

PREZYDENT
MIASTA KONINA

BP. 1431.14.2015

Konin, dnia 08.01.2016 r.

Pani Katarzyna Batko-Toluć

Pan Szymon Osowski

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska

02-605 Warszawa, ul. Ursynowska 22/2

DECYZJA NR 1/BP/2016

Na podstawie art. 16 ust.1 i 2 w związku art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity, Dz. U. z 2015 r. poz. 2058) po rozpatrzeniu wniosku w sprawie udostępnienia informacji o wysokości nagród przyznanych wszystkim pracownikom Urzędu Miejskiego w Koninie poprzez podanie imienia i nazwiska wraz z kwotą

ODMAWIAM

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, za wyjątkiem pracowników, którzy wyrazili na to zgodę.

UZASADNIENIE

W dniu 15.09.2015r. Prezydent Miasta Konina wydał Decyzję nr 4/BP/2015, w której odmówił po raz kolejny udostępnienia informacji o wysokości nagród przyznanych w 2014 roku pracownikom Urzędu Miejskiego w Koninie niepełniącym funkcji publicznych. Od tej decyzji zostało wniesione odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koninie, które po rozpatrzeniu odwołania Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska decyzją z dnia 09.11.2015 r. orzekło uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. W związku z uchyleniem Decyzji 4/BP/2015 Prezydenta Miasta Konin, tutejszy organ wznowił postępowanie celem wydania nowej decyzji.

Organ I instancji podtrzymuje argumenty przedstawione w uzasadnieniu do decyzji NR 4/BP/2015.

Nie jest bowiem zrozumiałym uchylanie prawidłowej decyzji i przekazywanie jej do ponownego rozpoznania w sytuacji, kiedy decyzja pierwszoinstancyjna jest w całości prawidłowa. Jest ona także zgodna z prawem i orzecznictwem sądów, w tym Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, Naczelnego Sądu Administracyjnego i co najważniejsze w stanowiskach Sądu Najwyższego.

Dalsze postępowanie w tej sprawie w sposób dotychczasowy prowadzi do przedłużania postępowania w sytuacji, kiedy w rzeczywistości nie może zapaść inna decyzja i z innym orzeczeniem niż to przyjęte przez Prezydenta Miasta Konina.

Z art. 5 ust. 2 Ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity, Dz. U. z 2015 r. poz. 2058) wynika, że dostęp do informacji podlega ograniczeniu „ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy osób pełniących funkcje publiczne”. Istotnym dla orzeczenia jest zatem ustalenie osób pełniących funkcje publiczne. W ustawie o dostępie do informacji publicznej nie ma legalnej definicji pojęcia „osoby pełniące funkcje publiczne”. Pojęcie to występuje jednak w przepisach Konstytucji i ustaw zwykłych, w szczególności w ustawie Kodeks karny oraz w ustawie o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Zgodnie z art. 115 § 19 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 1997r., Nr 88, poz.553 ze zm.) „Osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową”.

Z kolei § 13 art. 115 zawiera wykaz osób posiadających status funkcjonariusza publicznego. „Funkcjonariuszem publicznym jest:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) poseł, senator,
- 2a) poseł do Parlamentu Europejskiego,
- 3) sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy

i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy,

4) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna

osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych,

5) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe,

6) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej,

7) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej,

8) osoba pełniąca czynną służbę wojskową,

9) pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe”.

Przytoczone wyżej definicje, skonstruowane na potrzeby Kodeksu karnego należy dodatkowo odnieść do ustawy antykorupcyjnej, która już w tytule mówi o osobach pełniących funkcje publiczne.

Zgodnie z zapisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2006r., Nr 216, poz.1584 ze zm.) krąg osób pełniących funkcje publiczne określono w art. 1 i 2. Obejmuje on przede wszystkim osoby sprawujące kierownicze stanowiska państwowe oraz inne podmioty, wśród których wymieniono między innymi w art. 2 pkt 6:

„wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zastępców wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), skarbników gmin, sekretarzy gmin, kierowników jednostek organizacyjnych gminy, osoby zarządzające i członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta)”.

Przytoczone przepisy kodeksu karnego oraz ustawy antykorupcyjnej uprawniają do wyznaczenia zakresu podmiotowego pojęcia „osoby pełniące funkcję publiczną”, który jest odpowiedni na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dodatkową pomocą dla właściwego wskazania przez tutejszy organ osób pełniących w Urzędzie Miejskim w Koninie funkcje publiczne, jest cytowany w uzasadnieniu SKO wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20.03.2006 r. oraz z dnia 11.05.2007 r., 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. Mając powyższe regulacje i dyspozycje na uwadze oraz kompetencje wynikające z ustaw samorządowych 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 obejmujący 49 nazwisk i wysokości nagród został wnioskodawcy przekazany pismem z dnia 20.04.2015 r.

