



PREZES
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO
P-020-9/15

30.06 umowy cywilno-prawne
z IV 2014

Warszawa, dnia 25 czerwca 2015 r.

DECYZJA

Na podstawie art. 5 ust. 2 i art. 16 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014, poz. 782 z późn. zm.) w związku z art. 107 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.) po rozpatrzeniu wniosku Stowarzyszenia Sieć Obywatelska-Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2014 r.

odmawiam udostępnienia informacji publicznej

w części dotyczącej kwot wynagrodzeń zawartych w udostępnionych w dniu 14 maja 2014 r. umowach o dzieło i zlecenia za kwiecień 2014 r.

Uzasadnienie

I.

Wnioskiem z dnia 30 kwietnia 2014 r., przesłanym drogą elektroniczną, Stowarzyszenie Sieć Obywatelska - Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie (dalej też: Wnioskodawca) zwróciło się o udostępnienie informacji publicznej poprzez udostępnienie "umów o dzieło i zleceń za kwiecień 2014 r.". Stowarzyszenie zaznaczyło przy tym, że udostępnione umowy mają zawierać imiona i nazwiska stron, natomiast odnośnie danych związanych z prywatnością np. NIP, PESEL, numer rachunku bankowego, adres zamieszkania, wniosło o ich wyłączenie z jawności. Jednocześnie Wnioskodawca wystąpił o udostępnienie powyższych umów w formie zeskanowanej i przesłanie na adres poczty elektronicznej.

W odpowiedzi na powyższy wniosek, w dniu 14 maja 2014 r., zostały przekazane Wnioskodawcy skany umów o dzieło i umów zleceń za wskazany okres, z wyłączeniem kwot wynagrodzeń osób fizycznych będących wykonawcami lub zleceniobiorcami.

W uzupełnieniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej, Wnioskodawca w dniu 20 maja 2014 r. zwrócił się o ponowne przesłanie powyższych umów z podanymi kwotami wynagrodzenia. W odpowiedzi na powyższe, w dniu 28 maja 2014 r. przesłane zostało Wnioskodawcy wyjaśnienie, że żądana informacja nie podlega udostępnieniu ze względu na prywatność osób fizycznych.

W pismach z dnia 29 maja oraz 24 czerwca 2014 r. Wnioskodawca wezwał Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do wydania decyzji administracyjnej odmawiającej udostępnienia informacji publicznej w zakresie wynagrodzenia określonego w przedmiotowych umowach. W odpowiedzi udzielono Wnioskodawcy informację o ogólnej kwocie wynagrodzeń wynikających z umów o dzieło i zlecenia za kwiecień 2014 r.

W dniu 31 października 2014 r. Wnioskodawca skierował skargę na bezczynność do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 26 marca 2015 r., II SAB/Wa 1008/14, Prezes Trybunału Konstytucyjnego został zobowiązany do rozpoznania wniosku Stowarzyszenia Sieć Obywatelska - Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2014 r. o udostępnienie informacji publicznej w części dotyczącej kwot wynagrodzeń zawartych w udostępnionych umowach o dzieło i umowach zlecenia za kwiecień 2014 r., w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami postępowania.

Prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego został doręczony wraz z aktami postępowania w dniu 15 czerwca 2015 r. Zgodnie z uzasadnieniem tego wyroku informacja o kwotach wynagrodzeń zawartych w udostępnionych umowach o dzieło i umowach zlecenia za kwiecień 2014 r. stanowi informację publiczną. Jednocześnie sąd podkreślił, że udostępnienie informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom przewidzianym w art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W takim wypadku odmowa udostępnienia informacji powinna przyjąć formę decyzji administracyjnej.

II.

Rozpoznając wniosek Stowarzyszenia Sieć Obywatelska - Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2014 r. o udostępnienie informacji publicznej, w części dotyczącej kwot wynagrodzeń zawartych w udostępnionych umowach o dzieło i umowach zlecenia za kwiecień 2014 r., należało rozważyć czy nie zachodzi konieczność odmowy udostępnienia informacji publicznej.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 zd. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (dalej też: u.d.i.p.) – prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Przy rozpoznaniu niniejszej sprawy zasadnicze znaczenie ma konieczność ochrony prywatności osób fizycznych z którymi podpisane zostały umowy cywilnoprawne.

