

Decyzja

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koninie

w składzie : Przewodniczący **Józef Ryszard Knapkiewicz**
 członkowie **Aleksandra Ratajczak-Figura**
 Małgorzata Kierczyńska/spr./

działając na podstawie art. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79 poz. 856 ze zm.) i § 1 pkt 15 lit. b rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie obszarów właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz. U. Nr 198, poz.1925) art. 138 § 2 w związku z art. 7 i 77 § 1, 107 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. , poz.23.) art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U z 2015 r., poz.2058 ze zm.)

po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 21 marca 2016 roku,

odwołania Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska, ul. Ursynowska 22/2

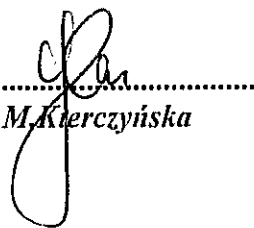
02-605 Warszawa

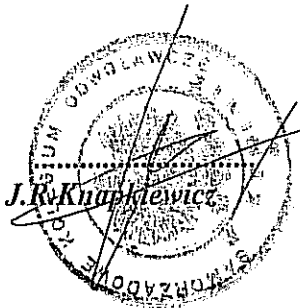
od decyzji Prezydenta Miasta Konina z dnia 08 stycznia 2016 r., Nr 1/BP/2016, znak BP.1431.14.2015

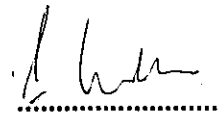
w przedmiocie: odmowy udostępnienia informacji publicznej,

orzeka:

- uchylić zaskarżoną decyzję w całości i sprawę przekazać do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji


.....
M. Kierczyńska




.....
A. Ratajczak-Figura

Uzasadnienie

Pismem z dnia 04 lutego 2015 r. wniesionym drogą elektroniczną Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska z/s w Warszawie wystąpiło do Prezydenta Miasta Konina z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej o wysokości nagród przyznanych w roku 2014 wszystkim pracownikom poprzez podanie imienia i nazwiska wraz z kwotą. W treści wniosku Stowarzyszenie wskazało, że oczekuje odpowiedzi w postaci maila.

W odpowiedzi na powyższe Sekretarz Miasta Konina, działający z upoważnienia Prezydenta Miasta Konina - drogą elektroniczną - poinformował stronę, że urząd nie prowadzi osobnego rejestru dotyczącego nagród przyznanych w 2014 roku wszystkim pracownikom. Przygotowane zostanie zestawienie uwzględniające wysokość nagród przyznanych jedynie osobom pełniącym funkcje publiczne, to jest: Kierownictwu Urzędu Miejskiego w Koninie oraz osobom wydającym decyzje administracyjne z upoważnienia Prezydenta Miasta. Informacje o nagrodach pozostałych pracowników urzędu podlegają ochronie. Ponadto na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej poinformowano, że wykonanie takiego zestawienia jest czasochłonne dlatego nastąpi to w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące.

W związku z powyższym Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska zwróciło się do Prezydenta Miasta Konina o wydanie decyzji w zakresie w jakim wyłączona jest jawność wnioskowanej informacji publicznej.

Decyzją z dnia 18 lutego 2015 r., Nr I/BP/2015 znak BP.1431.14.2015 Sekretarz Miasta Konina działający z upoważnienia Prezydenta Miasta Konina, odmówił udostępnienia informacji o wysokości nagród przyznanych w roku 2014 pracownikom Urzędu Miejskiego w Koninie niepełniącym funkcji publicznych poprzez podanie imienia i nazwiska wraz z kwotą. Decyzja ta wydana została na podstawie art. 16 ust. 1 i 2 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.).

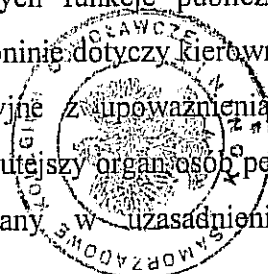
W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że w odpowiedzi na pismo Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z dnia 04.02.2015 r. o udostępnienie informacji o wysokości nagród przyznanych w roku 2014 wszystkim pracownikom poprzez podanie imienia i nazwiska wraz z kwotą organ poinformował, że "przygotowane zostanie zestawienie uwzględniające wysokość nagród" przyznanych jedynie osobom pełniącym funkcje publiczne, to jest: Kierownictwu Urzędu Miejskiego w Koninie oraz osobom wydającym

decyzje administracyjne z upoważnienia Prezydenta Miasta. Z uwagi na kolejne pismo z dnia 16.02.2015 r. z prośbą o wydanie decyzji co do zakresu wyłączenia jawności wnioskowanych danych organ argumentując, że dostęp do informacji podlega ograniczeniu w związku z art. 5 ust. 2 Ustawy o dostępie do informacji publicznej „ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy osób pełniących funkcje publiczne”. Ponadto wskazano, że z powyższym koresponduje art. 85 § 5 Kodeksu pracy, który mówi, że pracodawca jest zobowiązany udostępnić dokumenty dotyczące wynagrodzenia wyłącznie na żądanie pracownika.

