie przy podpisywaniu spornych umów, co stanowi typowy wybieg Spółki ukierunkowany na cel nieudostępnienia wnioskowanych danych. Nie można też stwierdzić, aby Spółka wykazała, że w niniejszej sprawie występuje tajemnica przedsiębiorstwa. Wyjaśnienie w tym zakresie jest bowiem ogólnikowe, a w przypadku umów sponsorskich Spółka wskazała jedynie, że wnioskowane dane przedstawiają wartość gospodarczą w kontekście oświadczeń tych podmiotów. Brak jest więc jakiegokolwiek uzasadnienia odnoszącego się do przesłanki materialnej tajemnicy przedsiębiorstwa. W świetle przepisów u.d.i.p. nie jest natomiast dopuszczalne powoływanie się na przesłankę wyłączenia informacji z obowiązku jej udostępnienia bez wskazania konkretnej argumentacji, uzasadniającej przyczyny uznania, że zachodzą szczególne okoliczności wskazane w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

Opisanym na wstępie wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu oddalił skargę.

W uzasadnieniu Sąd stwierdził, że w niniejszej sprawie nie wystąpiły okoliczności pozwalające na odstąpienie od wiążącej oceny wyrażonej w wyroku Sądu z 17 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Op 276/20. Stan prawny stanowiący podstawę oceny Sądu nie uległ zmianie, wskazany wyrok jest prawomocny, a w ponownym postępowaniu przed organem nie zostały ujawnione takie okoliczności faktyczne, które prowadziłyby do zmiany stanu faktycznego stanowiącego podstawę oceny prawnej Sądu.

W konsekwencji, dokonując oceny legalności zaskarżonej decyzji należało uznać, że rozpoznając ponownie sprawę organy związane były zarówno oceną prawną jak i wskazaniem zawartymi w tym wyroku.

W tych okolicznościach dokonując kontroli legalności zaskarżonej decyzji Sąd I instancji uznał, że podjęte rozstrzygnięcie nie narusza przepisów prawa w stopniu mogącym mieć jakikolwiek wpływ na wynik sprawy. O ile bowiem można stwierdzić, że uzasadnienie decyzji nie zawiera - tak jak wniesiona skarga, odwołań do licznych poglądów orzecznictwa, to jednak w swej istotnej treści realizuje wskazania Sądu i uwzględnia ocenę prawną wyrażoną w poprzednim wyroku.

Uwzględniając przedstawioną ocenę prawną i wskazania wyrażone przez Sąd w poprzednim wyroku, dokonując aktualnie oceny zaskarżonej decyzji Sąd I instancji uznał, że jako wydana w granicach związania wynikającego z art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm., dalej: „p.p.s.a.”) nie narusza przepisów prawa.

W ocenie Sądu I instancji, w zaskarżonej decyzji organ dokonał ustaleń i oceny na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w kontekście akcentowanego zagadnienia pełnienia funkcji publicznej i prawidłowo rozważył charakter stosunków prawny łączących Spółkę z podmiotami będącymi stronami transakcji finansowych odzwierciedlonych w postaci zapisów w historii rachunku bankowym Spółki, co do których odmówił udostępnienia informacji obejmujących odpowiednio: co do osób fizycznych ich imiona i nazwiska, a co do osób prawnych ich nazwy. Dokonane w tym zakresie ustalenia przedstawił w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, a na podstawie dokonanej analizy słusznie uznał, że osoby te nie pełnią funkcji publicznej wobec czego, w odniesieniu do tych podmiotów prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. z uwagi na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

Sąd stwierdził, że spod zakresu funkcji publicznej wykluczyć należało stanowiska mające charakter wyłącznie usługowy lub techniczny. Skoro zatem pracownicy zatrudnieni przez Spółkę na podstawie umowy o pracę, w ramach tej umowy, realizują wyłącznie takie zadania, tj. organizacyjno-administracyjne, fizjoterapeutyczne i dotyczące organizacji pracy drużyny sportowej, prawo do informacji dotyczących tych osób podlegało ograniczeniu z uwagi na ich prywatność. Takiemu samemu ograniczeniu podlegało również prawo do informacji o osobach zatrudnionych na podstawie umowy cywilnoprawnej, będących zawodnikami prowadzonego przez Spółkę klubu

sportowego, oraz świadczących usługi związane z organizacją meczów.

Sąd I instancji uznał, że osoby te, skoro nie mają kompetencji decyzyjnej w ramach realizowanych przez Spółkę działań publicznych, w tym m.in. co do zarządzania Spółką i dysponowania jej majątkiem, nie są osobami związanymi z pełnieniem funkcji publicznej. Zdaniem Sądu w zakresie kompetencji wskazanych osób można mówić jedynie o hipotetycznym, a nie o realnym, wpływie na procesy decyzyjne. Tym samym wynagrodzenie osób zatrudnionych przez Spółkę podlega ochronie, a informacje dotyczące ich imienia i nazwiska zawarte w transakcjach wypłat wynagrodzenia z rachunku Spółki, prawidłowo nie podlegały udostępnieniu, o czym orzeczono w zaskarżonej decyzji.