Ograniczenie dostępu do informacji publicznej przewidziano również w art. 61 ust. 4 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem ograniczenie prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie zwracał uwagę, że konieczność respektowania praw i wolności innych podmiotów obejmuje zagwarantowane w art. 47 Konstytucji prawo do ochrony życia prywatnego (zob. np. wyrok TK z 20 marca 2006 r., K 17/05). Ochrona ta obejmuje między innymi autonomię informacyjną czyli prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby oraz prawo do kontrolowania tych informacji, jeżeli znajdują się w dyspozycji innych podmiotów. W ramach prywatności i autonomii informacyjnej w orzecznictwie Trybunału wyróżnia się także informacje o majątku i sferze ekonomicznej jednostki (zob. np. wyrok TK z 20 marca 2006 r., K 17/05; wyrok TK z 20 listopada 2002 r., K 41/02).

Także w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz w doktrynie przyjmuje się, że prywatność człowieka, jako dobro osobiste na gruncie prawa cywilnego, obejmuje nie tylko zdarzenia związane z życiem rodzinnym, seksualnym, stanem zdrowia, ale może również dotyczyć jego sytuacji majątkowej, w tym wysokości uzyskiwanych dochodów (zob. np. uchwała 7 sędziów SN z 16 lipca 1993 r., I PZP 28/93; wyrok SN z 12 września 2001 r., V CKN 440/00, publ. www.sn.pl; P. Księżak (red.), M. Pyziak-Szafnicka (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna, Komentarz do art. 23 Kodeksu cywilnego, LEX 2014).

Analogiczny pogląd jest przyjmowany na potrzeby wykładni art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych informacja o wysokości zarobków oznaczonej osoby fizycznej (czy to uzyskiwanych w ramach umowy o pracę czy też umowy cywilnoprawnej), jako informacja dotycząca jej statusu materialnego, mieści się w sferze prywatności osoby fizycznej i korzysta z ochrony prawnej przewidzianej w tym artykule (zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 18 września 2014 r., II SA/Wa 931/14; wyrok WSA w Opolu z 15 września 2014 r., II SA/Op 447/14; wyrok WSA w Rzeszowie z 9 maja 2014 r., II SA/Rz 248/14; publ. orzeczenia.nsa.gov.pl).

Przenosząc powyższe na grunt rozpoznawanej sprawy należy zauważyć, że przedmiotem wniosku jest w istocie informacja o kwotach wynagrodzenia, jakie uzyskały konkretne osoby fizyczne (wskazane z imienia oraz nazwiska w przekazanych Wnioskodawcy umowach), na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych. Tego typu informacja dotyczy statusu materialnego tych osób oraz mieści się w ich sferze prywatności. W takim wypadku, zgodnie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p, prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na przesłankę ochrony prywatności osób fizycznych z którymi umowy zostały podpisane.

III.

Zgodnie z treścią art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej ograniczenie w dostępie do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna rezygnuje z przysługującego jej prawa. W związku z powyższym konieczne było ustalenie czy osoby, z którymi zostały podpisane (przekazane Wnioskodawcy) umowy cywilnoprawne, mogą być uznane za osoby pełniące funkcje publiczne.

Pojęcie osoby pełniącej funkcje publiczne nie zostało zdefiniowane w ustawie o dostępie do informacji publicznej, jednak zostało przybliżone w wyroku TK z 20 marca 2006 r., K 17/05. Zgodnie z tym orzeczeniem - „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 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.”. W dalszej części uzasadnienia Trybunał przyjął, że spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są zatem takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny. Do takiej interpretacji pojęcia osoby pełniącej funkcje publiczne przychylają się również sądy administracyjne (zob. np. wyrok NSA z 25 kwietnia 2014 r., I OSK 2499/13; wyrok WSA w Poznaniu z 19 lutego 2015 r., IV SA/Po 955/14; wyrok WSA w Warszawie z 19 września 2014 r., II SA/Wa 931/14; wyrok WSA w Krakowie z 2 września 2014 r., II SA/Kr 940/14, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl).

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że pojęcie osoby pełniącej funkcje publiczne jest wyjaśnione w ustawie z 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. z 1997, Nr 88, poz. 553 z póź. zm). Zgodnie z art. 115 § 19 Kodeksu karnego - 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. Funkcjonariusz publiczny został natomiast zdefiniowany w art. 115 § 13 Kodeksu karnego.

Przenosząc powyższe na grunt rozpoznawanej sprawy należało rozstrzygnąć czy kontrahentom umów cywilnoprawnych, które przekazane zostały w odpowiedzi na żądanie Wnioskodawcy, przysługiwał co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej czy też pełnili oni wyłącznie funkcje usługowe lub techniczne.