Odwołanie od powyższej decyzji złożyło do samorządowego Kolegium odwoławczego Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska wnosząc o uchylenie decyzji w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Decyzją z dnia 10 kwietnia 2015r., Nr SKO-IP-4193/4/15 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koninie uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i sprawę przekazało do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Kolegium omawiając kwestie wykładni pojęcia „osoba pełniąca funkcje publiczne” wskazało, że zaskarżona decyzja narusza art. 7, art. 8, art. 77§1, art. 80 i art. 107§3 Kpa. Kolegium wskazało, że rozpatrując sprawę ponownie organ I instancji powinien rozważyć, czy żądanie dotyczące pozostałych pracowników (poza kierownictwem Urzędu Miejskiego w Koninie oraz osobami wydającymi decyzje administracyjne z upoważnienia Prezydenta Miasta) podlegają udostępnieniu czy ochronie, a zatem znaczenia nabiera ustalenie na jakich stanowiskach pracownicy są zatrudnieni i czy zajmując je pełnią funkcje publiczną i stosownie do swoich ustaleń udostępnić przedmiotową informację lub też odmówić jej udostępnienia w stosunku do pracowników nie pełniących funkcji publicznych, i o ile osoby te nie zrezygnowały z przysługującego im prawa do ochrony ich prywatności.

Decyzją nr 3.BP/2015 z dnia 12 maja 2015r. Prezydent Miasta Konina odmówił ponownie udostępnienia informacji o wysokości nagród przyznanych w roku 2014 pracownikom Urzędu Miejskiego w Koninie niepełniącym funkcji publicznych poprzez podanie imienia i nazwiska wraz z kwota. W uzasadnieniu organ podniósł, że ograniczenie dostępu do informacji, o którym mowa w art. 5 ust.2 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, co w przypadku osób zatrudnionych w urzędzie Miejskim w Koninie dotyczy kierownictwa Urzędu miejskiego oraz osób wydających decyzje administracyjne z upoważnienia Prezydenta Miasta konina. Zasadność właściwego wskazania przez tenże organ osób pełniących w urzędzie Miejskim funkcje publiczne potwierdza cytowany w uzasadnieniu SKO wyrok Trybunału



Konstytucyjnego z dnia 20.03.2006r. oraz z dnia 11.05.2007r. , gdzie dokonując wykładni pojęcia osób pełniących funkcje publiczne stwierdzono, że są to 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. Organ stwierdza, że mając to na uwadze tylko osoby wymienione w obu grupach odpowiadają kryteriom zawartym w cytowanym wyroku trybunału Konstytucyjnego. Odnośnie pozostałych pracowników Urzędu miejskiego, a więc osób nie zaliczanych do osób pełniących funkcje publiczne , organ i instancji uznał, że wysokość wynagrodzeń czy nagród tych pracowników jest chroniona na mocy art. 23 i 24 kodeksu cywilnego, należy bowiem do sfery dóbr osobistych i w tym przypadku rozpowszechnianie informacji o zarobkach lub nagrodach wskazanych pracowników należy traktować w kategoriach naruszenia danych osobowych. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Sądu najwyższego, który uznał, że wysokość zarobków pracowników jest tajna, a ich udostępnianie jest naruszeniem dóbr osobistych (uchwała SN z 16.07.1993r. – IPZP 28/93, OSNC 1994/1/2). Podobne stanowisko zostało też zaprezentowane w wyrokach WSA z dnia 09.01.2013r. sygn.akt II SA/Wwa 1929/12, SN z dnia 28.11.2013r. ,sygn.akt IV CSK 155/2013 i WSA z dnia 09.05.2014 sygn.akt II SA/Rz 248/2014. Z powyższym według organu, koresponduje art. 85 § 5 Kodeksu pracy, który mówi, że pracodawca jest zobowiązany udostępnić dokumenty dotyczące wynagrodzenia wyłącznie na żądanie pracownika.

Odwołanie od powyższej decyzji złożyło do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koninie Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska wnosząc o uchylenie decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Odwołujący się podnosi, że utożsamianie pełnienia funkcji publicznej wyłącznie z kwestiami wydawania decyzji administracyjnych jest obarczone błędem.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K 17/5), który powołał Prezydent, Trybunał wskazał na ogólne cechy podmiotów, które wykonują funkcje publiczne. Cechami tymi są: podejmowanie działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączących się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów, z wyłączeniem stanowisk o charakterze usługowym lub technicznym.