Zasadnicze znaczenie dla omawianej kwestii wynika z faktu, iż ograniczenie dostępu do informacji publicznej nie wchodzi w grę, gdy żądana informacja aczkolwiek wnika w sferę prywatności, lecz ma związek z pełnioną przez określoną osobę funkcją publiczną, oraz w przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Zakres dopuszczalnej ingerencji w sferę prywatną osób pełniących funkcje publiczne był przedmiotem także rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który m.in. w wyroku z 20.03.2006 r. (sygn. K 17/05) stwierdził: „wyjątek od zasady ochrony prywatności dotyczący osób pełniących funkcje publiczne jest ujęty wąsko i znajduje legitymację, na co zwracano już uwagę wyżej, w ujęciu konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej (art. 61 ust. 1). Nie może ulegać wątpliwości, że taki kształt kwestionowanego przepisu odpowiada co do zasady przyjętemu wyżej założeniu co do konieczności przestrzegania jawności życia publicznego, związanej przede wszystkim z funkcjonowaniem organów władzy publicznej. Interpretacja tego wyjątku od ograniczenia w dostępie do informacji, przyjętego w art. 5 ust. 1 zd. 1 uddip, musi jednak uwzględniać konieczny związek funkcjonalny istniejący między rodzajem informacji dotyczących danej osoby i jej zachowaniem jako pełniącej funkcję publiczną. Jedynie przy takim założeniu możliwe jest zachowanie odpowiedniej, proporcjonalnej równowagi między wchodzącymi w konflikt wartościami: jawnością informacji publicznej a prywatnością osoby pełniącej funkcję publiczną. Kształt przepisu uzasadnia, zdaniem TK, kierunek wykładni zmierzającej do poszukiwania w każdym wypadku związku określonej informacji osobowej z pełnioną funkcją.

Zatem o tym, czy dana osoba jest funkcjonariuszem publicznym, decyduje kryterium oparte o charakter obowiązków oraz zakres odpowiedzialności danej osoby, co oznacza, że funkcjonariuszem publicznym jest osoba zajmująca stanowisko w sektorze służby publicznej, która łączy się z odpowiedzialnością za działania w interesie ogólnym. Oznacza to, że osoby zajmujące takie stanowisko piastują wycinek suwerennej władzy publicznej.

Są więc w zakresie wykonywanych zadań depozytariuszami władzy publicznej odpowiedzialnymi za ochronę interesów ogólnych Państwa, bądź też innych władz publicznych (tak WSA w Gdańsku w wyroku z 14.11.2012 r., II SA/Gd 545/12). Mając powyższe na uwadze nie powinno budzić wątpliwości, iż burmistrz (odpowiednio wójt, prezydent) i jego zastępcy, sekretarz czy skarbnik są funkcjonariuszami publicznymi, do których ma zastosowanie uddip.

Reasumując wynagrodzenie (zasadnicze wraz z dodatkami, premiami, nagrodami) burmistrza (wójta, prezydenta), jego zastępców, sekretarza oraz skarbnika gminy (a także kierowników jednostek organizacyjnych gminy oraz osób wydających decyzje administracyjne w imieniu wójta) podlega ujawnieniu na wniosek złożony w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, z zastrzeżeniem usunięcia danych osobowych oprócz imienia, nazwiska i stanowiska służbowego (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 20.06.2012 r., sygn. VIII SAB/Wa 15/12, Lex nr 1215854). Organ powinien mieć także na uwadze, iż fakt udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o dochodach osiągniętych przez wójta, sekretarza, skarbnika, kierowników jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego poprzez publikację oświadczenia majątkowego nie oznacza, że w ten sposób są dostępne publicznie w BIP informacje zawarte w kartach wynagrodzeń. Informacje zawarte w kartach wynagrodzeń są informacjami bardziej szczegółowymi, określającymi poszczególne składniki wynagrodzeń faktycznie wypłacane i związku z tym podlegają udostępnieniu na zasadach określony w uddip.

Fakt, że zaprezentowane w niniejszym uzasadnieniu stanowisko organu jest słuszne potwierdza także wprost treść przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. 2015 r., poz. 1515) w którym tylko wyżej wskazane osoby zobowiązane są do składania oświadczeń majątkowych. Gdyby wszyscy pracownicy samorządowi mieli takie oświadczenia składać, to wówczas nie ulegałoby wątpliwości, że są one traktowane przez ustawodawcę jako osoby pełniące funkcje publiczne. Skoro jednak ustawodawca tego wprost nie dopuścił, to z wykładni celowościowej wynika, że nie taki był więc cel jego działania.

