



PREZES  
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO

P-020-9/15[2]

24.07

Warszawa, dnia 20 lipca 2015 r.

## DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.) w związku z art. 5 ust. 2 oraz art. 16 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014, poz. 782 z późn. zm.) po rozpatrzeniu wniosku Stowarzyszenia Sieć Obywatelska - Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie z dnia 6 lipca 2015 r. o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją wydaną z upoważnienia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. P-020-9/15, odmawiającą 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.

**utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję.**

### Uzasadnienie

#### I.

Zaskarżoną decyzją z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. P-020-9/15 Prezes Trybunału Konstytucyjnego odmówił Stowarzyszeniu Sieć Obywatelska-Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie (dalej: Skarżący) 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. W zaskarżonej decyzji przyjęto, że wysokość wynagrodzenia konkretnych osób fizycznych z tytułu udostępnionych umów cywilnoprawnych podlega ograniczeniu ze względu na ochronę prywatności tych osób. Podstawą materialnoprawną odmowy udostępnienia informacji był art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej (dalej: u.d.i.p.). Decyzja była wydana w następstwie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 26 marca 2015 r., II SAB/Wa 1008/14.

Wnioskiem z dnia 6 lipca 2015 r. (data wpływu: 9 lipca 2015 r.) Skarżący zwrócił się o ponowne rozpatrzenie sprawy. W uzasadnieniu wniosku Skarżący zwrócił uwagę, że konflikt prawa do informacji oraz prawa do prywatności wymaga odpowiedniego ważenia dóbr a przyjęta wykładnia nie może prowadzić do eliminacji któregośkolwiek z tych praw konstytucyjnych. Odwołując się do orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz

Sądu Najwyższego Skarżący podniósł, że judykatura skłania się w kierunku udostępniania danych dotyczących osób, z którymi podmioty dysponujące majątkiem publicznym zawierają umowy cywilnoprawne. W dalszej części wniosku Skarżący zarzucił, że nieprawidłowo została dokonana kwalifikacja osób z którymi podpisane zostały umowy cywilnoprawne. Zdaniem Skarżącego z treści umów wynika, że osoby te miały związek z działalnością publiczną organu a podejmowane na podstawie tych umów czynności nie mogły być zakwalifikowane jako mające charakter usługowy czy techniczny. Powołując się na art. 33 ustawy o finansach publicznych Skarżący podkreślił, że konieczne jest ujawnienie informacji na temat stron umów zawieranych przez podmiot publiczny.

Skarżący w uzasadnieniu swojego stanowiska nie odwołał się jednak do istoty sprawy jaką była odmowa udostępniania przez organ kwot wynagrodzeń konkretnych osób fizycznych.

## II.

Zaskarżona decyzja jest prawidłowa a przedstawione przez Skarżącego zarzuty nie zasługują na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej - 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 przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia wniosku o udostępnienie informacji publicznej miało zatem w pierwszej kolejności ustalenie czy kwota wynagrodzenia otrzymanego przez osoby fizyczne, z tytułu udostępnionych Skarżącemu w dniu 14 maja 2014 r. umów o dzieło i zlecenia, mieści się w sferze prywatności tych osób.

W zaskarżonej decyzji słusznie przyjęto, że wysokość wynagrodzenia konkretnej osoby fizycznej, jako informacja dotycząca jej statusu materialnego, mieści się w sferze prywatności osoby fizycznej i korzysta z ochrony prawnej przewidzianej w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Oceny tej nie zmienia analiza cytowanych przez Skarżącego orzeczeń tj. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 lutego 2015 r., I OSK 531/14 (publ. orzeczenia.nsa.gov.pl) oraz wyroku Sądu Najwyższego z 8 listopada 2012 r., I CSK 190/12 (publ. www.sn.pl). Przedstawione w tych orzeczeniach poglądy na temat relacji prawa do informacji oraz prawa do prywatności dotyczą specyficznego zagadnienia jakim jest możliwość ujawnienia imion i nazwisk osób z którymi podpisane zostały umowy cywilnoprawne przez podmiot dysponujący majątkiem publicznym. Pomijając fakt, że orzecznictwo w tej kwestii nie jest jednolite (zob. wyrok NSA z 25 kwietnia 2014 r., I OSK 2499/13, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl), warto zwrócić uwagę, że w rozpoznawanej sprawie nie istnieje spór związany z ujawnieniem imion i nazwisk wykonawców oraz

zleceniobiorców. Dane te zostały bowiem Skarżącemu udostępnione w przekazanych umowach. Przyjęte przez Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny stanowisko o konieczności udostępnienia imion i nazwisk osób z którymi zawarto umowy cywilnoprawne nie może być przy tym dowolnie rozszerzane na inne kategorie danych, w tym dane o wynagrodzeniu.