Odwołujący się wskazuje na wyrok Sądu Najwyższego z 25 września 2013, sygn. I KZP 9/13: Inaczej rzecz ujmując, wykonywanie czynności usługowych wiąże się z pełnieniem roli służebnej (pomocniczej), co oznacza brak możliwości podejmowania decyzji władczych w ramach imperium określonej jednostki (zaliczanej do administracji rządowej, innego organu

państwowego lub samorządu terytorialnego), jak również wpływania na działania samej jednostki).

Sąd Najwyższy w wyroku z 30 września 2010 r., sygn. I KZP 16/10 zauważył: Nie można przy tym nie zauważyć i tego, że również wśród zdefiniowanych funkcjonariuszy publicznych, z których każdy pełni przecież swoją funkcję z mocy ustawy lub Konstytucji (...) nie wszyscy wyposażeni zostali w kompetencje władcze w określonym zakresie działalności publicznej, a jednocześnie w tym gronie znaleźć można także osoby, które w swojej działalności publicznej nie korzystają z jakichkolwiek środków publicznych. To wszystko przemawia za tym, że sprawować funkcję publiczną można również wtedy, kiedy nie przysługuje władztwo, nie można wydawać decyzji, ale zakres powierzonych zadań wskazuje, że ma się wpływ na funkcjonowanie tego organu (w tym przypadku ministerstwa).

Dlatego też już tego punktu widzenia - przyjętego przez Prezydenta założenia - wydana decyzja winna być uchylona. Pełnienie funkcji publicznej ma szerszy charakter.

Decyzją z dnia 13 lipca 2015r., Nr SKO-IP-4193/6/2015 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koninie uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i sprawę przekazało do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Tutejsze Kolegium podniosło, że organ wskazał jako osoby pełniące funkcje publiczne : „ Kierownictwo Urzędu Miejskiego oraz osoby wydające decyzje administracyjne z upoważnienia Prezydenta Miasta Konina”. Pomimo wskazań Kolegium organ nie wyjaśnił jednak na jakich stanowiskach pozostali pracownicy są zatrudnieni i czy nie wykonują zadań , które wiążą się z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączą się z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów.

Decyzją nr 4/BP/2015 z dnia 15 września 2015r. , znak (Bp.1431.14.2015 Prezydent Miasta Konina ponownie odmówił udostępnienia informacji o wysokości nagród przyznanych w roku 2014 pracownikom urzędu miejskiego w Koninie niepełniących funkcji publicznych poprzez podanie imienia i nazwiska wraz z kwotą. Organ stwierdza, że nie ulega wątpliwości, iż do osób pełniących funkcje publiczne w Urzędzie Miejskim w Koninie należy zaliczyć : Prezydenta, Zastępców Prezydenta, Sekretarza, Skarbnika oraz osoby wydające decyzje administracyjne z upoważnienia Prezydenta- Kierowników Wydziałów i innych upoważnionych pracowników. Stosowny wykaz obejmuje 49 nazwisk i wysokości nagród i został wnioskodawcy przekazany pismem z dnia 20 kwietnia 2015r. Ustosunkowując się do pozostałej części pytania tzn. czy udostępnieniu podlegają także informacje dotyczące wynagrodzenia pozostałych pracowników należy wskazać, że na podstawie uddip udostępnieniu podlegają dane dotyczące osób pełniących funkcje publiczną. Za taką osobę

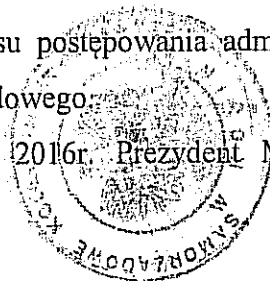
będzie uważany każdy, kto pełni funkcje w organach władzy publicznej lub też w strukturach jakichkolwiek osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, jeżeli funkcja ta ma związek z dysponowaniem majątkiem państwowym lub samorządowym albo zarządzaniem sprawami związanymi z wykonywaniem swych zadań przez władze publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują lub gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Funkcję publiczną pełnią osoby, które wykonują powierzone im przez instytucje państwowe lub samorządowe zadania i przez to uzyskują znaczny wpływ na treść decyzji o charakterze ogólnospołecznym (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29.03.2004r. II SAB/Ka 144/2003) . odnośnie pozostałych pracowników Urzędu Miejskiego, a więc osób niezaliczanych do osób pełniących funkcje publiczne, organ I instancji uznał, że wysokość wynagrodzeń czy nagród tych pracowników jest chroniona na mocy art. 23 i 24 kodeksu cywilnego. Należy to bowiem do sfery dóbr osobistych i w tym przypadku rozpowszechnianie informacji o zarobkach lub nagrodach wskazanych pracownikom należy traktować w kategoriach naruszenia tych dóbr osobistych.