Zdaniem Sądu, prawidłowo organ ustalił również, że zadań publicznych nie realizują osoby fizyczne będące nabywcami towarów i usług Spółki, dokonujące czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z ich działalnością gospodarczą bądź zawodową. Sam fakt zawarcia z podmiotem publicznym konsumenckiej umowy sprzedaży towarów lub usług nie skutkuje bowiem nabyciem z tego tytułu żadnych kompetencji w ramach pełnienia funkcji publicznej i nie może zatem powodować ograniczenia prawa do prywatności.

Sąd I instancji stwierdził, że wskazywane pośrednio przez skarżącego wartości związane z potrzebą kontroli społecznej nad wydatkami publicznymi, czy transparentnością działania organów wykonujących zadania publiczne nie uzasadniają według treści art. 5 ust. 2 u.d.i.p. pozbawienia ochrony prywatności osób (w zakresie udostępniania ich danych osobowych), które przez sam tylko fakt nawiązania stosunku prawnego z podmiotem publicznym nie uzyskują statusu osób pełniących funkcje publiczne lub mających związek z pełnieniem tych funkcji.

W ocenie Sądu, nie można również uznać, że organ naruszył art. 5 ust. 2 u.d.i.p. podejmując rozstrzygnięcie co do odmowy udostępnienia informacji dotyczących wskazanych w decyzji przedsiębiorców, będących sponsorami Spółki lub świadczących na jej rzecz usługi sportowe, merchandisingowe, rehabilitacyjne czy marketingowe. W tym zakresie, stosownie do art. 153 p.p.s.a., organ również dokonał oceny w kontekście pełnienia funkcji publicznej i prawidłowo ustalił, że podmioty te funkcji takiej nie pełnią, a świadczenia przez nie realizowane także nie mają związku z pełnieniem funkcji publicznych.

Sąd zwrócił również uwagę, że jako podstawę odmowy organ uwzględnił, wskazaną w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. tajemnicę przedsiębiorcy i wskazał, że na tajemnicę przedsiębiorcy składają się takie informacje należące do

tego podmiotu, których przekazanie, ujawnienie lub wykorzystanie albo nabycie od osoby nieuprawnionej zagraża lub narusza interes przedsiębiorcy. Warunkiem respektowania tej tajemnicy jest natomiast uprzednie złożenie w odniesieniu do konkretnych informacji zastrzeżenia, że nie mogą być one udostępnione.

Zastrzeżenie tajemnicy stanowi jednak wyjątek od zasady jawności informacji publicznej. Dlatego też, nie może być on wykładany rozszerzająco, a podmiot zobowiązany do jej udostępnienia nie może ograniczyć się do zdawkowego stwierdzenia o jej istnieniu. W zaskarżonej decyzji organ wyjaśnił, że z treści stosunków prawnych łączących Spółkę ze wskazanym przedsiębiorcami wynika wprost obowiązek zachowania w poufności informacji objętych treścią zawartych z nimi umów. Ponadto, Spółka wystąpiła do tych podmiotów z zapytaniem, czy rezygnują z prawa do zachowania w poufności, informacji odpowiednio przedsiębiorcy świadczący na rzecz Spółki usługi - o wynagrodzeniu przysługującym im z tytułu umów, a sponsorzy - o kwotach przekazywanych na rzecz Spółki. W odpowiedzi przedsiębiorcy złożyli oświadczenia, że nie wyrażają zgody na ich udostępnienie uzasadniając swoje stanowisko tym, że informacje te stanowią dla nich wartość gospodarczą.

W związku z powyższym Sąd I instancji stwierdził, że organ dokonał oceny w zakresie zasadności wyłączenia jawności informacji dotyczących podmiotów będących przedsiębiorcami na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p., a zaskarżona decyzja także w tym zakresie nie narusza przepisów prawa w stopniu uzasadniającym jej uchylenie.

Zdaniem Sądu, w tym zakresie należało uwzględnić to, że organ udostępnił skarżącemu wyciąg z rachunku bankowego Spółki za wskazany we wniosku okres poddając anonimizacji wyłącznie imiona i nazwiska oraz nazwy podmiotów wskazanych w decyzji, co do których to danych odmówił ich udostępnienia. Tym samym udostępnił dane dotyczące operacji na rachunku Spółki obrazujące wysokości wpływów i obciążeń. Z wyjaśnień strony wynika również, że w odrębnym postępowaniu skarżącemu udostępniono informacje dotyczące wszystkich umów zawartych przez Spółkę. Nie można zatem uznać aby w ramach realizacji przysługującego skarżącemu prawa do informacji publicznej została naruszona zasada jawności gospodarowania mieniem publicznym w zakresie ujawnienia informacji dotyczących działań związanych z szeroko rozumianym gospodarowaniem mieniem publicznym.