Z treści umów cywilnoprawnych wynika, że ich przedmiotem były, odpowiednio:

- napisanie artykułu do serwisu internetowego,
- wykonanie tłumaczenia symultanicznego i konsekutywnego,
- aktualizacja i uzupełnienie opracowania dotyczącego orzecznictwa Trybunału,
- redakcja i korekty projektów zarządzeń, postanowień i opinii prawnych,
- wykonanie prac biurowych.

Przedmiot powyższych umów niewątpliwie świadczy o braku związku z jakimkolwiek kompetencjami decyzyjnymi kontrahentów umów cywilnoprawnych. Podejmowane przez nich czynności miały jedynie charakter usługowy i techniczny dla działalności Trybunału Konstytucyjnego. Osoby te nie realizowały kompetencji określonych w Konstytucji oraz w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym. Nie miały również bezpośredniego wpływu na realizację tych kompetencji, czy to w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego, czy Biura Trybunału Konstytucyjnego zapewniającego administracyjną, organizacyjną i finansową obsługę Trybunału Konstytucyjnego.

Z powyższych względów kontrahenci udostępnionych Wnioskodawcy umów cywilnoprawnych nie pełnili funkcji publicznej w rozumieniu art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie były to także osoby „mające związek z pełnieniem funkcji publicznych” o jakim mowa w tym przepisie. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się bowiem, że pod tym pojęciem „nie może mieścić się każdy i jakikolwiek związek z pełnieniem funkcji publicznych; gdyż w istocie wówczas każdy nawet najdrobniejszy kontakt obywatela z podmiotem prowadzącym działalność publiczną prowadziłby do ograniczenia prawa do prywatności tego podmiotu przez pryzmat regulacji art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Związek z pełnieniem funkcji publicznych to związek wyrażający się w realnym i skonkretyzowanym, a nie jedynie hipotetycznym wpływie na procesy decyzyjne dotyczące sytuacji prawnych innych podmiotów” (wyrok NSA z 25 kwietnia 2014 r., I OSK 2499/13, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl). Na skutek podpisania przez Biuro Trybunału Konstytucyjnego wskazanych wyżej umów cywilnoprawnych trudno było jednak mówić nawet o hipotetycznej możliwości wpływu na procesy decyzyjne - czy to w ramach Trybunału Konstytucyjnego czy też Biura Trybunału Konstytucyjnego.

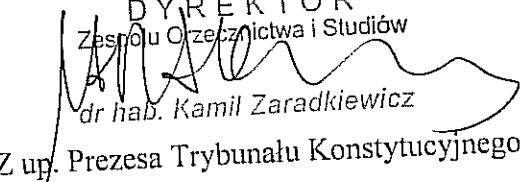
Wobec braku pełnienia funkcji publicznych przez kontrahentów udostępnionych Wnioskodawcy umów cywilnoprawnych należało przyjąć, że ma do nich w pełni zastosowanie ochrona prywatności wynikająca z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Osoby te nie złożyły przy tym oświadczeń, w których rezygnują z przysługującego im prawa w tym zakresie.

IV.

Wysokość wynagrodzenia uzyskanego przez konkretną (zindywidualizowaną) osobę fizyczną z tytułu udostępnionych Wnioskodawcy umów cywilnoprawnych podlega ograniczeniu ze względu na ochronę prywatności osób fizycznych (kontrahentów tych umów). Osoby te nie pełniły funkcji publicznych a Prezes Trybunału Konstytucyjnego nie dysponuje zgodą tych osób na upublicznienie żądanych informacji. W takim wypadku nie zostały spełnione przesłanki pozwalające na zgodne z prawem udostępnienie informacji publicznej. Biorąc pod uwagę powyższe oraz fakt, że ujawnienie wysokości wynagrodzeń mogłoby, w tej sytuacji, narazić Trybunał Konstytucyjny na odpowiedzialność z tytułu naruszenia dóbr osobistych (zob. art. 23 i 24 Kodeksu cywilnego), zasła konieczność wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej (jak w sentencji).

V.

W toku postępowania o udostępnienie informacji zajął stanowisko Marek Domagała – starszy radca orzecznictwa w Zespole Orzecznictwa i Studiów Biura Trybunału Konstytucyjnego.

DYREKTOR
Zespołu Orzecznictwa i Studiów

dr hab. Kamil Zaradkiewicz
Z up. Prezesa Trybunału Konstytucyjnego

Pouczenie

Strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosek ten powinien zostać złożony w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji (art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z art. 127 § 3 oraz art. 129 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego).