

Potyczka z koniem



Kiedy 26 stycznia br. wysłaliśmy pierwsze maile do urzędów z prośbą o podanie średnich zarobków na wybranych stanowiskach w administracji geodezyjnej, nie przypuszczaliśmy, że proste zadanie zostanie potraktowane jak zamach na niezbywalne prawa urzędników, na same urzędy i Bóg wie, na co jeszcze.

Jerzy Przywara

1. Informacje te były zbierane na potrzeby artykułu o zarobkach w branży geodezyjnej w 2011 roku (osobno sondowane były firmy), który ukazał się na łamach GEODETY w marcu tego roku. Pisma kierowane na oficjalne adresy internetowe GUGiK, urzędów wojewódzkich i marszałkowskich oraz starostw/urzędów miały standardowo treść i dołączoną tabelę z wybranymi stanowiskami (by pokazać czytelnikom drabinkę płacową). Gdy na pytanie o płacę nie przychodziła odpowiedź lub była ona wymijająca, wysyłaliśmy wiadomość ponownie, uzupełniając ją formułką, że występujemy o udostępnienie tych danych w trybie ustawy o *dostępności do informacji publicznej* (choć w świetle przepisów podawanie podstawy prawnej nie jest konieczne). Niektóre urzędy na to odpowiadały i przysyłały stosowne dane, inne w ogóle nie reagowały, kolejne odpisywały, że danych pewnych osób nie udostępnią i już!

Tu niezbędne jest krótkie wyjaśnienie. Upubliczniając zarobki urzędnika, z jednej strony dotyka się ustawy o *dostępności do informacji publicznej*, z drugiej – artykułów 23 i 24 kodeksu cywilnego mówiących o ochronie dóbr osobistych. Ochrona tych dóbr rozumiana jest tak, że bez zgody pracownika nie można ujawniać wysokości wynagrodzenia, chyba że zezwala ją na to jakieś szczególne przepisy. Takimi przepisami są właśnie ustawa o *dostępności do informacji publicznej*, a także ustawy o samorządzie gmin-

nym, powiatowym i województwa, ustawa o *wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi* czy chociażby kodeks spółek handlowych.

W naszym przypadku wykładnia prawa powinna być taka: upublicznieniu podlegają wynagrodzenia szefa GUGiK, WINGiK-a, geodety województwa czy geodety powiatowego, natomiast w odniesieniu do innych pracowników urzędów podawać należy średnie zarobki dla danego stanowiska. Jeśli jednak na jakimś stanowisku pracuje tylko jedna osoba, to zarobków się nie upublicznia, respektując tym samym wymagania wynikające z *kc* czy ustawy o *ochronie danych osobowych*.

Jest to jasne i logiczne, co więcej, na ten temat wypowiadały się wielokrotnie sądy, jednoznacznie ferując wyroki. Wydawałoby się, że po z górą dziesięć lat od wejścia w życie ustawy o *dostępności do informacji publicznej* urzędnicy nie powinni mieć problemu z odpowiedzią na banalne w końcu pytanie redakcji.

Inwencja prawników pracujących w urzędach i samych urzędników nie zna jednak granic. A statystyka, jaką na wewnętrzny użytek zrobiliśmy, by podsumować wyniki ankiety, pokazuje, że po administracji – głównie powiatowej – można się spodziewać wszystkiego, tylko nie przestrzegania litery prawa.

2. Idąc od ogółu do szczegółu, najszybciej i bez zwłoki odpowiedział Główny Urząd Geodezji i Kartografii, a za nim urzędy marszałkowskie. „Zaparli się” trzy urzędy wojewódzkie i ponad sto starostw oraz urzędów

miast. Przez „zaparli się” należy rozumieć to, że w większości nie odpowiedziały na żaden z kierowanych do nich e-maili lub odpowiedziały, że zarobków swoich geodetów powiatowych (lub miejskich) nie podadzą.