Za bezzasadny w okolicznościach sprawy Sąd uznał argument, że

część osób, co do których organ przyjął - że dotyczące ich informacje podlegają ochronie z uwagi na prywatność, pełni funkcje publiczne w innych podmiotach. Skoro osoby te w ramach stosunków prawnych łączących je ze Spółką działały, nie jako pełniące funkcje publiczne, a jako prywatne osoby, to żądane informacje nie były związane z ich publicznym działaniem, a ich prawo do prywatności podlegało ochronie. Podobnie znaczenia nie mógł mieć fakt, że we wcześniejszym okresie Gmina udostępniała skarżącemu informacje o stypendiach wypłacanych sportowcom grającym w klubie. Informacje te, jak wskazuje skarżący, udostępniane były bowiem w innym stanie faktycznym i przez inny podmiot. Co istotne inny też był charakter stosunku prawnego stanowiącego podstawę dokonywania wypłat na rzecz sportowców. Okoliczność ta nie mogła zatem podlegać ocenie w niniejszej sprawie i mieć wpływ na jej rozstrzygnięcie.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł skarżący, zaskarżając go w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie:

1. przepisów prawa materialnego:

. art. 5 ust. 2 u.d.i.p. poprzez błędną jego wykładnię i przyjęcie, że osoby, które zawarły ze spółką umowy cywilno-prawne podlegają ochronie prywatności, podczas gdy imię i nazwisko osoby, która zawarła umowę cywilno-prawną z spółką dysponującą majątkiem publicznym, nie narusza prawa do prywatności tej osoby, w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

1.)0).1. art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913, dalej: „u.z.n.k.”) poprzez błędną jego wykładnię i przyjęcie, że spełnienie przesłanki formalnej i materialnej, a także nieprawidłowe zastosowanie badania pełnienia funkcji publicznej i związku pełnienia takiej funkcji przez przedsiębiorcę, podczas gdy przesłanka prawa do prywatności może odnosić się jedynie do osoby fizycznej;

2. przepisów postępowania:

a) art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 7 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a., art. 80 k.p.a. i art. 107 § 1 i 3 k.p.a., mających wpływ na treść wyroku, poprzez nieprawidłowe przyjęcie, że organ prawidłowo odmówił udostępnienia informacji publicznej, w sytuacji gdy organ w zaskarżonej decyzji nie wykazał, ani nie uzasadnił spełnienia przesłanki ograniczenia informacji publicznej ze względu na prawo do prywatności w zakresie osób, które zawarły ze spółką umowy o pracę i cywilno-prawnych oraz w

zakresie spełnienia przesłanki tajemnicy przedsiębiorcy, podczas gdy nie wykazał przesłanek tej tajemnicy, w szczególności przesłanki materialnej tej odmowy, a także nieprzeprowadzenie testu proporcjonalności i braku ważenia kolidujących praw tj. prawa do informacji oraz prawa do prywatności i tajemnicy przedsiębiorcy;

- b) art. 141 § 4 p.p.s.a. mających wpływ na treść wyroku, poprzez sporządzenie uzasadnienia wyroku w sposób niezwykle lakoniczny tj.:
- 1) poprzez ogólnikowe odniesienie się do zarzutu skarżącego, odnośnie braku wykazania przez organ, że osoby fizyczne, które podpisały ze spółką umowy o pracę i cywilno-prawne nie są osobami pełniącymi funkcje publiczne,
 - 2) poprzez ogólnikowe odniesienie się do zarzutu skarżącego, odnoszącego się do niewykazania przez organ zaistnienia przesłanki materialnej tajemnicy przedsiębiorcy,
 - 3) poprzez brak jakiegokolwiek odniesienia się do zarzutu skarżącego, dotyczącego braku przeprowadzenia przez organ testu proporcjonalności i braku ważenia kolidujących praw tj. prawa do informacji oraz prawa do prywatności i tajemnicy przedsiębiorcy,
 - 4) poprzez ogólnikowe wyjaśnienie odnośnie dokonania kontroli zaskarżonej decyzji w zakresie analizy umów i oświadczeń przedsiębiorców, które organ dołączył do odpowiedzi na skargę, w szczególności oświadczeń przedsiębiorców dotyczących nie wyrażenia zgody, a także treści zawartych umów, podczas gdy w sytuacji, w której skarżący nie mógł się z tymi dokumentami zapoznać, uzasadnienie Sądu powinno dokładnie wyjaśniać dlaczego z dokumentów tych wynikało, że żądane informacje były objęte tajemnicą prawnie chronioną, tym samym naruszając prawo skarżącego do sądu.

