



Sygn. akt V CSK 173/11

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 kwietnia 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Hubert Wrzeszcz (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk (sprawozdawca)

SSN Anna Owczarek

w sprawie z powództwa A. Ł.

przeciwko Gminie K.

o udostępnienie informacji,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 18 kwietnia 2012 r.,

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego

z dnia 12 stycznia 2011 r.,

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza od powoda na rzecz strony pozwanej kwotę 600 (sześćset) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Powód - A. Ł. wystąpił z powództwem przeciwko Gminie K. o udostępnienie informacji publicznej przez zobowiązanie pozwanej Gminy o umożliwienie powodowi dostępu do całego rejestru wyborców gminy. Sąd Rejonowy oddalił powództwo, dokonując następujących ustaleń faktycznych.

Powód jest radnym pozwanej Gminy, brał udział w pracach komitetu organizującego referendum i przy tej okazji stwierdził, że w stałym rejestrze wyborców Gminy figurują osoby, które już nie żyją lub nie mieszkają pod adresem zameldowania z różnych powodów. Gmina ma świadomość istniejących rozbieżności w rejestrze wyborców, a pracownicy Gminy podejmowali czynności zmierzające do weryfikacji tego rejestru.

Sąd Rejonowy wyjaśnił, że powództwo o udostępnienie rejestru wyborców ma usprawiedliwienie w art. 22 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112, poz. 198 ze zm., cyt. dalej jako „ustawa z dnia 6 września 2001 r.”). Do oceny zasadności tego powództwa mają zastosowanie także przepisy ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza (...) (Dz. U. nr 46, poz. 499 ze zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 marca 2004 r. w sprawie rejestracji wyborców oraz trybu przekazywania przez RP innym państwom członkowskim UE danych zawartych w tym rejestrze (Dz. U. nr 42, poz. 388, ze zm.; cyt. dalej jako „rozporządzenie z dnia 11 marca 2004 r.”). Przepisy tego aktu prawnego nie przewidują udostępnienia powodowi wglądu do całego (pełnego) rejestru i to bez względu na wskazany przez powoda cel takiego udostępnienia (np. dokonanie weryfikacji rejestru). Weryfikacja taka mogłaby nastąpić jedynie na podstawie przepisów prawa, wskazywanych w uzasadnieniu wyroku Sądu, a nie w wyniku aktywności społecznej powoda i innych osób.

Sąd Okręgowy oddalił apelację powoda, uznając, że podstawą zgłoszonego powództwa jest przepis art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Do oceny zasadności roszczenia powoda ma

zastosowanie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. - ordynacja podatkowa, przy czym przepisy obu tych ustaw - w omawianym zakresie - uzupełniają się wzajemnie z powodu niekompletności regulacji zawartej w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Świadczy o tym także treść art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r., zgodnie z którym przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmiennie zasady i tryb informacji będących informacjami publicznymi. Nie można zatem podzielić stanowiska powoda, który swoje uprawnienie do uzyskania wglądu do całego rejestru wyborców wywodził jedynie z treści art. 11 ust. 5 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. jako przepisu szczególnego. Rejestr wyborców stanowi informację publiczną, jednakże dostęp do informacji podlega ograniczeniom przewidzianym w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Skoro rejestr ten zawiera dane osobowe mieszkańców gminy, ich imiona, nazwiska, daty urodzenia, numery PESEL, adresy zamieszkania, to chodzi tu o dane objęte ochroną przewidzianą w art. 5 ust. 2 tej ustawy. Dlatego powództwo nie mogło być uwzględnione w postaci uzyskania dostępu do całego rejestru wyborców.

W skardze kasacyjnej powoda podnoszono jedynie zarzuty naruszenia prawa materialnego, tj. art. 5 ust. 1 i 2 w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, art. 11 ust. 11 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. - ordynacja wyborcza oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji. Skarżący domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku, uchylenia także wyroku Sądu Rejonowego i przekazania sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podstawowym aktem prawnym regulującym reguły dostępu do „informacji publicznej „ jest ustawa z dnia 6 września 2001 r., przy czym - zgodnie z art. 1 ust. 2 tej ustawy - jej przepisy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Rejestr wyborców, przewidziany w art. 11 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. stanowi na pewno informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. W okresie, w którym powodowi odmówiono ostatecznie (na podstawie decyzji Wójta pozwanej Gminy z dnia 1 grudnia 2008 r.) dostępu do pełnego

rejestr wyborców, obowiązywał przepis art. 22 tej ustawy, przewidujący możliwość wytoczenia powództwa do sądu powszechnego o udostępnienie żądanej przez powoda informacji publicznej. W przepisie tym sformułowano zarazem zasadnicze przesłanki powstania roszczenia uprawnionego. Chodzi tu o wcześniejsze żądanie udostępnienia określonej informacji, ostateczną odmowę jej udostępnienia przez właściwy podmiot (przy wykorzystaniu możliwych środków prawnych zmierzających do uzyskania decyzji pozytywnej) i przynależność żądanej informacji do kategorii informacji określonych w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. (cecha informacji publicznej). W art. 22 ust. 1 ustawy podano zasadnicze przyczyny wyłączenia dostępu do informacji publicznej. Powód nie musi natomiast wykazywać interesu prawnego (celu) w uzyskaniu takiej żądanej informacji.