Odwołanie od powyższej decyzji Prezydenta Miasta Konina wniosła do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koninie Sieć Obywatelska Watchdog Polska wnosząc o uchylenie przedmiotowej decyzji i zobowiązanie Prezydenta Miasta Konina do podjęcia działań zgodnych z ustawą z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej.

Zaskarżonej decyzji Odwołująca się zarzuca naruszenie :

1. Art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 10 konwencji o ochronie prawa człowieka i podstawowych wolności poprzez nieudostępnienie informacji publicznej w zakresie dysponowania majątkiem publicznym przeznaczanym na nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy urzędniczej,
2. Art. 33 ust. 1 i 2, art. 34 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 36 ustawy o pracownikach samorządowych poprzez uznanie, iż zadane informacje dotyczące nagród za szczególne osiągnięcia w pracy urzędniczej stanowią informację publiczną dotyczącą wydatkowania środków publicznych, ale podlegają wyłączeniu z zasady jawności,
3. Art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez uznanie, że zachodzą przesłanki do ograniczenia prawa do informacji publicznej na podstawie ochrony prywatności,
4. Art. 7, art. 8 oraz art. 77§1 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez nierozpatrzenie całości materiału dowodowego.

Decyzją nr 1/BP/2016 z dnia 08 stycznia 2016r. Prezydent Miasta Konina odmówił



udostępnienia informacji o wysokości nagród przyznanych w roku 2014 pracownikom Urzędu miejskiego w Koninie niepełniącym funkcji publicznych przez podanie imienia i nazwiska wraz z kwotą, za wyjątkiem pracowników, którzy wyrazili na to zgodę. W uzasadnieniu organ podtrzymuje swoje stanowisko reprezentowane i przedstawione w dotychczas wydanych decyzjach oraz podnosi, że zgodnie z wytycznym Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koninie organ zwrócił się do wszystkich pracowników Urzędu Miejskiego w Koninie z pytaniem, czy wyrażają oni zgodę na ujawnienie wysokości przyznanych nagród. Na powyższe pytanie tylko 3 osoby odpowiedziały pozytywnie, nie korzystając tym samym z prawa do ochrony prywatności. W bezpośrednim tego następstwie organ zgodnie ze złożonym przez wnioskodawcę wnioskiem udzielił odpowiedzi wskazując właściwe co do zakresu dane jednakże dotyczące wyłącznie tych 3 pracowników. W pozostałym zakresie organ wykonując zalecenie organu nadrzędnego podtrzymał swoje stanowisko co do odmowy wnioskowanych informacji i wydał decyzję odmawiającą udzielenia informacji publicznej. Według organu stanowi to realizację zalecenia zbadania prawa do prywatności pracowników organu oraz odniesienie się do tego faktu w uzasadnieniu organu. Organ stwierdza także, że zostało wypełnione również zalecenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego dotyczące analizy poszczególnych stanowisk pod kątem podejmowania działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub stanowisko łączy się z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów. Organ podtrzymuje swoje stanowisko, że poza osobami wchodzącymi w skład kierownictwa organu oraz osobami wydającymi decyzje administracyjne w imieniu Prezydenta Miasta Konina inne osoby nie korzystają z przymiotu funkcjonariusza publicznego.

Odwołanie od powyższej decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koninie wniosło Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska wnosząc o uchylenie powyższej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia Prezydentowi Miasta Konina. Zaskarżonej decyzji Stowarzyszenie zarzuca naruszenie;

- art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), w zakresie w jakim przepis ten stanowi normatywną podstawę prawa do uzyskiwania informacji o działalności władz publicznych, poprzez błędne, bowiem zbyt daleko idące, ograniczenie na kanwie niniejszej sprawy,

- art. 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w zakresie w jakim owe przepisy konstytucyjne stanowią podstawę ograniczenia prawa do informacji publicznej, poprzez błędną wykładnię, polegającą na uznaniu dopuszczalności ograniczenia dostępności

informacji o nagrodach przyznanych pracownikom samorządowym, niepełniącym funkcji publicznych,