Podnosząc powyższe zarzuty, skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez uchylenie zaskarżonej decyzji z 12 maja 2021 r. oraz zasądzenie na rzecz skarżącego od organu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym i 17 zł tytułem opłaty skarbowej od pełnomocnictwa oraz Naczelnym Sądem Administracyjnym, według norm przepisanych ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Opolu oraz zasądzenie na rzecz skarżącego od organu zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Skarżący kasacyjnie wniósł o rozpoznanie sprawy na rozprawie.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ, reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a. i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku. W tych okolicznościach w sprawie badaniu podlegały wyłącznie zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej na uzasadnienie przytoczonych podstaw kasacyjnych.

Skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie oraz naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 p.p.s.a.). Granice skargi kasacyjnej wyznaczają wskazane w niej podstawy.

Rozpoznając skargę kasacyjną w tak określonych granicach, stwierdzić należy, że nie zasługuje ona na uwzględnienie.

W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie prawa materialnego, jak i naruszenie przepisów postępowania. W takiej sytuacji, co do zasady w pierwszej kolejności rozpoznaniu podlegają zarzuty naruszenia przepisów postępowania (por. wyrok NSA z 27 czerwca 2012 r., sygn. akt II GSK 819/11; wyrok NSA z 26 marca 2010 r., sygn. akt II FSK 1842/08; wyrok NSA z 4 czerwca 2014 r., sygn. akt II GSK 402/13; wyrok NSA z 17 lutego 2023 r., sygn. akt II GSK 1458/19; wyrok NSA z 1 marca 2023 r., sygn. akt I FSK 375/20). Dopiero bowiem po przesądzeniu, że stan faktyczny przyjęty przez sąd w zaskarżonym wyroku jest prawidłowy, albo nie został dostatecznie podważony, można przejść do skontrolowania procesu subsumcji danego stanu faktycznego pod zastosowany przez sąd pierwszej instancji przepis prawa materialnego. Dla uznania za usprawiedliwioną podstawę kasacyjną z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. nie wystarcza samo wska-

zanie naruszenia przepisów postępowania, ale nadto wymagane jest, aby skarżący wykazał, że następstwa stwierdzonych wadliwości postępowania były tego rodzaju lub skali, iż kształtowały one lub współkształtowały treść kwestionowanego w sprawie orzeczenia (por. wyrok NSA z 5 maja 2004 r., sygn. akt FSK 6/04; wyrok NSA z 26 lutego 2014 r., sygn. akt II GSK 1868/12; wyrok NSA z 29 listopada 2022 r., sygn. akt I OSK 931/22).

W ramach pierwszego zarzutu naruszenia przepisów postępowania strona skarżąca kasacyjnie podniosła naruszenie art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 7 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a., art. 80 k.p.a. i art. 107 § 1 i 3 k.p.a., upatrując tego naruszenia w błędnym przyjęciu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu, że organ prawidłowo odmówił udostępnienia informacji publicznej, w sytuacji gdy organ w zaskarżonej decyzji nie wykazał, ani nie uzasadnił spełnienia przesłanki ograniczenia informacji publicznej ze względu na prawo do prywatności w zakresie osób, które zawarły ze spółką umowy o pracę i cywilno-prawnych oraz w zakresie spełnienia przesłanki tajemnicy przedsiębiorcy, podczas gdy nie wykazał przesłanek tej tajemnicy, w szczególności przesłanki materialnej tej odmowy, a także nieprzeprowadzenie testu proporcjonalności i braku ważenia kolidujących praw tj. prawa do informacji oraz prawa do prywatności i tajemnicy przedsiębiorcy, co miało istotny wpływ na wynik sprawy.

W odniesieniu do tego zarzutu, w pierwszej kolejności podkreślenia wymaga, że nie jest ona zasadny. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sąd I instancji prawidłowo przyjął, że materiał dowodowy w niniejszej sprawie jest pełny i został zebrany w sposób prawidłowy i wyczerpujący, a organ dokonał jego prawidłowej oceny, co wynika wprost z uzasadnienia zaskarżonej decyzji. Kontrolowana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu decyzja - wbrew stanowiącej polemikę z ustaleniami i wnioskami Sądu skardze kasacyjnej - została wydana w oparciu o wszechstronne i dogłębne rozważenie wszelkich okoliczności istotnych dla sprawy w obliczu złożonego przez skarżącego wniosku, nadto przy zastosowaniu właściwych instrumentów prawnych. W niniejszej sprawie skarżący domagał się od organu udzielenia informacji publicznej poprzez udostępnienie:

1. treści rachunków bankowych spółki (...) Spółka Akcyjna za okres od dnia 15 września 2019 r. do dnia udzielenia odpowiedzi zawierającym nazwę (imię i nazwisko kontrahenta);
2. ewentualnie treści dokonanych przelewów na rachunek bankowy spółki

(...) Spółka Akcyjna, jak i z rachunku bankowego spółki (...) Spółka Akcyjna za okres od dnia 15 września 2019 r. do dnia udzielenia odpowiedzi zawierającej nazwę (imię i nazwisko kontrahenta);

3. informacji, ile i w jakich bankach spółka posiada konta bankowe.

