

Starosta Legionowski
ul. Sikorskiego 11
05-119 Legionowo
KOA/4050/Pi/21 Decyzja + AKTA (1 teczka) 2021-10-1



7. Buch
23.10.2021
[Signature]
SAMORZĄDOWE
KOLEGIUM ODWOŁAWCZE
W WARSZAWIE
01-161 Warszawa, ul. Obozowa 57
tel. 22 622-49-61 do 4
NIP: 526-16-56-044, REGON: 010857000

WP4
2021.10.11

Starostwo Powiatowe w Legionowie
Sikorskiego 11, 05-119 Legionowo

30646/21/DG

Wpłynęło dn. 27-10-2021
Przyjęto przez:
Aleksandra Budziak



03Q001SQU0

KOA 4050/Pi/21

Warszawa 19.10.2021r.

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie w Składzie Orzekającym :

1. Katarzyna Kalata - przewodnicząca (spr.)
2. Paweł Laudański - członek
3. Aneta Wołowik - członek

działając na podstawie art. 127 § 2 i art. 17 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. tj. 2021. 735 ze zm) oraz art. 1 i 2 ustawy z dnia 12.10.1994r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. 2018. 570) po rozpatrzeniu odwołania P. od decyzji Starosty Legionowskiego z dnia 28 września 2021r. Znak: WAK.1431.8.202110 odmawiającej udostępnienia informacji publicznej tj. kopii aktualnie obowiązujących umów o pracę zawartych z zatrudnionymi w Starostwie Powiatowym w Legionie radcami prawnymi,

orzeka :

na zasadzie art. 138 § 2 kpa w związku z art. 1 ustawy z dnia 6 września 2001r. o o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2020. 2176 ze zm.) uchylić zaskarżoną decyzję organu I instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 14.09.2021r. p. zwrócił się o udostępnienie m.in. kopii aktualnie obowiązujących umów o pracę zawartych z zatrudnionymi w Starostwie Powiatowym w Legionowie radcami prawnymi.

Decyzją Starosty Legionowskiego z dnia 28 września 2021r. Znak: WAK.1431.8.202110 odmawiono udostępnienia kopii aktualnie obowiązujących umów o pracę zawartych z zatrudnionymi w Starostwie Powiatowym w Legionie radcami prawnymi. W uzasadnieniu wskazano, że udostępnienie ww. dokumentów naruszałoby prywatność osoby fizycznej.

Od powyższej decyzji – dochowując ustawowo określonego terminu – odwołanie złożył P.

Wskazał w odwołaniu, że radcowie prawni pełnią w starostwie funkcje publiczne w Starostwie Powiatowym w Legionowie co powoduje, że ich umowy o pracę nie podlegają ograniczeniom ze względu na prywatność. Ponadto wskazał, że organ nie przeanalizował ewentualnego udostępnienia kopii umów o pracę po ich anonimizacji.

Skład Orzekający zważył, co następuje :

Rozstrzygnięcia organów administracji powinny opierać się na przepisach prawa, w szczególności przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, a także jak w niniejszej sprawie na przepisach ustawy z dnia z dnia 6 września 2001r. o o dostępie do informacji publicznej (Dz. U.

KOA 4050/Pi/21

2020. 2176 ze zm.).

Zgodnie z art. 1 ww. ustawy 1. Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie.

2. Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi.

W myśl art. 5 ust. 2 ustawy, 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.

W przedmiotowej sprawie wnioskodawca ubiegał się o udostępnienie kopii aktualnie obowiązujących umów o pracę zawartych z zatrudnionymi w Starostwie Powiatowym w Legionowie radcami prawnymi.

Organ I instancji uznał, że przekazanie ww. kopii umów naruszyłoby prywatność osób zatrudnionych.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w tej ustawie. Jest nią każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, w zakresie ich kompetencji. Informację publiczną stanowi treść dokumentów urzędowych czy wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą (art. 6 ust. 1 pkt 4a i c u.d.i.p.; wyroki NSA z 30 października 2002 r.: II SA 181/02, II SA 1956/02, II SA 2036-2037/02; M. Jaśkowska, op. cit., s. 28).

Stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p. udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć. Dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy (art. 6 ust. 2 u.d.i.p.).

W orzecznictwie i doktrynie nie budzi wątpliwości, że umowa o pracę osób nie pełniących funkcji publicznych nie mają związku z prawem publicznym i jako akty charakterystyczne dla prawa pracy, czy prawa cywilnego (zlecenia) nie mają elementów publicznych. Zawieranie tych umów, co do zasady, nie stanowi realizacji prawa publicznego, nie stanowią one wyrazu poglądów czy zamierzeń publicznych. Twierdzenie to jest zasadne, jednakże jedynie ogólnie, co do zwykłej pracowniczej umowy o pracę, nie może być jednak twierdzenie to zastosowane wobec tzw. kontraktów menadżerskich dotyczących pełnienia kluczowych stanowisk w spółkach Skarbu Państwa.

Organ wyjaśnił, że spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są takie stanowiska, które mają charakter usługowy lub techniczny. Funkcjonariusz publiczny to osoba działająca w charakterze organu administracji publicznej lub z upoważnienia, albo jako członek kolegialnego organu administracji publicznej lub osoba wykonująca w urzędzie organu administracji prace w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, biorąca udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ. Kodeks karny w art. 115 § 13 pkt 4 definiuje funkcjonariusza publicznego jako osobę będącą pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe. Tym samym, za funkcjonariusza publicznego lub osobę sprawującą funkcję publiczną w organie władzy, uznać należy wyłącznie tych pracowników, którzy pełnią funkcje związane z merytorycznym przygotowaniem procesów decyzyjnych związanych z wydawaniem rozstrzygnięć władczych organu, w którym są zatrudnieni.

W związku z powyższym organ stwierdził, że umowy o pracę wraz z imieniem i nazwiskiem pracownika oraz zakres obowiązków pracowników COI nie stanowią dokumentów wytworzonych przez funkcjonariusza publicznego.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej w sposób kompleksowy reguluje kwestie związane z udostępnianiem informacji publicznych.

W przypadku skierowania pisemnego wniosku o udzielenie informacji publicznej podmiot obowiązany, do którego wniosek taki został skierowany, może dokonać następujących działań: (1) udzielić informacji

KOA 4050/Pi/21

publicznej w formie czynności materialno-technicznej (art. 13 u.d.i.p.); (2) poinformować wnioskodawcę, że jego wniosek nie znajduje podstaw w przepisach u.d.i.p., bowiem wnioskowana informacja nie posiada waloru informacji publicznej bądź też wskazać, że podmiot nie jest dysponentem informacji, o których udzielenie wnioskodawca się zwrócił (art. 4 ust. 3 u.d.i.p.), ewentualnie poinformować stronę, że w sprawie obowiązuje inny tryb udzielenia informacji, niż ten, w którym strona się zwróciła (art. 1 ust. 2 u.d.i.p.);

(3) odmówić udostępnienia informacji publicznej albo umorzyć postępowanie w sytuacji wskazanej w art. 14 ust. 2 u.d.i.p., czego dokonuje w formie decyzji administracyjnej stosownie do treści art. 16 u.d.i.p.;

(4) odmówić udostępnienia informacji publicznej przetworzonej w związku z niespełnieniem przez stronę przesłanki "szczególnej istotności dla interesu publicznego", określonego w art. 3 u.d.i.p.

Wnikliwa analiza dokumentacji zawierającej wnioskowane informacje pozwala zaaprobować stanowisko organu, że żądane informacje nie posiadają waloru informacji publicznej.

Z treści art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d u.d.i.p. wynika, iż walor informacji publicznej należy przypisać informacji o osobach pełniących funkcje publiczne. Przepis ten stanowi, iż udostępnieniu podlega informacja publiczna o organach i osobach sprawujących funkcje w podmiotach wymienionych w art. 4 ust. 1 oraz o ich kompetencjach. Informacją publiczną będzie zatem informacja obejmująca dane osobowe (imiona i nazwiska) osób sprawujących funkcje publiczne.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie definiuje pojęcia "osoba pełniąca funkcje publiczne", jednakże Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05 (publ. OTK-A 2006/3/30) stwierdził m.in., że "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**".