Ustosunkowując się do pozostałej części pytania t.j. czy udostępnieniu podlegają także informacje dotyczące wynagrodzenia pozostałych pracowników urzędu? – należy wskazać, że na podstawie uddip udostępnieniu (tak jak już podnoszono to powyżej) podlegają dane dotyczące osób pełniących funkcję publiczną. Za taką osobę będzie uważany 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 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 (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 marca 2004 r., 4 II SAB/Ka 144/2003, niepubl.). Jeżeli zatem informacja dotyczy osoby pełniącej funkcję publiczną i ma związek z wykonywanymi przez nią zadaniami lub sprawowaną funkcją, to dostęp do niej nie może zostać ograniczony na podstawie art. 5 ust. 2 uddip i podlegać będzie udostępnieniu (patrz dr. Marcin Adameczyk – Ekspert Programu Dobre Państwo Sprawne Rządzenie, strona Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji – <https://administracja.mac.gov.pl/download/58/12381/21DOR.doc>).

Oдноśnie pozostałych pracowników Urzędu Miejskiego, a więc osób niezliczanych 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 to do sfery dóbr osobistych i w tym przypadku rozpowszechnianie informacji o zarobkach lub nagrodach wskazanych pracowników należy traktować w kategoriach naruszenia tych dóbr osobistych. Również z treści i systematyki Konstytucji wynika, że prawo do prywatności ma pierwszeństwo przed prawem do informacji publicznej. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który uznał, że wysokość zarobków pracowników jest tajna, a ich udostępnienie jest naruszeniem dóbr osobistych/ uchwała SN z 16.07.1993 r – I PZP 28/93, OSNC 1994/1/2./

Podobne stanowisko zostało zaprezentowane m.in. w następujących wyrokach: WSA z dnia 09.01.2013 r sygn. akt II SA/Wwa 1929/2012, SN z dnia 28.11.2013 r sygn. akt IV CSK 155/2013 i WSA z dnia 09.05.2014 r sygn. akt II SA/Rz 248/2014.

Organ I instancji w całości podtrzymuje swoje stanowisko reprezentowane i przedstawione w dotychczas wydanych decyzjach odmownych. Zgodnie z wytycznymi Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koninie przedstawionymi w uzasadnieniu do decyzji z dnia 09.11.2015 r. znak: SKO-IP-4193/14/2015 organ zwrócił się bowiem do wszystkich pracowników Urzędu Miejskiego w Koninie z pytaniem, czy wyrażają oni zgodę na ujawnienie wysokości przyznanych im nagród? Na powyższe pytanie tylko 3 osoby odpowiedziały pozytywnie, nie korzystając tym samym z prawa do ochrony prywatności. Tak więc 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 udzielenia wnioskowanych informacji i dlatego należało wydać decyzję odmawiającą udzielenia informacji publicznej – w tym samym zakresie, ale co do pracowników, którzy takiej zgody nie wyrazili.

Powyższe stanowi więc realizację zalecenia zbadania prawa do prywatności pracowników organu oraz odniesienie się do tego faktu w uzasadnieniu decyzji. Organ powyższe więc czyni, ale tym razem po skutecznym tego sprawdzeniu i zweryfikowaniu. Organ dysponuje bowiem w tym zakresie pisemnymi oświadczeniami pracowników wraz z ich własnoręcznymi podpisami.

Wypełnione zostało 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 w dalszym ciągu podtrzymuje swoje stanowisko reprezentowane od samego początku sprawy, z którego jasno wynika, 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, *ergo* ich nagrody nie podlegają ujawnieniu.

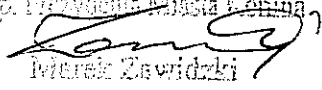
W związku z tym orzeczono jak w sentencji.

W toku postępowania o udostępnienie informacji stanowisko zajęły następujące osoby: Joanna Hernes – Kierownik Wydziału Organizacyjnego i Kadr Urzędu Miejskiego w Koninie, Katarzyna Łubik – Główny Specjalista Biura Prezydenta Urzędu Miejskiego w Koninie, Radosław Szatkowski – radca prawny Urzędu Miejskiego w Koninie.

Podmiotem, ze względu na którego dobra, o którym mowa w art. 5 ust. 2, wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji są pracownicy Urzędu Miejskiego w Koninie, którzy nie pełnią funkcji publicznych.

POUCZENIE

Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity, Dz. U. z 2015 r. poz. 2058) od decyzji przysługuje odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koninie, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, za pośrednictwem tutejszego organu.

z up. Prezydenta Miasta Konina

Marek Zawidzki
Sekretarz Miasta Konina

Otrzymują:

1. Pani Katarzyna Batko-Toluc
Pana Szymon Osowski
Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska
02-605 Warszawa, ul. Ursynowska 22/2
2. Biuro Prezydenta
a/a