Spółka udzieliła wnioskodawcy informacji, odnośnie do ilości prowadzonych rachunków bankowych i banków je prowadzących. Rozpatrując wniosek skarżącego Spółka poczyniła wszechstronne ustalenia w zakresie kontrahentów ich rodzaju i charakteru, przy zasadnym uwzględnieniu art. 5 u.d.i.p.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie mógł odnieść skutku także drugi zarzut naruszenia przepisów postępowania sformułowany przez autora skargi kasacyjnej, na mocy którego wytknięto Sądowi I instancji naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a.

W związku z treścią powyższego zarzutu podkreślenia wymaga przede wszystkim to, że zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. może być skutecznie postawiony w dwóch przypadkach: gdy uzasadnienie wyroku nie zawiera wszystkich elementów, wymienionych w tym przepisie i gdy w ramach przedstawienia stanu sprawy, wojewódzki sąd administracyjny nie wskaże, jaki i dlaczego stan faktyczny przyjął za podstawę orzekania (por. uchwała NSA z 15 lutego 2010 r., sygn. akt II FPS 8/09; wyrok NSA z 20 sierpnia 2009 r., sygn. akt II FSK 568/08). Naruszenie to, jak już wskazywano, musi być przy tym na tyle istotne, aby mogło mieć wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.). Za jego pomocą nie można skutecznie zwalczać prawidłowości przyjętego przez sąd stanu faktycznego, czy też stanowiska sądu co do wykładni bądź zastosowania prawa materialnego. Przepis art. 141 § 4 p.p.s.a. jest przepisem proceduralnym, regulującym wymogi uzasadnienia. W ramach rozpatrywania zarzutu naruszenia tego przepisu Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązany jest jedynie do kontroli zgodności uzasadnienia zaskarżonego wyroku z wymogami wynikającymi z powyższej normy prawnej. Wadliwość uzasadnienia orzeczenia może stanowić przedmiot skutecznego zarzutu kasacyjnego z art. 141 § 4 p.p.s.a., w sytuacji, gdy sporządzone jest ono w taki sposób, że niemożliwa jest kontrola instancyjna zaskarżonego wyroku (por. postanowienie NSA z 22 maja 2014 r., II OSK 481/14).

Tymczasem uzasadnienie zaskarżonego w niniejszej sprawie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu zawiera przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowiska strony przeciwnej, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Sąd I

instancji odniósł się do wszystkich kwestii istotnych z punktu widzenia rozstrzygnięcia sprawy i wskazał powody, dla których uznał, że skarga nie zasługiwała na uwzględnienie, a zaskarżoną w niniejszej sprawie decyzję należało uznać za prawidłową.

Należy podkreślić przy tym, że wadliwość uzasadnienia orzeczenia może stanowić przedmiot skutecznego zarzutu kasacyjnego z art. 141 § 4 p.p.s.a. w sytuacji, gdy sporządzone jest ono w taki sposób, że niemożliwa jest kontrola instancyjna zaskarżonego wyroku (por. postanowienie NSA z 22 maja 2014 r., II OSK 481/14). Natomiast treść uzasadnienia zaskarżonego w niniejszej sprawie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu czyni go w pełni poddającym się kontroli kasacyjnej i wprost wynika z niego rezultat i wnioski przeprowadzonej kontroli działalności administracji publicznej.

Z wyżej wskazanych powodów omawiany zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. nie mógł odnieść skutku.

W związku z nieskutecznością podniesionych przez autora skargi kasacyjnej zarzutów w oparciu o drugą podstawę kasacyjną (naruszenie przepisów procesowych), wskazać należy, że zarzuty naruszenia przepisów postępowania służą m.in. kwestionowaniu ustaleń i ocen w zakresie stanu faktycznego sprawy, co oznacza, że brak tego rodzaju zarzutów w niniejszej sprawie powoduje, że Naczelny Sąd Administracyjny w procesie kontroli instancyjnej przyjmuje, jako niezakwestionowany punkt odniesienia, stan faktyczny i jego ocenę przyjęte przez Sąd I instancji.

