

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie w Składzie Orzekającym:

1. Marzena Milewska-Karczewska - przewodnicząca (spr.)
2. Mieczysława Plewińska - członek
3. Marcin Makowski - członek

działające na podstawie art. 127 § 2 k.p.a. w związku z art. 17 pkt 1 k.p.a. oraz art. 1 i 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 79, poz. 856 ze zm.), po rozpatrzeniu odwołania „Geodeta” sp. o.o. od decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 2 kwietnia 2012r. Nr 3/2012, odmawiającej udostępnienia informacji publicznej polegającej na udzieleniu informacji w postaci danych dotyczących średniego miesięcznego wynagrodzenia brutto w 2011r. geodety miejskiego,

orzeka:

na zasadzie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. uchylić skarżoną decyzję w całości i w tym zakresie umorzyć postępowanie organu I instancji

UZASADNIENIE

Prezydent m. st. Warszawy po rozpatrzeniu wniosku „Geodeta” sp. z o.o. Przesłany do organu za pośrednictwem poczty elektronicznej w dniu 10 lutego 2012r., decyzją nr 403/2011 z dnia 2 kwietnia 2012r. odmówił udostępnienia informacji publicznej polegającej na udzieleniu informacji w postaci danych dotyczących średniego miesięcznego wynagrodzenia brutto w 2011r. geodety miejskiego. Uzasadniając ww. decyzję Prezydent m. st. Warszawy podniósł, iż „informacja o szeroko rozumianych składnikach otrzymywanego wynagrodzenia związana jest z bardzo osobistą sferą życia każdego człowieka. Ujawnienie przez pracodawcę bez zgody pracownika wysokości jego wynagrodzenia za prace może stanowić naruszenie dobra osobistego w rozumieniu art. 23 i 24 Kodeksu cywilnego. W przedmiotowej sprawie brak jest zgody pracownika na ujawnienie wysokości jego wynagrodzenia. Wobec powyższego informacje o średnim miesięcznym wynagrodzeniu są traktowane, jako należące do sfery prywatności każdego człowieka, zaś ich ujawnienie będzie stanowić ingerencję w tę sferę” Organ w uzasadnieniu wskazał również iż pracownik zatrudniony na stanowisku Geodety m. st. Warszawy nie ma obecnie upoważnienia Prezydenta m. st. Warszawy do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu prezydenta, w związku z powyższym w świetle zacytowanej w orzeczeniu opinii prawnej, pracownik nie może być uznany za osobę pełniącą funkcje publiczne, o której mowa w art. 5 ust.2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdyż nie jest os zobowiązany do składania oświadczenia o swoim stanie majątkowym.

Odwołanie od w/w decyzji z zachowaniem terminu ustawowego, złożyła „Geodeta” sp. z o.o. Wnosząc o „uchylenie tej decyzji, umorzenie postępowania w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej i nakazanie Organowi wykonania wniosku o udostępnienie informacji publicznej”. W uzasadnieniu skarżąca podniosła, że wystąpiła o udostępnienie informacji publicznej w zakresie średnich wynagrodzeń pracowników Biura Geodezji i katastru w tym geodety m. st. Warszawy, bez żądania informacji o danych osobowych, w celu wykorzystania w publikacji dot. wysokości płac w branży geodezyjnej i przedstawienia tendencji na rynku. Odmowa udzielenia żądanej informacji publicznej w zakresie średniego wynagrodzenia geodety m. st. Warszawy, zdaniem skarżącej stanowi rażące naruszenie prawa, bowiem pełnienie funkcji publicznej nie

polega tylko, jak twierdzi organ, na możliwości wydawania decyzji administracyjnej. Skarżąca wskazała również, iż definicja „funkcjonariusza publicznego” została zawarta m.in. w art. 115 par. 13 pkt 4 kk, który mówi, że „funkcjonariuszem publicznym jest „osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnej”. A zatem wydawanie decyzji administracyjnej nie jest wyłączną przesłanką uznania osoby za funkcjonariusza publicznego, co zdaniem skarżącej nie wyłącza w świetle brzmienia art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, od uznania że geodeta pełni funkcje publiczne. Skarżąca podniosła również, iż wynagrodzenie osoby pełniącej funkcje publiczne jest wprost związane z pełnieniem tej funkcji – jest ekwiwalentem za wykonywanie powierzonych tej osobie zadań związanych ze stanowiskiem. Żądana informacja dotyczy bowiem „tylko i wyłącznie danego stanowiska, nie konkretnej osoby zajmującej to stanowisko. Skarżąca wskazała, że kodeks cywilny przewiduje cywilnoprawny, nie administracyjny tryb ochrony, a po drugie – tylko w wypadku zagrożenia działaniem noszącym znamiona bezprawności a ujawnienie informacji publicznej w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej odbyłoby się na podstawie obowiązujących przepisów prawa, a zatem nie spełniona zostałaby przesłanka bezprawności i nie stanowiłoby to naruszenia dobra osobistego.

Odwołanie wraz z aktami sprawy wpłynęło do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie w dniu 26 kwietnia 2012r.

W dniu 8 października i w dniu 11 października 2012r. Do kolegium wpłynęły pisma o identycznej treści od odwołującej się wnoszące o przyspieszenie rozpoznania sprawy.

Rozpoznając niniejszą sprawę Samorządowe Kolegium Odwoławcze zważyło co następuje:

W niniejszej sprawie należy na wstępie wskazać, iż zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Ograniczenie prawa do uzyskiwania wskazanych powyżej informacji 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 (art. 61 ust. 3 Konstytucji). Tryb udzielania tych informacji określają ustawy (art. 61 ust. 4 Konstytucji), w tym ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 z późn. zm. - dalej zwana u.d.i.p.).