Należy przyjąć, że w rozpoznawanej sprawie prawidłowo jako stronę pozwaną oznaczono Gminę. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r., do udostępniania informacji publicznej zobowiązane są „władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności organy władzy publicznej”. W art. 11 ust. 11 ustawy z dnia stwierdzono, że rejestr wyborczy prowadzi na bieżąco gmina jako zadanie zlecone.

Określenie typu i zakresu informacji publicznej, objętej powództwem określonym w art. 22 ustawy z dnia 6 września 2001 r., należy do strony uprawnionej. W rozpoznawanej sprawie powód domagał się udostępnienia mu informacji publicznej w postaci możliwości wglądu do stałego (pełnego) rejestru wyborców pozwanej Gminy, określonego w art. 11 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Pojawiło się zagadnienie zasadności takiego żądania w świetle przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r., tworzącej - jak wspomniano - podstawowy reżim dostępu do informacji publicznych, i przepisów ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r., przyjmującej rozwiązania szczegółowe w zakresie rejestru wyborców prowadzonego przez gminę.

Według skarżącego, przepis art. 11 ust. 11 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. nie wprowadza żadnych podmiotowych oraz czasowych ograniczeń w zakresie wystąpienia z wnioskiem o udostępnianie do wglądu rejestru wyborców, nie przewiduje także ograniczeń co do zakresu udostępniania rejestru wyborców

(nie stanowi, że udostępnienie to ma być ograniczone do danych wnioskodawcy lub innego wskazanego podmiotu). Brak wspomnianych restrykcji wskazuje na to, że udostępniony może być powodowi cały rejestr wyborców, przy czym wystarczy jedynie złożenie odpowiedniego, pisemnego wniosku do pozwanej Gminy.

Stanowiska takiego nie można podzielić.

Należy podkreślić, że skarżący nie neguje tego, iż tzw. stały spis wyborców, obejmujący osoby stale zamieszkałe na terenie gminy, stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Przepisy art. 11 ust. 11 i art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. nie mogą być wykładane bez uwzględnienia ogólnego reżimu udostępniania informacji publicznej, zawartego w ustawie z dnia 6 września 2001 r. i określonego m.in. w art. 5 ust. 1 i 2. Nie sposób bowiem uznać, że w odniesieniu do rejestru wyborców gminy przyjęto w zupełności „odmienne zasady i tryb dostępu” do informacji publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Na taką odmiennność powinien bowiem wskazywać odpowiednio rozwinięty reżim prawny innej ustawy i odpowiednie ratio legis regulowanej materii zasadniczej. Co więcej, w art. 22 ustawy przyjęto środek prawny służący realizacji uprawnienia do dostępu do informacji publicznej w postaci odpowiedniego powództwa cywilnego. Środek ten może mieć zastosowanie do wszelkich nieuzasadnionych odmów udzielenia dostępu do informacji publicznych różnego typu, co nadaje omawianemu powództwu charakter środka uniwersalnego, aktualnego także w zakresie stałego rejestru wyborców mieszkańców gminy. Jest to niewątpliwie wyraźna wskazówka legislacyjna, że ustawa z dnia 6 września 2001 r. pełni jednak rolę zasadniczego aktu prawnego określającego podstawowy reżim prawny dostępu do informacji publicznej także w odniesieniu do stałego rejestru wyborców.

Nie ma zatem przekonywających powodów do uznania, że art. 11 i 15 ust. 1 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. tworzą szczególny i wyczerpujący reżim prawny dostępu do stałego rejestru wyborców jako szczególnej informacji publicznej. Wspomniane przepisy mogą być interpretowane jako pewna modyfikacja ogólnego reżimu dostępu do informacji publicznej, w tym także do stałego rejestru wyborców. Nie podważa takiej interpretacji przewidziana w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia

12 kwietnia 2001 r. możliwość zainicjowania odpowiedniego postępowania reklamacyjnego przez każdą osobę w razie stwierdzenia nieprawidłowości w rejestrze wyborców wyszczególnionych przykładowo w tym przepisie (pominięcie wyborcy w rejestrze, wpisanie osoby niemającej prawa wybierania, niewłaściwe dane o osobach wpisanych, ujęcie w rejestrze osób niezamieszkujących na obszarze gminy). Takie postępowanie reklamacyjne powinno toczyć się przy uwzględnieniu jednak ustawowych ograniczeń przewidzianych w art. 5 ust. 1 i 2 i odpowiednio skorelowanego z tymi przepisami art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. (odmowa uzyskania dostępu do rejestru wyborców ze względu na ochronę danych osobowych i prawa do prywatności). Potwierdza to także § 9 rozporządzenia z dnia 11 marca 2004 r., przewidujący reguły udostępniania rejestru wyborców w urzędzie gminy (odpowiedni wzór wniosku, dane umożliwiające ustalenie wyborcy w rejestrze, odpowiednie zasłonięcie danych mieszkańców niepodanych we wniosku). W tej sytuacji nie ma podstaw do twierdzenia o niekonstytucyjności przepisów rozporządzenia z dnia 11 marca 2004 r. w zakresie dotyczącym zakresu udostępnianej informacji z powodu "przekroczenia delegacji ustawowej" przewidzianej w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r.

Z przedstawionych względów należało oddalić skargę kasacyjną jako nieuzasadnioną (art. 398¹⁴ k.p.c.).