W tym miejscu przypomnieć należy, że naruszenie prawa materialnego może przejawiać się w dwóch postaciach: jako błędna wykładnia albo jako niewłaściwe zastosowanie określonego przepisu prawa. Podnosząc zarzut naruszenia prawa materialnego przez jego błędną wykładnię wykazać należy, że sąd mylnie zrozumiał stosowany przepis prawa, natomiast uzasadniając zarzut niewłaściwego zastosowania przepisu prawa materialnego wykazać należy, że sąd stosując przepis popełnił błąd subsumcji, czyli że niewłaściwie uznał, iż stan faktyczny przyjęty w sprawie odpowiada lub nie odpowiada stanowi faktycznemu zawartemu w hipotezie normy prawnej zawartej w przepisie prawa. W obu tych przypadkach autor skargi kasacyjnej wykazać musi, jak w jego ocenie powinna być rozumiana norma zawarta w stosowanym przepisie prawa, czyli jaka powinna być jego prawidłowa wykładnia. Jednocześnie należy podkreślić, że ocena zasadności zarzutu naruszenia prawa materialnego może być dokonana wyłącznie na podstawie ustalonego w sprawie stanu faktycznego, nie zaś na podstawie

stanu faktycznego, który skarżący uznaje za prawidłowy (por. wyrok NSA z 13 sierpnia 2013 r., sygn. akt II GSK 717/12; wyrok NSA z 4 lipca 2013 r., sygn. akt I GSK 934/12).

Przechodząc do oceny zarzutów naruszenia prawa materialnego w postaci art. 5 ust. 2 u.d.i.p. i art. 5 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2 i 4 u.z.n.k., które ze względu na ich charakter normatywny należało ocenić łącznie, należy zauważyć, że Sąd I instancji, dokonując kontroli zaskarżonej decyzji, dokonał prawidłowej wykładni art. 5 ust. 2 u.d.i.p., tj. zdefiniował pojęcie prywatności osoby fizycznej i tajemnicy przedsiębiorcy, które mogą stanowić podstawę ograniczenia dostępu do informacji publicznej.

W tym miejscu należy zauważyć, że Konstytucja w art. 61 ust. 1 zagwarantowała obywatelowi podmiotowe prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Jednak dostęp do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego, bowiem art. 61 § 3 Konstytucji dopuszcza możliwość ograniczenia dostępu do pewnych rodzajów informacji publicznej ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób oraz podmiotów gospodarczych, a także ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego Państwa. Przepis ten koreluje z art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia mogą być ustanawiane wyłącznie w drodze ustawowej i jedynie wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Rozwinięciem tej regulacji jest art. 5 ust. 2 u.d.i.p., który ogranicza prawo do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, przy czym ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, a także w przypadku, gdy osoba fizyczna rezygnuje z przysługującego jej prawa.

Należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05 dokonał wykładni pojęcia „osoby pełniącej funkcję publiczną” na tle stosowania art. 5 ust. 2 u.d.i.p wskazując, że „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. Sprawowanie funkcji publicznej wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w struk-

turze 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 publicznej. Nie każdy, zatem 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”. Tym samym w każdej instytucji publicznej wykonującej zadania publiczne jest strefa chronionej prywatności podmiotów wykonujących w niej zadania jej przynależne.

W przytoczonym powyżej wyroku TK stwierdził także, iż podejmując próbę wskazania ogólnych cech, jakie będą przesądzały o tym, że określony podmiot sprawuje funkcję publiczną, można bez większego ryzyka błędu uznać, iż chodzi o 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 decyzji dotyczących innych podmiotów. Spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są, zatem takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny. Za osobę pełniącą funkcję publiczną należy, zatem uznać każdego, kto wykonując zadania w organach władzy publicznej lub też w strukturach osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, jeżeli tylko jego zadania posiadają związek z dysponowaniem majątkiem państwowym lub samorządowym albo zarządzaniem sprawami związanymi z wykonywaniem swoich funkcji przez szeroko rozumiane Państwo. Nie ma przy tym znaczenia, na jakiej podstawie prawnej taka osoba wykonuje funkcję publiczną (por. wyrok NSA z 8 lipca 2015 r., sygn. akt I OSK 1530/14).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sąd I instancji prawidłowo stwierdził, że organ właściwie dokonał ustaleń i oceny na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w kontekście akcentowanego zagadnienia pełnienia funkcji publicznej. Zgodnie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. prawo 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 przy-