- art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 782 ze zm., dalej jako: „UDEP”), w zakresie w jakim przepis ten stanowi podstawę ograniczania dostępności informacji publicznej ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej, poprzez jego błędną wykładnię, prowadzącą do uznania, iż ujawnienie informacji o imionach i nazwiskach pracowników samorządowych, którym przyznano nagrody, narusza prywatność tych pracowników, a w konsekwencji także błędne zastosowanie art. 5 ust. 2 UDIP w niniejszej sprawie. Odwołujący się stwierdza, że organ przy rozpatrywaniu sprawy nie wziął pod uwagę tego, że nagrody przyznawane pracownikom samorządowym mają charakter szczególnej płatności, podlegających szczególnej regulacji prawnej, co zaś wiąże się z koniecznością zapewnienia społecznej kontroli jej przestrzegania. Nagrody przyznawane pracownikom samorządowym mają szczególny charakter. Wynika to z tego, iż kwestia przyznawania nagród zgodnie z ogólnym prawem pracy (unormowanym, przede wszystkim, przez Kodeks pracy) nie jest regulowana, a zwłaszcza prawo nie określa podstawy czy powodów przyznawania tych gratyfikacji. Inaczej jest w przypadku pracowników samorządowych (choć także pracowników korpusu służby cywilnej), gdyż nagroda jest w sposób szczególny regulowana. Zgodnie bowiem art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1202), nagroda może być przyznawana za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej.

Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadzi do nieakceptowanych skutków. Jak już wskazano, pracownikom samorządowym nagrody mogą być przyznawane tylko za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Zatem podstawa ich przyznania nie jest dowolna, a prawnie uregulowana. Nikt inny jak obywatele sprawujący społeczną kontrolę oraz prasa lokalna nie dokona lepszej oceny tego, czy dana nagroda została w istocie przyznana za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Z tego powodu niezwykle istotne znaczenie ma jawność informacji o nagrodach, która jest warunkiem koniecznym do wersyfikowania, czy norma wyrażona w art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych nie jest naruszana (np. w ten sposób, że nagrody nie są przyznawane za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, ale np. za lojalność polityczną).

Osoba, która wstępuje w sferę publiczną, musi liczyć się z tym, że informacje o jej publicznej działalności mogą się stać zainteresowaniem społeczeństwa oraz że informacje te

będą stanowić informację publiczną (bowiem, zgodnie z art. 1 ust. 1 UDIP, staną się informacjami o sprawach publicznych).

Ujawnienie informacji, o których udostępnienie zwrócił się skarżący, nie implikuje konieczności upublicznienia jakichkolwiek danych, które ingerowałyby w sferę osobistą tych osób tudzież które przekazywałyby informację o sprawach prywatnych (rodziny, intymnych, itd.) danej osoby. Informacja o pracownikach samorządowych w zakresie, czy dostali oni nagrodę i w jakiej wysokości dotyczy ich publicznej działalności i nie ma żadnego związku z ich prywatnym życiem.

Dla niniejszej sprawy istotne znaczenie ma wyrok Sądu Najwyższego z 8 listopada 2012 r. (sygn. CSK 190/12, Legalis nr 546154). W uzasadnieniu tego judykatu Sąd Najwyższy wskazał, że „dla osoby żądającej dostępu do informacji publicznej, związanej z zawieraniem umów cywilnoprawnych przez jednostkę samorządu terytorialnego, imiona i nazwiska stron takich umów są często ważniejsze niż ich treść i jest to z oczywistych względów zrozumiałe. Trudno byłoby w tej sytuacji bronić poglądu, że udostępnienie imion i nazwisk osób w rozważanej sytuacji stanowiłoby ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tych osób (art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). W konsekwencji należy zatem przyjąć, że ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego nie narusza prawa do prywatności tych osób, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.”.

Do sprawowania społecznej kontroli wydatkowania środków publicznych, pełniące między innymi funkcję antykorupcyjną, nie jest konieczne określanie statusu osoby zatrudnionej w administracji. Nie ma zatem znaczenia, czy pracownicy samorządowi, do których odnoszą się informacje o przyznanych nagrodach, pełnią funkcje publiczne, czy też nie. Ujawnienie imion i nazwisk nagrodzonych osób oraz kwot nagród dla poszczególnych z pracowników samorządowych nie narusza ich prywatności - o której mowa w art. 5 ust. 2 UDDP - bowiem ingerencją w prywatność uprawnioną na gruncie prawa do informacji publicznej jest jawność wydatkowania środków publicznych w zakresie przeznaczania ich na nagrody osób zatrudnionych w publicznych urzędach. Z uwagi na istotę, funkcje i cel prawa do informacji publicznej nie jest uprawnione wprowadzanie podmiotowej dystynkcji w odniesieniu do informacji o nagrodach, pokrywanych ze środków publicznych.

Ograniczenia zasady jawności finansów publicznych wysławia art. 33 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, stanowiąc: „Przepisu ust. 1 nie stosuje się do środków publicznych, których pochodzenie lub przeznaczenie zostało uznane za informację niejawną na podstawie odrębnych przepisów lub jeżeli wynika to z umów międzynarodowych”. Jako wyjątek od

zasady, postanowienia tego przepisu powinny być interpretowane ściśle (*exceptiones non sunt extendendae*). Artykuł 33 ust. 2 ustawy o finansach publicznych nie zakłada, że ograniczeniem zasady jawności finansów publicznych jest ochrona prywatności osób fizycznych (wysłowiona w art. 5 ust. 2 UDIP).

