



BM-II-082-447/17

DECYZJA

Po rozpatrzeniu wniosku Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska o udostępnienie informacji publicznej z 9 maja 2017 r.

na podstawie:

art. 5 ust. 1 i 2 w zw. z art. 16 ust. 1 i 2 *ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej* (j. t. Dz. U. z 2016 r. poz. 1764 ze zm.) w zw. z art. 23 ust. 1 i art. 36 ust. 1 *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych* (j. t. Dz. U. z 2016 r. poz. 922 ze zm.), a także art. 11¹ i art. 22¹ § 5 *ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy* (j. t. Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.) w zw. z art. 9 ust. 1 *ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej* (j. t. Dz. U. z 2014 r. poz. 1111 ze zm.)

odmawiam

udostępnienia informacji o wysokości indywidualnego wynagrodzenia przyznanego pracownikowi Ministerstwa Sprawiedliwości powołanego na stanowisko dyrektora Departamentu Prawa Administracyjnego.

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w prawomocnym wyroku z 23 listopada 2017 r. sygn. akt II SAB/Wa 387/17 zobowiązał Ministra Sprawiedliwości do rozpoznania wniosku Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z 9 maja 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej w zakresie żądania udostępnienia skanu umowy o pracę, zawartej z Kamilem Zaradkiewiczem Dyrektorem Departamentu Prawa Administracyjnego.

Organ rozpoznał wnioski w ten sposób, że postanowił udostępnić wnioskodawcy skan umowy – aktu powołania na w/w stanowisko z wyłączeniem informacji o przyznanym wynagrodzeniu miesięcznym. Jednocześnie organ przekazał wnioskodawcy informacje o wydatkach na utrzymanie etatów dyrektorów departamentów oraz o średniej wysokości środków budżetowych poniesionych na pokrycie wynagrodzenia osoby powołanej na stanowisko dyrektora w Ministerstwie Sprawiedliwości. Zdaniem organu ta informacja pozwala na zorientowanie się ile środków budżetowych ponosi organ z tytułu wypłaty wynagrodzenia osobom zajmującym kierownicze stanowiska w urzędzie. Pozwala także na ocenę sposobu prowadzenia gospodarki budżetowej, a jednocześnie chroni prawo jednostki do nierozpowszechniania informacji o jej wynagrodzeniu.

Zakresem niniejszej decyzji została objęta jedynie kwota wynagrodzenia zamieszczona w akcie powołania na stanowisko dyrektora Departamentu Prawa Administracyjnego.

Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. poz. 125), wynagrodzenia osób zajmujących stanowisko dyrektora departamentu w urzędach ministrów nie mogą być kształtowane dowolnie. Przyznane kwoty wynagrodzenia są ustalane według zasad i ram określonych przez w/w akt prawny. Z tego względu na stanowiskach dyrektorów departamentów nie występują duże dysproporcje. Kwoty wynagrodzeń różnicuje dodatek z tytułu pełnionej funkcji oraz dodatek za wysługę lat. Z tego właśnie względu przekazano wnioskodawcy globalną kwotę wydatkowaną na utrzymanie etatów dyrektorów departamentów i kwotę średnią przypadającą na każdego dyrektora.

Należy natomiast zauważyć, że informacja o indywidualnym wynagrodzeniu przyznanym imiennie określonej osobie podlega prawnej ochronie. Wysokość wynagrodzenia stanowi bowiem dobro osobiste każdego pracownika w rozumieniu art. 23 i 24 k.c.

Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym na wcześniejszych etapach postępowania, nie budzi wątpliwości organu, że informacja, która dotyczy szeroko rozumianych wydatków publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 *ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej* (j. t. Dz. U. z 2016 r. poz. 1764 ze zm.; w dalszej treści: u.d.i.p.).

Minister Sprawiedliwości i obsługujące ten organ Ministerstwo Sprawiedliwości, znajdują się w posiadaniu wnioskowanych informacji z tytułu wykonywanych obowiązków pracodawcy względem podległych pracowników Urzędu. Wynagrodzenia, pobierane przez pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości, są bezpośrednią pochodną łączącego ich z organem stosunkiem pracy. Informacja o osobach zatrudnionych i ich wynagrodzeniu jest przechowywana w dokumentacji pracowniczej (kadrowej). Minister Sprawiedliwości jest administratorem danych osobowych pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości.