padku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. W orzecznictwie wskazuje się, że osoby pełniące funkcje publiczne to osoby pełniące takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób (por. wyrok WSA w Gdańsku z 10 kwietnia 2025 r., sygn. akt III SA/Gd 74/25). Informacja o wysokości wynagrodzenia konkretnej osoby, która nie pełni funkcji publicznej nie jest informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. (por. wyrok NSA z 9 kwietnia 2025 r., sygn. akt III OSK 615/22). Za osoby pełniące funkcje publiczne w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. należy uznać pracowników, którzy w ramach swoich obowiązków wykonują zadania mające wpływ na podejmowanie decyzji i realizują w ten sposób, w pewnym zakresie, nałożone na tę instytucję zadania publiczne, tj. mają wpływ na sferę publiczną. Nie należą do nich, co oczywiste, pracownicy na stanowiskach o charakterze usługowym czy technicznym, nie posiadający żadnego wpływu na procesy decyzyjne, wykonujący szeroko rozumiane czynności pomocnicze (np. osoby zajmujące się obsługą biurową, informatyczną, utrzymaniem czystości). Jednak dla prawidłowego zastosowania art. 5 ust. 2 u.d.i.p. koniecznym jest każdorazowe badanie zakresu uprawnień (obowiązków) osób, których dotyczy wnioski o udostępnienie informacji publicznej (por. wyrok NSA z 25 lutego 2025 r., sygn. akt III OSK 7482/21).

W ocenie NSA, w niniejszej sprawie w sposób prawidłowy dokonano rozważenia samego charakteru stosunków prawny łączących Spółkę z podmiotami będącymi stronami transakcji finansowych odzwierciedlonych w postaci zapisów w historii rachunku bankowym Spółki, co do których odmówiono udostępnienia informacji obejmujących odpowiednio: co do osób fizycznych ich imiona i nazwiska, a co do osób prawnych ich nazwy. Sąd I instancji zasadnie przyjął, że spod zakresu funkcji publicznej wykluczyć należało stanowiska mające charakter wyłącznie usługowy lub techniczny. Zatem w sytuacji, gdy pracownicy zatrudnieni przez Spółkę na podstawie umowy o pracę, w ramach tej umowy, realizują wyłącznie zadania organizacyjno-administracyjne, fizjoterapeutyczne i dotyczące organizacji pracy drużyny sportowej, prawo do informacji dotyczących tych osób podlegało ograniczeniu z uwagi na ich prywatność. Takiemu samemu ograniczeniu podlegało również prawo do informacji o osobach zatrudnionych na podstawie umowy cywilnoprawnej, będących zawodnikami prowadzonego przez Spółkę klubu sportowego oraz świadczących usługi związane z organizacją meczów. Prawidłowe jest również stanowisko, że

zadań publicznych nie realizują osoby fizyczne będące nabywcami towarów i usług Spółki, dokonujące czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z ich działalnością gospodarczą bądź zawodową. Zasadnie stwierdził Sąd I instancji, że sam fakt zawarcia z podmiotem publicznym konsumenckiej umowy sprzedaży towarów lub usług nie skutkuje nabyciem z tego tytułu żadnych kompetencji w ramach pełnienia funkcji publicznej i nie może zatem powodować ograniczenia prawa do prywatności.

W związku z powyższym ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego Sąd I instancji zasadnie uznał, że skoro wskazane w zaskarżonej decyzji osoby nie mają „kompetencji decyzyjnej” w ramach realizowanych przez Spółkę działań publicznych, w tym m.in. co do zarządzania Spółką i dysponowania jej majątkiem - nie są osobami związanymi z pełnieniem funkcji publicznej. Tym samym wynagrodzenie tych osób zatrudnionych przez Spółkę podlega ochronie, a informacje dotyczące ich imienia i nazwiska zawarte w transakcjach wypłat wynagrodzenia z rachunku Spółki nie podlegają udostępnieniu. Podkreślić trzeba, że przy ocenie tego czy pracownik pełni funkcje publiczne, zachodzi konieczność badania uprawnień pracowników, których dotyczą żądane informacje. Należało zatem indywidualnie ocenić każdą osobę, której dotyczy żądana informacja, pod kątem spełnienia przesłanek do zakwalifikowania jej jako osoby, która nie pełni funkcji publicznych (por. wyrok NSA z 12 listopada 2024 r., sygn. akt III OSK 5321/21). Taka też ocena została dokonana w niniejszej sprawie. Nie można podzielić poglądu skarżącego kasacyjnie, że wskazane w skardze osoby są „osobami pełniącymi funkcje publiczne”. Skarżący bezzasadnie wskazał, że:

1. „funkcja koordynatora ds. sponsorów i reklamy odnosi się również do promowania Gminy Nysa na meczach klubu siatkarskiego (...) i stanowi jednocześnie promocję sportu”;
2. kierownik drużyny „ (...) co do zasady pełni funkcje publiczne”;
3. fizjoterapeuta „pełni w tym konkretnym przypadku funkcje publiczne, bowiem przygotowuje zawodników (...) do meczów i ma bezpośredni wpływ na ich sprawność, a w konsekwencji wynik meczów”;
4. dziennikarz w biurze prasowym „jest osobą pełniącą funkcje publiczne bowiem (...) jest rzecznikiem prasowym spółki”.