Ponieważ elektronika bywa czasami zawodna, postanowiliśmy sprawdzić, czy właściwie działają łącza i czy adresy internetowe tych urzędów są poprawne. Wybraliśmy więc losowo kilkadziesiąt takich, z których nie było żadnej odpowiedzi, i pod pozorem aktualizacji bazy danych wysłaliśmy prośbę o podanie imienia i nazwiska geodety powiatowego. Jakież było nasze zdziwienie, gdy w ciągu godziny ze wszystkich adresów odwrotną pocztą przyszły stosowne odpowiedzi!

Ponieważ celem naszej akcji było zdobycie informacji o zarobkach i wydrukowanie artykułu, a nie wielomiesięczna walka z administracją, zrezygnowaliśmy w lutym z prowadzenia korespondencji z opornymi. Dla zasady uparliśmy się jednak, by dwa urzędy – m.st. Warszawa i starostwo powiatowe w Gnieźnie – wydały decyzje w naszej sprawie.

3. Warszawski urząd zabrał się do tego z istic stołecznym rozmachem, nasyłając na redakcję prawnika, który na miejscu wziął od redaktora naczelnej poświadczenie, że sekretarz redakcji mogła podpisywać maile, jakie wysłaliśmy do urzędu. Nie wiadomo tylko, po co taka nadgorliwość, artykuł 10 ust. 1 ustawy mówi bowiem, że „informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek”. Wnioskiem takim były e-maile zawierające poza podpisaniami nadawcy wszelkie dane kontaktowe. Kto i w czyim imieniu je wysyła, nie ma znaczenia. W związku z tym zastanawialiśmy się, czy z Gniezna też przysłał

umyślnego prawnika. Nie przysłali, więc do dzisiaj nie wiemy, czy nie było ich na to stać, czy też mają więcej oleju w głowie.

W końcu – po prawie trzech miesiącach od pierwszego listu – otrzymaliśmy decyzję ze stołecznego ratusza. Nie ma sensu jej tu przytaczać, bo to prawniczy bełkot i manipulowanie paragrafami. Biuro Prawne m.st. Warszawy stwierdziło m.in., że ujawnienie zarobków geodety miasta to nadmierna ingerencja w sferę życia prywatnego i że nie wyraził on zgody na ich ujawnienie. Poza tym, jak podkreślono, geodeta miasta nie ma upoważnienia prezydenta miasta do wydawania decyzji administracyjnych, w związku z czym nie jest on osobą publiczną (!). Żeby było ciekawiej, upoważnienia do wydawania takich decyzji mają jego zastępcy.

4. Decyzję prezydenta m.st. Warszawy podważyliśmy i odwołaliśmy się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Zgodnie z przepisami SKO ma miesiąc na załatwienie sprawy, a jeśli jest ona „skomplikowana”, termin może ulec wydłużeniu do dwóch miesięcy. Kiedy jednak przez cztery miesiące nie było żadnej odpowiedzi, zadzwoniliśmy do kolegium z pytaniem, co z naszym odwołaniem? Obiecali, że rozpatrzą je na początku września. Gdy minął początek października i nadal panowała głucha cisza, zadzwoniliśmy do sekretariatu prezesa SKO i poprosiliśmy o rozmowę z szefem. Ponieważ pierwszy wolny termin prezes miał dopiero za dwa tygodnie, zapowiedzieliśmy, że w takim razie wysyłamy do sądu skargę na bezczynność organu, gdyż nie widzimy szansy na załatwienie sprawy. To chyba nie było na rękę SKO, bo skutecznie nas od tego odwieziono, argumentując, że, co prawda, decyzję tą drogą wydusiemy, ale ścieżka sądowa zajmuje długie miesiące. Poradzono nam napisać prośbę do prezesa SKO o... przyspieszenie załatwienia sprawy. Po bez mała pół roku czekania, nieco zdołowani, napisaliśmy uprzejmą prośbę, co nie obyło się bez sprzeciwu części redakcji.

5. Wreszcie 23 października, czyli dziewięć miesięcy od pierwszego maila, otrzymaliśmy odpowiedź z SKO niepozostawiającą żadnych wątpliwości. Skład orzekający uznał, że nasze odwołanie było uzasadnione. W sprawie tej, jak pisze SKO, „nie ma bowiem zastosowania przepis art. 5 ust 2 *udip*, który mówi »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 [urząd m.st. Warszawy – red.] uznał, iż ponieważ geodeta miejski jest osobą identyfikowalną, bowiem stanowisko to jest jedno i zajmuje je konkretna osoba fizyczna, to istnieje podstawa 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 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, 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 ww. 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 [...] wnioskowanej informacji publicznej ze względu na ochronę prywatności”. Tyle SKO.

16 listopada otrzymaliśmy z ratusza informację na temat wysokości zarobków geodety Warszawy. Zamyka to tę jedną sprawę, ale nie rozwiązuje przecież istoty problemu.

6. Jakie wnioski wypływają z całej tej historii? Pierwszy jest taki, że urzędnicy ignorują kłopotliwe pytania i udają „głupiego Jasia”, no bo jak petent ma na przykład udowodnić, że poczta, a zwłaszcza e-mail, dotarła do adresata. To jest najprostszy sposób, by z obywatela zrobić durnia.

Wniosek drugi: ci urzędnicy, którzy stwierdzili, że nie podadzą wysokości zarobków, nie dopełnili podstawowego wymogu wynikającego z ustawy o dostępie do informacji publicznej. Artykuł 16

ustawy mówi bowiem wyraźnie, że odmowa udostępnienia informacji publicznej następuje w drodze decyzji. Przed ich wydaniem urzędnicy bronią się, jak tylko mogą, bo wówczas nie da się zbyć petenta lekceważącym mailem. Muszą sięgnąć po przepis i udowodnić, że druga strona nie ma racji. A jak nie mają o tym pojęcia, to muszą wezwać dyżurnego prawnika albo zlecić robotę zewnętrznemu kancelarii.

Wniosek kolejny: decyzje są wydawane zgodnie z wolą urzędnika/urzędu, a nie ze stanem prawnym. W stołecznym urzędzie obowiązuje na przykład szlaban na udostępnianie informacji, o czym świadczy chociażby głośna walka ratusza do upadłego o to, by nie ujawniać nazwisk wykonawców prac zleconych przez miasto (sprawa przegrana przez miasto w NSA i szeroko komentowana w ogólnopolskiej prasie).

7. Wniosek generalny, jaki nasuwa się po tej i wielu innych historiach, jest taki, że urzędy celowo wekslują sprawy na ścieżkę sądową. Czasami rzeczywiście mogą nie wiedzieć, jaka jest wykładnia przepisów, ale jakże często próbują skutecznie zniechęcić obywatela/firmę do dochodzenia swych praw. Bo urzędników nic nie kosztują: obsługa prawna, wynajmowanie adwokatów czy czas tracony na sali rozpraw. Płaci za to druga strona, i to podwójnie. Co gorsza, urzędnicy mogą to wszystko robić bezkarnie. Dopóki to się nie zmieni, będzie istniał podział na „my” i „oni”, podział jakże dobrze widoczny od lat w egzekucji ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*.

Na koniec warto uświadomić wszystkim, że art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowi, że „*Kto, wbrew ciężącemu na nim obowiązkowi, nie udostępni informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku*”. Co niniejszym dedykujemy wszystkim, którzy swoje widzimisię stawiają ponad literę prawa, w szczególności zaś staroście kartuskiemu, który za pośrednictwem geodety powiatowego poinformował nas, że wszystkie dane, o które prosiliśmy, nie podlegają ujawnieniu.

Jerzy Przywara

PS

W 2011 r. geodeta m.st. Warszawy zarabiał miesięcznie 12 748 zł brutto, z tego wynagrodzenie zasadnicze stanowiło 5650 zł.

Sprawę odmowy starostwa powiatowego w Gnieźnie SKO w Poznaniu miało rozpatrzyć do 30 listopada br. Decyzja SKO w Warszawie dostępna jest pod adresem http://geoforum.pl/upload/files/pliki/sko_warszawa.pdf