Z powyższych względów należy uznać, że przytoczone przez Skarżącego argumenty są nieadekwatne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy i nie mogą prowadzić do podważenia wydanej w sprawie decyzji.

Rozpoznając wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy należało mieć jednocześnie na uwadze rozstrzygnięcia sądów administracyjnych, które dotyczą problematyki udostępniania informacji o wynagrodzeniach osób fizycznych. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 15 września 2014 r., II SA/Op 447/14 – „prawo do wynagrodzenia jest - co do zasady - dobrem osobistym i udostępnienie informacji o jego wysokości jest ograniczone właśnie ze względu na wskazaną w art. 5 ust. 2 ustawy prywatność osób fizycznych. Prywatność człowieka obejmuje bowiem zdarzenia związane z jego życiem, w tym także z sytuacją majątkową i uzyskiwanymi dochodami. Prawo do prywatności należy natomiast do dóbr osobistych, których otwarty katalog, ustalony w art. 23 K.c., obejmuje także dobra osobiste związane ze sferą życia prywatnego”. W dalszej części uzasadnienia sąd wyraźnie podkreślił, że „na gruncie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej uznać tym samym należy, że informacja o wysokości zarobków oznaczonej osoby fizycznej, a więc dotycząca jej statusu materialnego, jest informacją odnoszącą się do prywatności tej osoby, która korzysta z szerokiej ochrony prawnej, co do udostępnienia jej osobom trzecim”. Stanowisko to jest ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 12 lutego 2015 r., II SAB/Ke 1/15, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 18 grudnia 2014 r., II SAB/Op 77/14, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 września 2014 r., II SA/Wa 931/14, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 9 maja 2014 r., II SA/Rz 248/14, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 17 maja 2012 r., IV SAB/Gl 46/12; publ. orzeczenia.nsa.gov.pl).

Tym samym należy zauważyć, że art. 5 ust. 2 u.d.i.p. jest wykładany w praktyce w ten sposób, że dane dotyczące wynagrodzenia konkretnej osoby fizycznej mieszczą się w zakresie ochrony prawa do prywatności tej osoby. Jest to stanowisko spójne z tym, jakie zostało zajęte w decyzji z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. P-020-9/15.

Kolejną kwestią, podlegającą ocenie przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, była kwalifikacja osób, z którymi zostały podpisane umowy cywilnoprawne. Jak bowiem wynika z art. 5 ust. 2 zd. 2 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 lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Konieczne jest zatem ustalenie czy kontrahenci umów cywilnoprawnych pełnili funkcje publiczne.

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 20 marca 2006 r., K 17/05 określenie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno 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. Spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny. Podobne rozumienie pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną jest przyjmowane w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz w doktrynie. Jak zwraca się uwagę w piśmiennictwie - funkcję publiczną pełnią osoby, które wykonują powierzone im zadania i przez to uzyskują znaczny wpływ na treść decyzji o charakterze ogólnospołecznym. Cechą wyróżniającą osobę pełniącą funkcję publiczną jest więc posiadanie określonego zakresu uprawnień pozwalających na kształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej (I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *komentarz do art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, LexisNexis 2012).

