

22/08

PREZYDENT MIASTA JELENIEJ GÓRY

OK.1431.3.2016

Jelenia Góra, dnia 10.08.2018r.

DECYZJA

Na podstawie art. 16 ust. 1 i 2 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330) i art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017r. poz. 1257 z późn. zm) po rozpatrzeniu wniosku Stowarzyszenia Sieć Obywatelska – Watchdog Polska reprezentowanego przez Członków Zarządu - Panią Katarzyna Batko-Tołuć i Pana Szymona Osowskiego, złożonego w dniu 22 lutego 2016r. o udostępnienie informacji publicznej

postanawiam

odmówić udostępnienia informacji publicznej dotyczącej udostępnienia listy imion i nazwisk pracowników samorządowych, którzy w 2015r. otrzymali nagrody wraz z ich wysokością, a także informacji o osiągnięciach w pracy zawodowej stanowiących podstawę przyznania nagrody.

Uzasadnienie

W dniu 22 lutego 2016r. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska reprezentowane przez Członków Zarządu - Panią Katarzyna Batko-Tołuć i Pana Szymona Osowskiego drogą elektroniczną wystąpiło z wnioskiem o udostępnienie listy imion i nazwisk pracowników samorządowych, którzy w 2015 roku otrzymali nagrodę/nagrody oraz wysokość tej nagrody/nagród w odniesieniu do każdego z nagrodzonych pracowników samorządowych oraz informacji o tym, jakie osiągnięcia w pracy zawodowej stanowiły podstawę przyznania tej nagrody/tych nagród – w odniesieniu do każdego pracownika samorządowego. W odpowiedzi na powyższy wniosek organ poinformował pismem nr OK.1431.3.2016 z dnia 08.03.2016r. że w 2015 r. przyznano pracownikom Urzędu Miasta Jelenia Góra nagrody uznaniowe w wysokości od 200zł brutto do 7000 zł brutto, a ponadto poinformował wnioskodawcę, że informacje dotyczące podania imienia i nazwiska pracowników podlegają ochronie ze względu na prywatność osób fizycznych zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330). Na powyższe Stowarzyszenie Obywatelska – Watchdog Polska w dniu 30 marca 2017r. złożyło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu zarzucając naruszenie przepisów Konstytucji i ustawy o dostępie do informacji publicznej, a także bezczynność organu. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 27.04.2017r. sygn. akt IV SAB/Wr 82/17 skargę oddalił w całości.

Na powyższe Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska złożyło skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.



Wyrokiem z dnia 06.03.2018r. sygn. akt I OSK 2683/17 Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i przekazał mu sprawę do ponownego rozpoznania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po ponownym rozpoznaniu sprawy w dniu 29 maja 2018r. (sygn. akt IV SAB/Wr 74/18) zobowiązał Prezydenta Miasta Jeleniej Góry do rozpoznania wniosku Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z dnia 22 lutego 2016r. w terminie 14 dni od chwili otrzymania prawomocnego wyroku, stwierdzając również że beczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

Mając na uwadze powyższe Prezydent Miasta Jeleniej Góry po ponownym zapoznaniu się z całością sprawy uznał, że chociaż prawo dostępu do informacji publicznej gwarantuje Konstytucja RP to jednak konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej nie posiada jednak charakteru absolutnego i z tej też racji może podlegać ograniczeniom. Art. 61 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że ograniczenie prawa do uzyskania informacji wskazanych w ust. 1 i 2, może nastąpić 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.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej, będąca rozwinięciem konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, wprowadza dodatkowe przesłanki ograniczenia dostępu do informacji publicznej. 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.

Niesporną okolicznością w niniejszej sprawie jest fakt, że ograniczenie dostępu do informacji publicznej nie dotyczy sytuacji, 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 rezygnuje z przysługującego im prawa. Rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie zależy w istocie od rozwiązania następującego problemu: którzy pracownicy Urzędu Miasta Jelenia Góra pełnią funkcje publiczne.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05 stwierdził, że (cyt.): "(...) 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. Nie każda osoba publiczna będzie tą, która pełni funkcje publiczne. 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". Trudno byłoby zdaniem TK stworzyć ogólny, abstrakcyjny a tym bardziej zamknięty katalog tego rodzaju funkcji i stanowisk. Podejmując próbę wskazania ogólnych cech, jakie będą przesądzały o tym, że określony podmiot sprawuje funkcję publiczną, można bez większego ryzyka błędu uznać, że chodzi o takie 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".