Podsumowując, Sąd I instancji prawidłowo ocenił zadania wykonywane przez wskazane osoby, jako nie pełniące „funkcji publicznych”.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego Sąd I instancji trafnie uznał, że organ nie naruszył art. 5 ust. 2 u.d.i.p. podejmując rozstrzy-

gnięcie co do odmowy udostępnienia informacji dotyczących wskazanych w decyzji przedsiębiorców, będących sponsorami Spółki lub świadczących na jej rzecz usługi sportowe, merchandisingowe, rehabilitacyjne czy marketingowe. Podmioty te nie pełnią funkcji publicznej, a świadczenia przez nie realizowane także nie mają związku z pełnieniem funkcji publicznych.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego Sąd I instancji prawidłowo stwierdził, że w zaskarżonej decyzji organ dostatecznie wyjaśnił, że z treści stosunków prawnych łączących Spółkę ze wskazanym przedsiębiorcami wynika wprost obowiązek zachowania w poufności informacji objętych treścią zawartych z nimi umów. Należy podkreślić, Spółka podjęła działania w celu zachowania ich w poufności i wystąpiła do tych podmiotów z zapytaniem, czy rezygnują z prawa do zachowania w poufności, informacji odpowiednio przedsiębiorcy świadczący na rzecz Spółki usługi - o wynagrodzeniu przysługującym im z tytułu umów, a sponsorzy - o kwotach przekazywanych na rzecz Spółki. W odpowiedzi przedsiębiorcy złożyli oświadczenia, że nie wyrażają zgody na ich udostępnienie uzasadniając swoje stanowisko tym, że informacje te stanowią dla nich wartość gospodarczą. W orzecznictwie (por. wyrok WSA w Krakowie z 10 września 2024 r., sygn. akt II SA/Kr 797/24) trafnie wskazuje się, że odmowa udostępnienia informacji publicznej z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy wymaga skonkretyzowanego, zindywidualizowanego względem określonej informacji wykazania, że ma ona charakter informacji technicznej, technologicznej, organizacyjnej lub innej posiadającej wartość gospodarczą. Odmowa oparta na tych podstawach, aby była skuteczna i legalna, musi wystąpić po spełnieniu dwóch przesłanek: formalnej i materialnej. W zakresie przesłanki formalnej przedsiębiorca musi zmanifestować w sposób zewnętrzny wolę zachowania określonych informacji w poufności. W zakresie zaś przesłanki materialnej, informacja ta, objęta manifestacją przedsiębiorcy, musi być tego rodzaju, że ma obiektywnie charakter informacji technicznej, technologicznej, organizacyjnej lub innej posiadającej realnie określoną wartość gospodarczą, wykluczającą możliwość udostępnienia informacji i przeważającą nad zasadą jawności.

Sąd I instancji trafnie wskazał, że przeprowadzone przez Spółkę badanie zebranych informacji (tak wynikających z treści zawartych umów jak i oświadczeń podmiotów) ma dla nich istotne znaczenie gospodarcze. Ich udostępnienie bowiem, zarówno w formie bezpośredniej, jak i w sposób umożliwiający zidentyfikowanie takich informacji i powiązanie ich z konkretnym podmiotem, może w sposób oczywisty wpływać na konkuren-

cyjność danego podmiotu w przyszłych postępowaniach zmierzających do wyłonienia kontrahentów nie tylko Spółki, ale ogólnie w obszarze rynku na którym wskazane podmioty świadczą swoje usługi.

Dla zaistnienia tajemnicy przedsiębiorstwa, gdy bierzemy za wzorec dla tego pojęcia definicję ustawową zawartą w art. 11 ust. 2 u.z.n.k. należy przyjąć, że zastrzegana informacja ma mieć charakter techniczny, technologiczny, organizacyjny przedsiębiorstwa lub inny posiadający wartość gospodarczą. Podkreślenia wymaga, że przesłanka „posiadający wartość gospodarczą” odnosi się nie tylko do informacji „innej”, ale także informacji technicznej, technologicznej i organizacyjnej. Nie wystarcza więc stwierdzenie, że dana informacja ma charakter techniczny, technologiczny czy organizacyjny, ale musi także ona przedstawiać pewną wartość gospodarczą dla wykonawcy właśnie z tego powodu, że pozostanie poufna. Dodatkowo należy wskazać, że wszelkie świadczone na rzez Spółki przez podmioty usługi oraz działalność sponsorska są w swej istocie pozbawione cech powiązanych z „pełnieniem funkcji publicznych” mają w tym zakresie jedynie pomocniczy i usługowy charakter.

W związku z powyższym, w ocenie Naczelnego Sadu Administracyjnego zarzuty naruszenia art. 5 ust. 2 u.d.i.p. i art. 5 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2 i 4 u.z.n.k. okazały się również niezasadne.

Z tych względów i na podstawie art. 184 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku. O kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnięto w oparciu o art. 204 pkt 1 p.p.s.a.