Informacja o łącznej kwocie środków, przeznaczonych na wynagrodzenia, tj. utrzymanie poszczególnych etatów jest informacją z zakresu gospodarki budżetowej jednostki sektora finansów publicznych i co do zasady podlega nieograniczonemu dostępowi. Udostępnienie tej informacji pozwala zorientować się każdej zainteresowanej osobie o wysokości wydatków publicznych, ponoszonych z budżetu państwa na zatrudnienie poszczególnych osób lub grupy osób.

Zdaniem organu, istnieje jednak zasadnicza różnica pomiędzy podaniem informacji o wysokości wydatków ponoszonych na utrzymanie konkretnego etatu lub etatów, a podaniem informacji o wysokości zarobków imiennie oznaczonego pracownika (także dyrektora). Ta informacja podana w ujęciu jednostkowym powinna być zakwalifikowana, jako informacja pracownicza, do której dostęp podlega szczególnemu reżimowi prawnemu.

Stosownie do art. 9 ust. 1 *ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej* (j. t. Dz. U. z 2014 r. poz. 1111 ze zm.), w sprawach dotyczących stosunku pracy w służbie cywilnej, nieuregulowanych w ustawie, stosuje się przepisy Kodeksu pracy i inne przepisy prawa

pracy. W myśl art. 11¹ i art. 22¹ § 5 *ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy* (j. t. Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.), pracodawca jest obowiązany szanować godność i inne dobra osobiste pracownika. Do danych osobowych, których pracodawca ma prawo żądać od osoby ubiegającej się o zatrudnienie i które gromadzi pracodawca, stosuje się przepisy o ochronie danych osobowych.

Zasady przetwarzania danych osobowych zostały określone w art. 23 ust. 1 *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych* (j. t. Dz. U. z 2016 r. poz. 922 ze zm.). Stosownie do art. 36 ust. 1 tej ustawy, administrator danych jest obowiązany zastosować środki techniczne i organizacyjne zapewniające ochronę przetwarzanych danych osobowych odpowiednią do zagrożeń oraz kategorii danych objętych ochroną, a w szczególności powinien zabezpieczyć dane przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym, zabranieniem przez osobę nieuprawnioną, przetwarzaniem z naruszeniem ustawy oraz zmianą, utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, należy podkreślić, że w tej sprawie żadna z przesłanek ustawowych nie uzasadnia udostępnienia (przetworzenia) danych pracownika Ministerstwa Sprawiedliwości, w tym jego indywidualnego wynagrodzenia. Co więcej, ustawowy obowiązek ciążyący na każdym pracodawcy, który polega na poszanowaniu godności i innych dóbr osobistych pracownika, nakazuje organowi objąć w/w informacje szczególną ochroną przed nieuprawnionym dostępem.

Także ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej nie przewiduje nieograniczonego dostępu do informacji. Granice podmiotowego prawa do informacji publicznej zostały wskazane m. in. w art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p. W myśl tej normy, prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu także ze względu na poszanowanie prywatności osoby fizycznej.

W zakresie omawianej problematyki, w tym prawa do prywatności osób pełniących funkcje publiczne, wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 marca 2006

r. sygn. akt K 17/05. Trybunał stwierdził, że prawo do prywatności przysługuje każdemu, a zatem również osobie pełniącej funkcję publiczną. Zdaniem Trybunału prywatność i autonomia informacyjna obejmują informacje o majątku i sferze ekonomicznej jednostki. Trybunał podkreślił jednocześnie, że kluczowe znaczenie ma w tym przypadku zasada proporcjonalności. Wszelkie ingerencje w prywatność muszą mieć na uwadze jej ochronę jako dobra konstytucyjnie chronionego i zasady konstytucyjne wskazujące na granice i przesłanki, jakie muszą być zachowane na wypadek ingerencji. Ramy ingerencji w sferę życia prywatnego, także w przypadku osób pełniących funkcje publiczne, są ograniczone nakazem respektowania ochrony ich godności. Art. 30 Konstytucji wyznacza więc próg dostępności informacji. W konsekwencji Trybunał uznał, że prywatność może w pewnych sytuacjach być przedmiotem ingerencji dla ochrony dobra wspólnego, jednak wkraczanie w tę sferę, również tam, gdzie w wyraźny sposób styka się ona ze sferą publiczną, musi być dokonywane w sposób ostrożny i wyważony, z należytą oceną racji, które przemawiają za taką ingerencją. Trybunał podkreślił, że nie zawsze dobro wspólne przeważa nad interesem indywidualnym.