Również w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że funkcje 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. **Cechą wyróżniającą osobę pełniącą funkcję publiczną jest posiadanie określonego zakresu uprawnień pozwalających na kształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej** (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 marca 2004 r., II SAB/Ka 144/03, publ. <https://www.orzeczenia.nsa.gov.pl>). Podkreśla się również, że dla oceny, czy dana osoba pełni funkcje publiczne koniecznym jest każdorazowe badanie zakresu uprawnień, który dla przypisania tego przymiotu winien obejmować uprawnienia m.in. do dysponowania majątkiem publicznym, zarządzania nim albo wykonywania innych zadań z zakresu spraw publicznych. Istotne jest posiadanie prawa do działania wpływającego na podejmowanie decyzji - nie tylko w sensie procesowych rozstrzygnięć - w tej materii (por. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2013 r., sygn. akt I OSK 1044/13, publ.j.w.).

W przedmiotowej sprawie mamy jednak do czynienia z wnioskiem o udostępnienie kopii umów o pracę z zatrudnionymi w urzędzie starostwa radcami prawnymi. Z charakteru zajęć jakie wykonuje radca prawny zatrudniony na etacie „radcy prawnego” wynikają działania jakie może podejmować. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o radcach prawnych świadczenie pomocy prawnej przez radcę prawnego polega w szczególności na udzielaniu porad i konsultacji prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowaniu przed urzędami i sądami w charakterze pełnomocnika lub obrońcy. Mając powyższe na uwadze radca prawny zatrudniony na etacie „ radcy prawnego” w urzędzie nigdy nie podejmuje decyzji w sprawie, nie dysponuje majątkiem danej jednostki, nie zarządza sprawami związanymi z wykonywaniem funkcji przez tzw. Państwo. Funkcja publiczna związana jest z uprawnieniami i obowiązkami w zakresie realizacji zadań o znaczeniu publicznym. Radca prawny zatrudniony w urzędzie w charakterze rady prawnego nie wykonuje takich zadań. Jego działalność polega na reprezentowaniu pracodawcy oraz funkcji doradczej lub opiniodawczej.

W tym miejscu należy wskazać że żądanie udostępnienia kopii umów o pracę zawartych z radcami prawnymi przez starostwo nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. A co za tym idzie tryb decyzji odnośnie odmowy udostępnienia kopii tychże umów nie ma tu zastosowania.

Gdy organ stwierdził, że: „żądanie nie dotyczy informacji publicznej, powinien powiadomić jedynie wnoszącego, że jego wniosek nie znajduje podstaw w przepisach prawa. Zgodnie bowiem z art. 16 ust. 1

ustawy o dostępie do informacji publicznej decyzja jest wydawana wówczas, gdy organ odmawia udostępnienia informacji lub umarza postępowanie w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 tej ustawy. Decyzja jest wydawana więc, gdy istnieje możliwość zastosowania ustawy.” -wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 875/06.

Wydanie decyzji odmownej jest niedopuszczalne, gdy żądana informacja nie jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. W takiej sytuacji nie znajdują bowiem zastosowania jej przepisy, a co za tym idzie również art. 16.

W związku z tym, Starostwo Powiatowe w Legionowie winno poinformować zwykłym pismem o odmowie udostępnienia żądanych dokumentów.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak na wstępie.

Decyzja niniejsza jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Może ona zostać zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji. Skargę wnosi się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie.

Wpis sądowy od skargi wynosi 200 zł. Stronie, na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania, może być przyznane prawo pomocy. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych w całości lub w części oraz ustanowienie adwokata albo radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek o przyznanie prawa pomocy wolny jest od opłat sądowych.

Skład Orzekający :

1.)  2.)  3.) 

Decyzje otrzymują :

- 1.
2. Starosta Legionowski,
3. a/a