Ustawa ta w art. 1 ust. 1 stanowi, iż każda informacja o sprawach publicznych jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie w niej określonych. Do definicji informacji publicznej odniósł się Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, że należy za takie uznać informacje wytworzone przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne oraz inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym (komunalnym bądź Skarbu Państwa), jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone (*vide*: wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., sygn. akt: II SA 181/02; wyrok NSA z dnia 20 października 2002 r., sygn. akt: II SA 1956/02 oraz wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., sygn. akt: II SA 2036-2037/02).

Po przeanalizowaniu całości zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w oparciu o obowiązujące przepisy oraz zebrane w sprawie dokumenty, jak również po zapoznaniu się z za-
rzutami jakie zostały podniesione w odwołaniu Spółki, skład orzekający uznał, iż odwołanie jest uzasadnione. W niniejszej sprawie nie ma bowiem zastosowania przepis art. 5 ust. 2 u.d.i.p., który stanowi: „*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*”.

Z powyższego jednoznacznie wynika, iż prawo do informacji publicznej doznaje ograniczenia ze względu na „*prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy*”. W niniejszej sprawie organ uznał, iż ponieważ geodeta miejski jest osobą identyfikowalną, bowiem stanowisko to jest jedno i zajmuje je konkretna osoba fizyczna, to istnieje postawa do wydania decyzji o odmowie. Jednakże organ nie zwrócił uwagi, że kluczowym dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy będzie zdanie drugie wskazanego przepisu, które jednoznacznie precyzuje, iż ograniczenie to nie dotyczy informacji „o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji....”.

W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości iż w świetle zapisów art. 6a ust.1 pkt 2 lit. b) ustawy z dnia 17 maja 1989r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (jt. Dz.U. Z 2010r. Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.), geodeta powiatowy a w niniejszej sprawie miejski ze względu na to, iż Warszawa jest miastem na prawach powiatu, będzie osobą mającą związek z pełnieniem funkcji publicznej. Funkcję tę bowiem w m. st. Warszawie niewątpliwie pełni Prezydent m. st. Warszawy. Geodeta miejski (powiatowy) jest natomiast zgodnie z w/w przepisem podmiotem przy pomocy którego wykonywane są zadania z zakresu geodezji ciężące jako zadania zlecone na Prezydencie m. st. Warszawy (staroście).

W związku z powyższym - zdaniem Kolegium - organ I instancji nie miał podstaw do wydania decyzji odmawiającej udostępnienia Spółce wnioskowanej informacji publicznej ze względu na ochronę prywatności.

Należy w tym miejscu wyjaśnić, iż uznając iż nie było podstaw prawnych do wydania decyzji o odmowie ze względu na ochronę prywatności, organ odwoławczy może podjąć jedno z rozstrzygnięć przewidzianych w art. 138 § 1 pkt 2 i 3 k.p.a. lub w art. 138 § 2 k.p.a.:

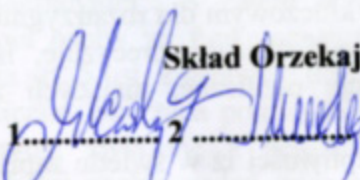
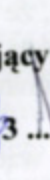
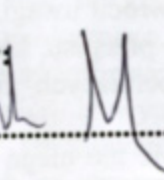
- uchylić zaskarżoną decyzję w całości lub w części i przekazać sprawę organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia, oczywiście tylko w przypadku konieczności przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części (art. 138 § 2),
- uchylić zaskarżoną decyzję w całości i rozstrzygnąć sprawę merytorycznie (art. 138 § 1 pkt 2),
- uchylić zaskarżoną decyzję i umorzyć postępowanie pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 2 *in fine*),
- umorzyć postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.).

W niniejszej sprawie należy uznać, iż brak jest podstaw do przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, a więc zastosowania art. 138 § 2 k.p.a., bowiem sprawa nie wymaga wyjaśnienia. Zdaniem Kolegium brak jest również podstaw do wydania decyzji reformatoryjnej, o której mowa w art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., a to ze względu na specyfikę postępowania w sprawie udostępniania informacji publicznej. Prawo pozytywne nie przewiduje bowiem możliwości stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, a więc prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie udostępnienia informacji publicznej. Taka możliwość istnieje jedynie w sytuacji odmowy udostępnienia informacji publicznej, a samo udostępnienie informacji publicznej jest czynnością materialno-techniczną, niepodjęmowaną w postępowaniu administracyjnym. Ponieważ - zdaniem Kolegium - brak jest przesłanek do odmowy, zastosowanie art. 138 § 1 pkt 2 *in principio* byłoby niedopuszczalne. Ponieważ brak jest również podstaw do umorzenia postępowania odwoławczego stosownie do art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a., Kolegium musiało umorzyć postępowanie w sprawie odmowy udostępnienia żądanej w tym przypadku informacji, co oznacza, iż z momentem doręczenia niniejszej decyzji Kolegium organ pierwszej instancji nie może - przy zachowaniu identycznych okoliczności prawnych i faktycznych - odmówić udzielenia informacji, powołując tę samą podstawę prawną jak w skarżonej decyzji.

Mając zatem powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna w trybie instancyjnym, może być jednak zaskarżona z powodu jej niezgodności z prawem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie (ul. Kielecka 44), w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Skład Orzekający:

1  2  3 

Otrzymują (adresy w aktach sprawy):

- 1/ Geodeta Sp. z o.o. - na ręce Pani Katarzyny Pakuły -Kwiecińskiej
02-541 Warszawa, ul. Narbutta 40/20
- 2/ Prezydent m. st. Warszawy – 00-950 Warszawa, Pl. Bankowy 3/5
- 3/ a/a