

Znak: SKO. IN- 90/5282/145/2020

P. J. Barański
23.11.20/SJM

Kielce, dnia 19 listopada 2020 r.

Urząd Miasta i Gminy w Łagowie
wpłynęło dnia:

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach w składzie orzekającym:

23-11-2020

Przewodnicząca: Anna Orlińska (sprawozdawca)

Członkowie: Marcin Cecot Wiceprezes Kolegium
Aleksandra Grusiecka-Sarna

liczba załączników

poz. 10080 podpis

po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 listopada 2020 r. odwołania od decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Łagów z dnia 12 października 2020 r. znak: Or.1431.6.2020 w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej w zakresie wysokości nagrody każdego nagrodzonego pracownika Urzędu Miasta i Gminy w Łagowie (nie pełniącego funkcji publicznych) w latach 2019 i 2020 z podaniem imienia i nazwiska, kwoty nagrody i podstawy jej przyznania,

- na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm., dalej k.p.a.).

- uchyla w całości zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez ten organ.

Uzasadnienie

W przedmiotowej sprawie zwróciło się wnioskiem z dnia 29 września 2020 r. do organu pierwszej instancji w Łagowie, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej informacji o:

a) udostępnienie listy imion i nazwisk oraz stanowisk pracowników samorządowych, którzy w 2019 oraz 2020 r. otrzymali nagrodę/nagrody, premie, dodatki oraz wysokości kwotowe w odniesieniu do każdego z pracowników oraz informacji o tym jakie osiągnięcia w pracy zawodowej stanowiły podstawę przyznania tej nagrody, premii, dodatku-w odniesieniu od każdego pracownika samorządowego,

b) podanie, czy w stosunku do pracowników samorządowych, którzy (dot. pkt a) otrzymali nagrody w 2020 r. wpływały do organu skargi lub nagrodzone osoby dopuściły się naruszeń prawa,

c) podanie, czy w stosunku samorządowych, którzy (dot. pkt a) otrzymali nagrody w 2019 r. wpływały do organu skargi lub nagrodzone osoby dopuściły się naruszeń prawa.

Pismem z dnia 6 października 2020 r. znak: Or.1431.6.2020 Burmistrz Miasta i Gminy Łagów odpowiadając na powyższy wniosek wskazał, że udostępnią żadaną informację w odniesieniu do Burmistrza Miasta i Gminy Łagów, Zastępcy Burmistrza i Skarbnika za lata 2019 i 2020 r. Jednocześnie wyjaśnił, że za lata 2019, jak i 2020 r. nie wypłacono premii. Następnie organ podał, że pracownicy Urzędu Miasta i Gminy w Łagowie, nie pełniący funkcji publicznych otrzymali nagrody w roku 2019 w wysokości od 710 zł do 4.000 zł za wzorowe wypełnianie obowiązków służbowych, w roku 2020 r. w wysokości 120 zł do 3.000 zł za wzorowe wypełnianie obowiązków służbowych. Jednocześnie organ pierwszej instancji wyjaśnił, że w latach 2019- 2020 nie wpłynęła żadna skarga na pracowników Urzędu Miasta i Gminy w Łagowie i nie stwierdzono naruszeń przez nich prawa.

Jednocześnie w dniu 12 października 2020 r. organ pierwszej instancji wydał decyzję znak: Or.1431.6.2020 dotyczącą odmowy udostępnienia informacji publicznej w zakresie wysokości nagrody każdego nagrodzonego pracownika Urzędu Miasta i Gminy w Łagowie (nie pełniącego funkcji publicznych) w latach 2019 i 2020 z podaniem imienia i nazwiska, kwoty nagrody i podstawy jej przyznania.



A M.

przyznania. W podstawie prawnej decyzji organ powołał m.in. art. 5 ust. 2 i art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ przywołał orzeczenia sądów administracyjnych dotyczących ochrony prywatności osób nie pełniących funkcji publicznych. Wyjaśnił, że ze względu na prywatność osób fizycznych, których dotyczy informacja odmawia się udzielenia żądanej informacji publicznej w postaci wskazania jakie osoby otrzymały nagrody i w jakiej konkretnie wysokości, ponieważ osoby te nie sprawują funkcji publicznych i nie dysponują finansami publicznymi, podlegają ochronie jako prywatne dane osobowe.