Na takim samym stanowisku stoją S. Gajewski, A. Jakubowski: „Zasada jawności gospodarki środkami publicznymi nie doznaje bowiem wyjątków o charakterze podmiotowym. Jej istota sprowadza się do zagwarantowania pełnego dostępu do informacji o sposobie gospodarowania zasobami publicznymi, bez względu na to, czy trafiają one do pracowników władz publicznych, czy do podmiotów znajdujących się na zewnątrz ich struktury. W okolicznościach niniejszej sprawy konstatacja ta rysuje się szczególnie wyraźnie. Sporne umowy dotyczyły przecież realizacji zadań publicznych, które mogły być również wykonywane przez pracowników samorządowych w ramach ich obowiązków wynikających ze stosunku pracy. Osoby będące ich stroną, choć nie pełniły funkcji publicznej sensu stricto, jednak pozostawały z nią w związku, wykonując zadania publiczne, za co otrzymały środki pochodzące z budżetu gminy. Wspomniane umowy stanowiły więc przejaw prywatyzacji wykonywania zadań samorządu terytorialnego. A biorąc pod uwagę zarówno treść zasady, o której mowa w art. 33 ust 1 u.f.p., jak i konstytucyjnego prawa do informacji (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP), które wyznacza kierunek jej interpretacji, należy przyjąć, że proces ten nie może prowadzić do ograniczania zakresu jawności finansów publicznych.

W tym kontekście warto zwrócić na coraz bardziej powszechną praktykę udostępniania przez podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej rejestrów umów na stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej.

Centralny Rejestr Umów prowadzi, per exemplum, Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego (<http://bip.rbip.wzp.pl/cru>). Należy zauważyć, że ujawniane są w nim informacje m.in. o imionach i nazwiskach stron umów, którymi są w wielu przypadkach osoby fizyczne, będące zleceniobiorcami czy wykonawcami tychże umów. Poza tym, owe osoby fizyczne najczęściej nie są związane ze sferą publiczną, bowiem nie są pracownikami urzędów, ale są przedsiębiorcami, działającymi w sferze wolności gospodarczej.

Praktyka publikowania rejestrów umów pokazuje, że prywatność osób fizycznych doznaje uzasadnionego uszczerbku w zakresie, w jakim osoby takie godzą się na podejmowanie działań w związku z wydatkowaniem publicznych środków. Nie wykracza ona poza granicę proporcjonalności i konieczności, związane z ochroną prywatności osoby fizycznej.

W ocenie Stowarzyszenia nie można zaakceptować stanu rzeczy, w którym obywatele i obywatelki mogą uzyskiwać informacje o kontrahentach podmiotów publicznych, którzy zawierają np. umowy cywilnoprawne z gminą, niezależnie od tego, czy pełnią funkcje publiczne, czy też nie, oraz niezależnie od ustalania ich prawnego statusu (w wielu przypadkach są to osoby, które nie mają żadnego związku ze sferą publiczną poza kontraktowaniem z np. miastem i są np. niezależnymi artystami), a nie mogliby ci sami obywatele uzyskiwać informacji o tym, którzy pracownicy samorządowi uzyskali nagrody i w jakiej wysokości. Odwołujący się podnosi, że organ powołał się na uchwałę Sądu Najwyższego z 16 lipca 1993 r. (1 PZP 28/93). Uchwała ta jest przez organy wielokrotnie błędnie interpretowana. Ponadto organ nie wskazał, w jakim zakresie rozstrzygnięcie przytoczonej uchwały mogłoby znaleźć odniesienie na gruncie niniejszej sprawy, zwłaszcza, że przedmiotem wniosku nie było ujawnienie wysokości całego wynagrodzenia, ale tylko informacji o nagrodzie, która może być przyznana za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Organ nie uzasadnił stanowiska, dlaczego w niniejszej sprawie ujawnienie tej informacji mogłoby naruszyć prywatność pracowników, skoro w przytoczonej przez ten organ uchwale Sądu Najwyższego wskazano, że nie w każdym przypadku ujawnienie informacji o wynagrodzeniu spowoduje naruszenie prywatności pracowników.

Odwołujący się wskazuje na stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, które znalazło wyraz w wyroku z 7 maja 2015 r. (II SA/Wa 2170/14, na dzień złożenia odwołania nieprawomocny): „Jako nieuprawnione należy ocenić odwołanie się przez organ w swojej argumentacji do uchwały Sądu Najwyższego z 16 lipca 1993 r., I PZP 28/93 i przepisów Kodeksu pracy (art. 111). Uchwała ta została wydana w innym stanie prawnym niż aktualnie obowiązujący, a nadto z uchwały tej płynie wniosek, że nawet w obowiązującym na datę jej wydania stanie prawnym możliwym było udostępnienie takich informacji jakich dotyczy przedmiotowa sprawa bez naruszenia dóbr osobistych”.