Biorąc pod uwagę powyższe, trudno zgodzić się z tezą, że kontrahenci udostępnionych umów cywilnoprawnych są osobami pełniącymi funkcje publiczne. Na podstawie podpisanych umów nie zostały im powierzone żadne kompetencje decyzyjne związane z realizacją zadań Trybunału Konstytucyjnego czy też Biura Trybunału Konstytucyjnego. Warto przy tym zauważyć, że nie wystarczy jakikolwiek związek z działalnością organu aby uznać, że dana osoba pełni funkcję publiczną. Związek ten musi w sposób realny przekładać się na możliwość wpływu na procesy decyzyjne (zob. wyrok NSA z 25 kwietnia 2014 r., I OSK 2499/13, publ. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). Kontrahenci umów cywilnoprawnych możliwości takich nie mieli. Wykonywali oni wyłącznie czynności usługowe lub techniczne (napisanie artykułu do serwisu internetowego, aktualizacja i uzupełnienie opracowań dotyczących orzecznictwa, wykonanie tłumaczenia, wykonanie czynności biurowych, redakcja oraz korekta językowa projektów zarządzeń, postanowień i opinii) i nie dysponowali przy tym żadnymi kompetencjami decyzyjnymi.

Kontrahenci umów cywilnoprawnych nie są również osobami pełniącymi funkcje publiczne w rozumieniu art. 115 § 19 ustawy z 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. z 1997, Nr 88, poz. 553 z póź. zm), w tym nie mieszczą się w katalogu funkcjonariuszy publicznych wyszczególnionych w art. 115 § 13 tej ustawy.

W konkluzji należy uznać za w pełni uzasadnione stanowisko, zgodnie z którym kontrahenci udostępnionych Skarżącemu umów cywilnoprawnych nie pełnili funkcji publicznych, a zatem miała do nich w pełni zastosowanie ochrona prywatności przewidziana w art. 5 ust. 2 zd. 1 u.d.i.p. Osoby te nie zrezygnowały przy tym z przysługującego im prawa.

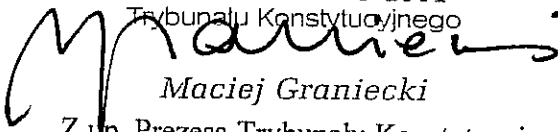
Niezależnie od powyższego celowe jest zwrócenie uwagi, że w najnowszym piśmiennictwie kwestionuje się w ogóle możliwość ujawnienia zindywidualizowanych zarobków osób fizycznych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Tak rozumiana jawność wynagrodzeń może jednak wynikać z przepisów odrębnych, w tym dotyczy m.in. osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych (zob. P. Sitniewski, *Zakres zadań i funkcje osoby pełniącej funkcję publiczną w rozumieniu art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej ze szczególnych uwzględnieniem granic jawności wynagrodzenia tych osób – wyniki badań*, Samorząd Terytorialny nr 1-2/2015, s. 120-121). Osoby z którymi podpisane zostały umowy cywilnoprawne nie należą jednak do ww. grupy.

Powyższej oceny nie zmienia przywoływana przez Skarżącego zasada jawnego gospodarowania środkami publicznymi wyrażona w art. 33 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013, poz. 885). Ogólna zasada jawności finansów publicznych nie może bowiem wyłączać prawa osób fizycznych do ochrony ich prywatności (zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 lutego 2015 r., II SA/Wa 1830/14, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl).

Wbrew obawom Skarżącego wydana w sprawie decyzja, nie doprowadziła do eliminacji prawa do informacji. W odpowiedzi na wniosek Skarżącego przekazane zostały skany umów cywilnoprawnych wraz z informacjami o imionach i nazwiskach kontrahentów, jak i o przedmiocie tych umów. W toku dalszej korespondencji udostępniona została również ogólna kwota wynagrodzeń wynikająca z umów o dzieło i zlecenia za kwiecień 2014 r. (e-mail z 5 czerwca 2014 r.). Tym samym Skarżący dysponuje zbiorczą kwotą, jaką przeznaczono w danym miesiącu na umowy cywilnoprawne i w tym zakresie także zrealizowane zostało prawo do informacji publicznej.

### III.

W toku postępowania o udostępnienie informacji zajęła stanowisko Lucyna Piekarska – radca prawny.

SZEF BIURA  
Trybunału Konstytucyjnego  
  
Maciej Graniecki  
Z up. Prezesa Trybunału Konstytucyjnego

#### Pouczenie

Decyzja jest ostateczna. Od niniejszej decyzji stronie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji, za pośrednictwem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.