Odwołanie od w/w decyzji, w ustawowym terminie, wniosło
zarzucając naruszenie:

- art. 107 § 1 pkt 6 oraz § 3 w zw. z art. 7 i 77 k.p.a. w zakresie, w jakim przepisy te zobowiązują organ do rzetelnego uzasadnienia decyzji, poprzez brak jednoznacznego wyjaśnienia, z jakiego powodu dokonano ograniczenia udostępnienia informacji publicznej;

- art. 61 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 5 ust. 2 i art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (dalej UDIP lub u.di.p.), w zakresie w jakim przepisy te określają możliwość ograniczenia dostępu do informacji publicznej ze względu na ochronę prywatności, poprzez nieprawidłowe zastosowanie przesłanki. Wobec tych zarzutów wniosło o uchylenie decyzji w całości przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

W uzasadnieniu odwołania strona skarżąca wyjaśniła, że w jej ocenie w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji zabrakło jakiegokolwiek odniesienia się do podziału pracowników pomiędzy pełniących funkcje publiczne i tych, którzy tej funkcji nie pełnią. Nadto organ pierwszej instancji nie przedstawił całkowitej liczby zatrudnionych pracowników, nie wyliczył nazw stanowisk, co do których uznał, że istnieje konieczność ograniczenia dostępu do informacji publicznej. Nie powołał się również na zakres obowiązków osób zatrudnionych na tych stanowiskach, które mogłyby świadczyć o konieczności zastosowania art. 5 ust. 2 UDIP. Jednocześnie odwołujące wskazało, że trudno uznać, że tylko trzy osoby w organie pierwszej instancji pełnią funkcje publiczne. Odwołujące wskazało, że pojęcie osoby pełniącej funkcje publiczne jest traktowane szeroko i dotyczy oceny wpływu takiego pracownika na działania organu. Przy czym decyzyjność pracownika nie jest zrównana z wydawaniem rozstrzygnięć i pojęciem funkcjonariusza publicznego. Zdaniem Stowarzyszenia osobami pełniącymi funkcje publiczne po analizie obowiązków pracowników organu pierwszej instancji doszedł do wniosku, że: Sekretarz, osoba zajmująca stanowisko ds. księgowości budżetowej, kierownik referatu inwestycji i zamówień, osoba zajmująca stanowisko pracy do spraw inwestycji i zamówień publicznych, osoba zajmująca stanowisko ds. promocji gminy, kierownik referatu gospodarki komunalnej pełnią funkcje publiczne. Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie odwołującego odwołanie jest uzasadnione.

Dokonując na podstawie art. 138 Kodeksu postępowania administracyjnego, prawnej i merytorycznej oceny zaskarżonego rozstrzygnięcia, Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdza, co następuje.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że zaskarżona decyzja organu pierwszej instancji jest wadliwa ze względów formalnych i jako taka podlega uchyleniu bez względu na zarzuty podniesione w odwołaniu.

Kolegium wyjaśnia bowiem, że o ile wniosek o udostępnienie informacji publicznej może zostać złożony w jakiegokolwiek formie, bez spełnienia wymogów formalnych, o tyle w sytuacji gdy organ nie udziela pozytywnej odpowiedzi na żądania zawarte we wniosku, czyli o ile nie udziela wszystkich żądanych tym wnioskiem informacji publicznych, zobowiązany jest do wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia w trybie art. 64 § 2 k.p.a. braków formalnych wniosku.



W sytuacji bowiem, gdy organ dochodzi do przekonania, że nie wszystkie wnioskowane informacje publiczne będą mogły zostać udostępnione wnioskodawcy, niezbędne będzie wszczęcie postępowania administracyjnego zgodnie z wymogami Kodeksu postępowania administracyjnego, a więc przede wszystkim przedłożenie podania spełniającego wymagania z art. 63 k.p.a.