Stowarzyszenie podkreśla, że ujawnienie żądanych informacji nie narusza prywatności pracowników samorządowych, gdyż informacje o otrzymanych przez nich nagrodach nie dotyczą ich życia prywatnego ani osobistego, ani informacji o owej prywatnej (osobistej) strefie nie przekazują. Nagrody są związane z publiczną działalnością pracowników samorządowych - ich pracą w podmiocie publicznym. W związku z tym, skoro ujawnienie tych informacji nie narusza prywatności nagrodzonych osób, to organ w sposób nieprawidłowy ograniczył prawo do informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 2 UDIP z powodu na ochronę prywatności osób fizycznych.

Prezydent Miasta Konina nie znalazł podstaw do zmiany zaskarżonej decyzji w trybie art. 132 § 1 kpa i odwołanie przekazał do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koninie.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koninie wyznaczyło stronie postępowania w trybie art. 10 § 1 kpa, termin do zapoznania i wypowiedzenia się co do zabranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Strona z przysługującego prawa nie skorzystała.

Zespół orzekający tutejszego Kolegium rozpatrując sprawę, zważył co następuje:

- z przepisu art. 17 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika, że odmowa udostępnienia informacji publicznej następuje w drodze decyzji, a do decyzji tych stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Tak więc decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej powinna odpowiadać rygorom określonym w art. 107 §3 Kpa. Należy zatem podkreślić, że w szczególności decyzje odmowne dla wnioskodawcy powinny być przekonująco uzasadnione, zarówno co do faktów, jak i co do prawa, tak aby nie było wątpliwości, że wszystkie okoliczności istotne dla sprawy zostały rozważone i ocenione, a ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją. Niewyjaśnienie wszystkich okoliczności mających istotne znaczenie w sprawie oraz nieuzasadnienie decyzji w sposób właściwy narusza zasady postępowania administracyjnego tzn. art. 7 i 77 §1 oraz art. 107 §3 Kpa.

W związku z powyższym Kolegium wskazywało na obowiązek organu jednoznacznego ustalenia i określenia stanowisk, na których zatrudnieni są pozostali pracownicy i czy pełnią na tych stanowiskach funkcje publiczne. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ stwierdza: „wypełnione zostało również zalecenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego dotyczące analizy poszczególnych stanowisk pod kątem podejmowania działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub stanowisko to łączy się z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów” Tutejsze Kolegium nie neguje, że organ taką analizę wykonał, jednakże ani uzasadnienie zaskarżonej decyzji ani akta przedmiotowej sprawy nie zawierają jej wyników. Tymczasem Kolegium w uzasadnieniu decyzji z dnia 09 listopada 2015r., nr SKO-IP-4193/14/2015 wyraźnie wskazało co następuje: „Spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są zatem takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny. Oznacza to, że organ powinien wskazać konkretne stanowiska (nazwę) i wyjaśnić czy osoba na tym stanowisku pełni funkcję publiczną tzn. czy podejmuje działania wpływające bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub jej sprawowanie co najmniej łączy się z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów czy też stanowisko to ma wyłącznie charakter usługowy lub techniczny.” **Pomimo wyraźnych wskazań Kolegium**

organ I instancji po raz kolejny nie dopełnił swojego obowiązku jednoznacznego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i uzasadnienia swojego rozstrzygnięcia stosownie do art. 107§ 3 Kpa. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ nadal nie ustalił i nie określił stanowisk , na których zatrudnieni są pozostali pracownicy i nie wyjaśnił dlaczego zdaniem organu nie pełnią na tych stanowiskach funkcji publicznej(poprzez podanie konkretnej nazwy każdego poszczególnego stanowiska i oceny konkretnego stanowiska pod kątem pełnienia zatrudnionego na nim pracownika funkcji publicznej). Takie naruszenie art. 107 §1 i 3 kodeksu postępowania administracyjnego skutkuje brakiem możliwości dokonania przez Kolegium merytorycznej oceny podjętego przez Prezydenta Miasta Konina rozstrzygnięcia .

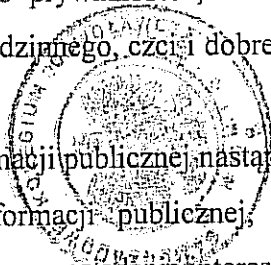
Kolegium zgadza się także, że uchylanie się organu I instancji od wykonania kilkakrotnie wskazanych jednoznacznych zaleceń Kolegium stanowi przedłużanie przedmiotowego postępowania

Samorządowe Kolegium odwoławcze w Koninie ponownie stwierdza , że prawo do informacji publicznej , zgodnie z art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, stanowi publiczne prawo podmiotowe obejmujące prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne, organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu państwa. Prawo to realizowane jest w drodze dostępu do dokumentów oraz wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Konstytucja precyzuje jednocześnie w art. 61 ust. 3 , że prawo to może podlegać ograniczeniom ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Jednym z praw innych osób, które zasługują na tak szeroką ochronę, że uzasadnia to ograniczenie prawa do informacji publicznej, jest prawo do prywatności. Konstytucja w art. 47 gwarantuje obywatelom prawo do prywatności , stanowiąc, że każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

Konkretyzacja prawa do informacji publicznej nastąpiła w przepisach ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej, która określa jego treść jako przysługującego każdemu bez względu na posiadanie interesu prawnego lub faktycznego(art.



2), dostępu do każdej informacji o sprawach publicznych (art. 1 ust.1) , niezależnie od prawa do ponownego wykorzystywania informacji publicznej(art. 2a), obejmującego uprawnienia do uzyskiwania informacji publicznej, wglądu do dokumentów urzędowych, dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, a także niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualna wiedze o spawach publicznych (art.3). , którego korelatem jest spoczywający na podmiotach władzy publicznej oraz innych podmiotach wykonujących zadania publiczne obowiązek udostępniania tychże informacji(art. 4).

Prawo do informacji publicznej nie jest jednak nieograniczone. W szczególności w świetle art. 5 ust. 2 ustawy , prawo to podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej, co nie dotyczy jednak informacji o osobach pełniących funkcje publiczne oraz sytuacji, gdy osoba fizyczna rezygnuje z przysługującego jej prawa do prywatności. Dla prawidłowego zastosowania tej normy prawnej kluczowe znaczenie ma ustalenie treści pojęcia „ osoby pełniące funkcję publiczną”.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zawiera definicji „ osoby pełniące funkcje publiczne.” Niemniej jest to pojęcie prawne występujące w przepisach Konstytucji i niektórych ustawach zwykłych w szczególności w ustawie kodeks karny , w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz w ustawie z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych. Wykładni pojęcia osób pełniących funkcje publiczne dokonał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05 wskazując: „ nie jest możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie , czy i w jakich okolicznościach osoba funkcjonująca w ramach instytucji publicznej będzie mogła być uznana za sprawującą funkcję publiczną . Sprawowanie funkcji publicznej wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie , w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej , a także w innych instytucjach publicznych. Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną , powinno się zatem odnosić do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na te instytucję zadania publiczne . Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej, (...). Trudno byłoby również stworzyć ogólny, abstrakcyjny, a tym bardziej zamknięty katalog tego rodzaju funkcji i stanowisk. Podejmując próbę wskazania ogólnych cech , jakie będą przesadzały 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

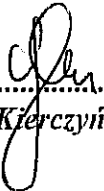
sytuacje prawna innych osób lub co najmniej łączy się z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów. Spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są zatem takie stanowiska , choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej , które mają charakter usługowy lub techniczny.”

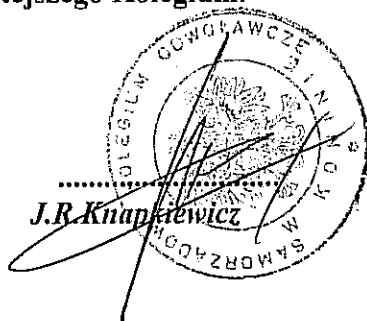
Zespół orzekający tutejszego Kolegium zatem ponownie wskazuje, że organ I instancji rozpatrując sprawę jest zobowiązany jednoznacznie ustalić i określić stanowiska , na których zatrudnieni są pozostali pracownicy i czy pełnią na tych stanowiskach funkcję publiczną , a swoje ustalenia zawrzeć w uzasadnieniu decyzji. Po raz kolejny należy wskazać na treść powołanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego, że „chodzi o takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub co najmniej łączy się 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.”

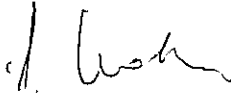
Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

Decyzja niniejsza jest ostateczna. Każdy, kto ma w tym interes prawny może decyzję zaskarżyć do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, ul. Ratajczaka 10/12, 61-815 Poznań z powodu jej niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem tutejszego Kolegium.


.....
M.Kierczyńska




.....
A.Ratajczak-Figura

Otrzymują:

1. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska
02-605 Warszawa, ul. Ursynowska 22/2
2. Prezydent Miasta Konina