Zważyć należy, że stanowisko takie znajduje również swoje potwierdzenie



w orzeczeniach sądowych wydanych na tle ustawy o dostępie do informacji publicznej (por. II SAB/Ka 144/2003, niepubl.; II SA/Gd 545/12). Z orzeczeń tych wynika, iż na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej osobą pełniącą funkcję publiczną będzie każdy, kto pełni funkcję w organach władzy publicznej lub też w strukturach jakichkolwiek osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających 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 pełni osoba, która wykonuje powierzone zadania przez instytucje państwowe lub samorządowe i przez to uzyskuje znaczny wpływ na treść decyzji o charakterze ogólnospołecznym. W Urzędzie Miasta Jelenia Góra oprócz osób pełniących funkcje publiczne, zatrudnione są osoby na stanowiskach technicznych i pomocniczych, które w świetle przytoczonego orzecznictwa nie sposób zakwalifikować jako osoby pełniące funkcje publiczne. Ponieważ wniosek dotyczył informacji o wszystkich osobach, które otrzymały w 2015r. nagrody wraz z podaniem uzasadnienia wobec powyższego potraktowany został całościowo w odniesieniu do wszystkich zatrudnionych osób.

Informacja o wysokości wynagrodzenia danej osoby należy do sfery dóbr osobistych, podlegających ochronie na mocy art. 23 i 24 Kodeksu cywilnego. Stanowisko takie podziela Sąd Najwyższy, który m.in. w uchwale 7 sędziów z 16 lipca 1993 r. (sygn. I PZP 28/93) stwierdził, że ujawnienie przez pracodawcę, bez zgody pracownika, wysokości jego wynagrodzenia za pracę może stanowić naruszenie dobra osobistego w rozumieniu art. 23 i 24 Kodeksu cywilnego. A zatem dokumenty zawierające informacje o wysokości wynagrodzenia mogą zostać udostępnione do wglądu jedynie pracownikowi, którego dotyczą. Pracownik ma prawo wymagać od pracodawcy, aby nie ujawniał osobom trzecim wysokości jego wynagrodzenia bez zgody pracownika. Udostępnienie informacji o wysokości wynagrodzenia osobom niepowołanym i nieuprawnionym do uzyskania takich informacji może doprowadzić do stwierdzenia naruszenia sfery prywatności pracownika.

Ponadto informacja o wysokości wynagrodzenia ma także charakter danych osobowych w rozumieniu art. 4 ust 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm.). Przetwarzanie informacji o wysokości wynagrodzenia, a więc także jej udostępnianie będzie możliwe w momencie zaistnienia jednej z przesłanek wymienionych w art. 4 ust.1 cytowanego wyżej rozporządzenia w sprawie ochrony osób fizycznych ..., jest to m.in. zgoda osoby, której dane dotyczą, lub jeśli jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Organ nie dysponuje zgodą pracowników na powszechne udostępnianie informacji znajdujących się w sferze dóbr prywatnych. W przypadku złożonego wniosku przez Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska trudno stwierdzić, że istnieje wyraźna i jednoznaczna podstawa prawna do udostępniania danych znajdujących się w sferze dóbr osobistych pracowników.



Co do zasady bowiem każdemu pracownikowi przysługuje prawo do ochrony tajemnicy zarobków należącej do sfery prywatności jako dobra osobistego. Przyjęte stanowisko znajduje także uzasadnienie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 18 lutego 2014 r. sygn. akt: II SA/Lu 1020/13..Biorąc powyższe pod uwagę prywatność pracowników, jako dobro chronione prawem, powinno mieć pierwszeństwo przed innym dobrem, jakim jest dostęp do informacji publicznej. W tej sytuacji udostępnienie informacji o wysokości otrzymanych nagród oraz uzasadnienia ich przyznania dla pracowników Urzędu Miasta Jelenia Góra doprowadzi do naruszenia dóbr osobistych tych osób.

Podniesione argumenty jednoznacznie przesądzają, że żądana informacja nie może zostać udostępniona z uwagi na prawo do prywatności osób fizycznych.

W zawiązku z powyższym postanawiam jak w sentencji decyzji.

Pouczenie

Od decyzji niniejszej służy prawo wniesienia odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze za pośrednictwem Prezydenta Miasta Jeleniej Góry w terminie czternastu dni od dnia jej otrzymania. W trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania 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 prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna.



PREZYDENT MIASTA
Jeleniej Góry
Marcin Zaylita

Osoby uczestniczące w toku postępowania:

1. Mirosława Dzika – Sekretarz Miasta
2. Roman Słomski – Radca Prawny
3. Leszek Wierzbicki – Z-ca Naczelnika Wydziału Obsługi Mieszkańców

Otrzymują:

1. **Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska**
2. a/a