W orzecznictwie prezentowany jest jednolity pogląd, że Kodeks postępowania administracyjnego ma zastosowanie do całego procesu wydawania decyzji, a więc także do kwestii usuwania braków formalnych wniosku o udostępnienie informacji publicznej, o ile zobowiązany organ zmierza do wydania takiej decyzji (zob. m.in. orzecznictwo przywołane w wyroku NSA z dnia 24 maja 2019 r. sygn. akt I OSK 1616/17, wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 2929/17.). Jeżeli zatem choćby potencjalnie zachodzi możliwość podjęcia decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej lub decyzji o umorzeniu postępowania, albo też jakiegokolwiek innego aktu administracyjnego, który wiązałby się z ustaleniem podmiotu, od którego pochodzi wniosek, to do usunięcia braków formalnych wniosku znajduje zastosowanie art. 64 § 2 k.p.a. (por. np. wyrok NSA z dnia 27 marca 2018 r. sygn. akt I OSK 1701/16 oraz orzecznictwo powołane w wyroku NSA z dnia 5 lutego 2019 r. sygn. akt I OSK 840/17).

Tymczasem w przedmiotowej sprawie organ pierwszej instancji wydał decyzję odmawiającą częściowo udostępnienia wnioskodawcy żądanych informacji, bez uprzedniego żądania uzupełnienia wniosku z dnia 29 września 2020 r. przesłanego do organu drogą mailową, bez podpisu elektronicznego, o podpisanie go przez osoby uprawnione do reprezentowania
zgodnie ze sposobem reprezentacji podmiotu wskazanych w Krajowym Rejestrze Sądowym- Rejestrze Stowarzyszeń (...) pod nr 0000661771.

Badając sprawę w trybie odwoławczym wyjaśnić należy, że informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (tj. Dz. U. 2019 r. poz. 1429 ze zm., dalej u.d.i.p.) jest każda informacja o sprawach publicznych w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie.

Niewątpliwie zaś Burmistrz Miasta i Gminy Łągów jest podmiotem obowiązany do udostępniania informacji publicznej, bowiem stosownie do treści art. 4 ust. 1 pkt 1 w/w ustawy, do udostępniania informacji publicznej zobowiązane są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności organy władzy publicznej.

Tym samym informacją publiczną jest więc informacja dotycząca wydawanych kwot z przeznaczeniem na nagrody, premie, dodatki dla pracowników, z uwagi na fakt, że jest to kwota wydatkowana przez organ administracji ze środków publicznych. Stanowi bowiem istotną informację o działalności podmiotu publicznego, w tym sposobie wydatkowania majątku publicznego i przestrzegania zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi (vide: wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2014r. w sprawie sygn. akt I OSK 1741/13, wyroki WSA: we Wrocławiu z dnia 2 kwietnia 2015r. w sprawie sygn. akt IV SAB/Wr 12/15, w Rzeszowie z dnia 22 kwietnia 2015r. w sprawie sygn. akt II SAB/Łd 21/15).

Zatem informację publiczną stanowią kwoty wypłaconych nagród, premii i dodatków konkretnie wymienionych z imienia i nazwiska pracowników organu, z tym zastrzeżeniem, że muszą oni pełnić funkcję publiczną. Taki obowiązek istnieje również w odniesieniu do pracowników organów administracji, którzy nie pełnią funkcji publicznych, ale tylko wówczas, gdy osoby te oświadczą, że rezygnują z prawa do prywatności. O ile więc osoby takie nie złożą – na wezwanie organu – takiego oświadczenia, informacje o wysokości ich nagród nie mogą być udostępnione. Z kolei w odniesieniu do pracowników niepełniących funkcji publicznych informacja taka podlega udostępnieniu, ale bez podawania danych osobowych.

Podkreślić też należy, że podanie imienia i nazwiska pracownika niepełniącego funkcji publicznej jest dopuszczalne jedynie w przypadku wyraźnej rezygnacji danej osoby z przystępującego jej prawa do ochrony prywatności (vide wyroki WSA: w Warszawie z dnia 20 sierpnia 2014 r. sygn. akt III SA/Wa 412/14, w Lublinie z dnia 29 października 2015 r. sygn. akt II SA/Lu 637/15).