Należy wyrazić nadzieję, że zastosowany przez organ w niniejszej sprawie sposób rozpatrzenia wniosku, a więc przekazanie wnioskodawcy aktu powołania dyrektora z jednoczesną informacją o wysokości wydatków publicznych na utrzymanie etatu wpisuje się w zdefiniowany przez Trybunał Konstytucyjny rozważny i wyważony sposób przekazania informacji o osobach pełniących funkcję publiczną. Zdaniem organu jest on wyrazem swoistego kompromisu pomiędzy transparentnością życia publicznego, a sferą konstytucyjnie zagwarantowanych praw i wolności jednostek. Jednocześnie pozwala wnioskodawcy zapoznać się z wysokością środków publicznych wydatkowanych na utrzymanie etatu wskazanego we wniosku.

Warto podkreślić, że sam Trybunał Konstytucyjny w w/w orzeczeniu zauważył, iż regulacje prawa polskiego w analizowanej dziedzinie, związanej z ochroną prywatności osób publicznych, nie są dostatecznie spójne i wzajemnie zsynchronizowane. Wyrazem tego stanu są m. in. rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, powstałe na kanwie spraw dotyczących informacji o wynagrodzeniu osób pełniących funkcje publiczne. Jako przykład należy wskazać prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie z 5 marca 2015 r. sygn. akt II SA/Wa 1585/14. Wyrok został wydany w sprawie, której przedmiotem był dostęp do informacji o wysokości miesięcznego wynagrodzenia konkretnego sędziego sądu rejonowego. Sąd uznał cyt. „(...) informacje o wysokości wynagrodzenia sędziego (...) stanowią materię prywatności każdej osoby fizycznej, w tym także sędziego (...) przywileje i prawa konstytucyjne mogą na wzajem konkurować między sobą. W takiej zaś sytuacji niezbędne jest wyważenie tych przeciwstawnych sobie dóbr. Nie powinno bowiem dochodzić do sytuacji, gdy korzystanie z jednych uprawnień, narusza uprawnienia innych podmiotów. W sytuacji więc konfliktu pomiędzy prawem obywatela do informacji publicznej a prawem do ochrony prywatności należałoby zastanowić się nad tym, czy istnieje możliwość pogodzenia tych uprawnień - inaczej rzecz ujmując - czy istnieje możliwość zabezpieczenia i respektowania praw obu stron sporu. Odnosząc się do problematyki informacji o działalności organów władzy państwowej, czy o sposobie dysponowania przez te organy funduszami państwowymi jako oczywista jawi się konkluzja, iż zasada transparentności działań państwa w tym zakresie może być respektowana bez konieczności naruszania prawa do prywatności funkcjonariuszy państwowych. Zachodzi przecież możliwość takiego sformułowania pytania, aby uzyskać dane co do sposobu działania organów państwa, bez konieczności naruszania prawa konkretnych osób do prywatności?”. Sąd uznał, tym samym za prawidłową decyzję o odmowie udostępnienia informacji o wysokości wynagrodzenia sędziego ze względu na prawo do prywatności.

Biorąc pod uwagę, że Sąd nie znalazł podstaw prawnych do ujawnienia informacji o wysokości wynagrodzenia pobieranego przez konkretnego sędziego, tym bardziej zdaniem organu, takich podstaw nie ma w odniesieniu do informacji o wynagrodzeniu osoby zajmującej stanowisko dyrektora departamentu.

Z tych przyczyn należało zdecydować o odmowie udostępnienia wnioskodawcy informacji obejmującej wysokość wynagrodzenia dyrektora Departamentu Prawa Administracyjnego.

Pouczenie:

Strona niezadowolona z niniejszej decyzji może zwrócić się do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

W myśl art. 127a k.p.a. w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się w/w prawa decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

Stosownie do art. 52 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jeżeli stronie przysługuje prawo do zwrócenia się do organu, który wydał decyzję z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa.

Otrzymują:

1. **Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska, ePUAP;**
2. a/a.