W przedmiotowej sprawie Burmistrz Miasta i Gminy Łagów pismem z dnia 12.10.2020 r. udzielił żądanych informacji co do wysokości nagród i dodatków w stosunków do Burmistrza, Zastępcy Burmistrza i Skarbnika w 2019 r. oraz 2020 r.

Zaskarżoną natomiast decyzją odmówił udzielenia żądanych informacji w stosunku do pracowników nie pełniących funkcji publicznych. Rację ma skarżące, że decyzja ta nie zawiera wszystkich elementów decyzji wymaganych przez prawo. Przede wszystkim w takiej decyzji powinno być wykazane, że żądana informacja dotyczy osoby nie pełniącej funkcji publicznej. Ustaleniem, które spełni powyższe wymagania, będzie w szczególności wykazanie, jakie stanowiska zajmują pracownicy, których Burmistrz Miasta i Gminy zalicza do osób nie pełniących funkcji publicznych, jaki jest zakres ich kompetencji, czy istnieją wśród tych pracowników osoby posługujące się upoważnieniami do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej w imieniu organów gminy. Brak powyższych ustaleń stanowi naruszenie przepisów art. 7, art. 77 § 1 i art. 107 § 1 i 3 k.p.a., które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W tym zakresie zarzuty odwołania są uzasadnione.

Innymi słowy z uzasadnienia decyzji nie wynika jakich pracowników samorządowych (na jakim stanowisku) organ uznał za nie pełniących funkcji publicznych, nie wskazał jaki jest zakres ich obowiązków. Nie wynika także, aby organ dopytywał tych pracowników, czy wyrażają zgodę na upublicznienie danych ich dotyczących wnioskodawcy.

Wskazania wymaga przy tym, że Kolegium w pełni podziela pogląd wyrażany w orzecznictwie sądów administracyjnych, że nie każda osoba zatrudniona w Urzędzie będzie tą, która pełni funkcje publiczne. Osobami pełniącymi funkcje publiczne w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej są nie tylko osoby działające w sferze imperium, ale również te, które wywierają wpływ na podejmowanie rozstrzygnięć o charakterze władczym, a więc osoby pełniące 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 szeroko rozumianych decyzji dotyczących innych podmiotów. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji, przy czym nie muszą to być osoby uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych (tak m.in. w wyroku WSA w Kielcach z dnia 14 września 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 433/17).

W najnowszym orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny skłania się za szeroką wykładnią pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną i nie ogranicza się tylko do funkcjonariuszy publicznych, lecz obejmuje każdą osobę mającą związek z realizacją zadań publicznych. Przyjmuje się w nim generalnie, że funkcja publiczna to funkcja związana z uprawnieniami i obowiązkami w zakresie realizacji zadań o znaczeniu publicznym. Pojęcie "osoby pełniącej funkcję publiczną" ma na gruncie u.d.i.p. autonomiczne i szersze znaczenie niż w art. 115 § 13 i 19 k.k. Użyte w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. pojęcie "osoby pełniącej funkcję publiczną" obejmuje bowiem każdą osobę, która ma wpływ na kształtowanie spraw publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., tj. na sferę publiczną (wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2019 r. sygn. akt I OSK 169/18).

Spod zakresu funkcji publicznej wykluczyć można tylko takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny. Za zatrudnionych na stanowiskach o charakterze usługowym czy technicznym traktuje się jednak szeregowych pracowników nie posiadających żadnego wpływu na procesy decyzyjne, wykonujących szeroko rozumiane czynności pomocnicze (np. obsługa biurowa, informatyczna, utrzymanie czystości, sekretarka).

Z tego względu nie sposób zaakceptować poglądu organu pierwszej instancji, że sposób wydatkowania środków publicznych na wynagrodzenia (w tym nagrody) dla pracowników będących funkcjonariuszami publicznymi jest informacją publiczną a sposób wydatkowania środków publicznych na wynagrodzenia (w tym nagrody) dla pracowników niebędących funkcjonariuszami publicznymi nie jest informacją publiczną.



W stosunku do osób zatrudnionych na stanowiskach usługowych czy też technicznych organ nie ma uprawnień do podawania wysokości wypłaconych nagród (premi, dodatków) z podaniem imienia i nazwiska konkretnego pracownika, chyba że dana osoba złoży oświadczenie o rezygnacji z przysługującego jej prawa do ochrony prywatności, o którym mowa w art.5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W takich przypadkach organ winien podać wykaz otrzymanych nagród, czy dodatków specjalnych z podaniem jedynie zajmowanego stanowiska.

Uwzględniając powyższe argumenty, Kolegium wobec stwierdzenia mającego bezpośredni wpływ na treść zaskarżonej decyzji naruszenia prawa procesowego art. 7, art. 77 i art. 80 k.p.a., działając w oparciu o art. 138 § 2 k.p.a., uchyla w całości zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez ten organ.

Ponownie rozpoznając sprawę organ wezwie wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych wniosku, a następnie po jego uzupełnieniu, zastosuje się do sformułowanej wyżej oceny prawnej przedmiotowej sprawy.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Jeżeli strona uzna, że decyzja ta narusza prawo, może wnieść sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, ul. Prosta 10, w terminie 14 dni od daty doręczenia decyzji, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach, Aleja IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce.

W przypadku wniesienia sprzeciwu, od sprzeciwu należy uiścić wpis stały w kwocie 100,00 zł. Przy uiszczaniu wpisu - zarówno gotówką do kasy właściwego sądu administracyjnego, jak i na rachunek bankowy tego sądu - należy wskazać tytuł wpłaty, rodzaj pisma, od którego wpis jest uiszczany, oraz sygnaturę akt sądowych.

Strona może zwrócić się do Sądu z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek składa się na urzędowym formularzu, które udostępnione są nieodpłatnie w budynkach Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych. Wzory urzędowych formularzy udostępnione są ponadto w Biuletynie Informacji Publicznej Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych. Jeżeli wniosek o przyznanie prawa pomocy nie został złożony przez stronę na urzędowym formularzu, Sąd przesyła stronie formularz w celu jego wypełnienia.

Skład zespołu orzekającego:

1..... 

2..... 

3..... 



Zgodnie z art. 13 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych z dnia 27 kwietnia 2016 r. (Dz. Urz. UE L 19 z 04.05.2016) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach informuję, iż:

1) Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest:

Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach z siedzibą Al. IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce.

2) Administrator wyznaczył inspektora ochrony danych, z którym można skontaktować się poprzez email: iod@kom-pro.pl w każdej sprawie dotyczącej przetwarzania danych osobowych.

3) Pani/Pana dane osobowe przetwarzane będą w celu realizacji ustawowych zadań Samorządowego Kolegium Odwoławczego na podstawie:

- art. 6 ust. 1 lit. c ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych z dnia 27 kwietnia 2016 r.
- art. 9 ust. 1 lit. g ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych z dnia 27 kwietnia 2016 r.
- art. 1 oraz art. 2. ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych.

- 4) Pani/Pana dane osobowe będą przekazywane wyłącznie podmiotom uprawnionym do uzyskania danych osobowych na podstawie przepisów prawa lub zawartych umów (operatorzy pocztowi, usługi IT).
- 5) Pani/Pana dane osobowe przechowywane będą w czasie określonym przepisami prawa, zgodnie z instrukcją kancelaryjną obowiązującą u Administratora.
- 6) Posiada Pani/Pan prawo żądania od Administratora dostępu do danych osobowych, prawo do ich sprostowania, usunięcia lub ograniczenia przetwarzania, prawo do wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania, prawo do przenoszenia danych, prawo do cofnięcia zgody w dowolnym momencie, jeżeli przepisy prawa nie stanowią inaczej.
- 7) Przysługuje Pani/Panu także prawo wniesienia skargi do organu nadzorczego zajmującego się ochroną danych osobowych.
- 8) Podanie danych osobowych w zakresie wymaganym ustawodawstwem jest obowiązkowe.

Otrzymują:

1. **Burmistrz Miasta i Gminy Łagów.**
- 2.
- 3.