

5/01/2016



**KANCELARIA PREZYDENTA
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Biuro Prawa i Ustroju**

Warszawa, 30 grudnia 2015 roku

BPU.0605.101.2015.4.

Pan

Karol Breguła

ul. Ursynowska 22/2

02-605 Warszawa

DECYZJA

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy w następstwie wniosku o ponowne rozpatrzenie, wniesionego przez Pana Karola Bregułę (zwanego dalej „Wnioskodawcą” lub „Skarżącym”), od decyzji Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 listopada 2015 r. (BPU.0605.101.2015.3) odmawiającej udostępnienia informacji publicznej w zakresie danych osobowych tj. imion i nazwisk osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej - wykonawców umów zawartych przez Skarb Państwa - Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiących w przekazanym rejestrze:

1. „Rejestr umów II – 2013 rok” pozycje: 1-5, 8, 11, 13-16, 19, 20, 23, 25, 26, 27, 29-32, 34, 36, 39, 40, 42, 46-49, 51-54, 60, 61, 64, 67, 68, 70-72, 76, 79, 81, 83, 85, 86, 88-90, 94, 96, 100, 103-106, 108, 109, 112-118, 122-127, 129, 132, 136-138, 140, 141, 146, 148, 154, 156, 157, 159, 160, 163, 164, 166, 167, 169, 172, 174, 176, 178, 181, 182, 192, 193, 208, 209, 213, 216, 219, 224, 225, 228, 232, 233, 238, 240, 244, 246, 252, 258, 264, 267, 268, 272- 274, 286, 290, 291, 293, 295, 297, 302, 304, 306, 307, 310, 312, 313, 315, 316, 318, 320, 322, 323, 327, 332, 336, 338-340, 348-351, 353-357, 359 – 361, 376, 377, 380, 384, 387, 389-391, 396, 398, 402, 405, 411, 412, 419, 420, 423, 428, 430-432, 436, 437, 443, 448, 450, 453, 456, 459, 462-464, 469, 471-474, 479, 481, 482, 485, 487, 488;

2. „Rejestr umów III – 2013 rok” pozycje: 1- 4, 6-19, 23-29, 31, 35-43, 45-49, 53, 55, 57, 59-63, 67-86, 88, 89, 91-95, 97, 99-110, 112-114, 116-119, 121, 123, 124, 127-136, 139-141, 144, 145, 147, 148, 150-164, 166-170, 172, 173, 175-178, 181-186, 188-193;
3. „Rejestr umów II – 2014 rok” pozycje: 1- 4, 6, 7, 10, 11, 13, 15, 17, 18, 22, 23, 25-28, 31, 34, 38, 39, 41, 43, 50, 52-56, 59-60, 64, 68, 69, 74, 79, 80, 82-84, 87, 90, 93, 100, 102, 103, 105, 108, 109, 113, 119, 124, 128, 132, 133, 136, 142, 143, 145, 148, 151-153, 157, 161, 162, 168 - 170, 177, 178, 182, 183, 185, 188-191, 195-197, 200, 201, 205, 209, 218, 227, 236, 238, 241, 246, 249, 251, 255, 257, 259, 260, 263, 266, 267, 272, 276, 277, 279, 281, 283, 284, 287-289, 291, 292, 296, 297, 301, 302, 304, 305, 319-322, 327-329, 331-338, 345, 372, 377, 382, 386, 389, 398, 403, 409, 415, 417-419, 421-429;
4. „Rejestr umów III – 2014 rok” pozycje: 1-3, 8-14, 16-20, 22, 23, 26-41, 44, 47-53, 55-68, 70, 71, 73-95, 97-100, 104-110, 113-116, 118-123, 125-138, 140-151, 159, 162-189, 191-193, 195-212, 214-216, 218, 219, 223-235, 237, 240, 242;
5. „Rejestr umów II – 2015 rok” pozycje: 2, 4, 5, 9-23, 34, 35, 38, 39, 46, 48, 51, 57, 65, 67, 69, 70, 72, 73, 79, 83, 84, 86-88, 91, 92, 95, 100, 102, 109, 110, 114-117, 122, 125-127, 131, 133, 135, 136, 142, 148, 162, 164, 188, 190-194, 196, 200, 201, 207-208, 210-213, 215, 216, 219, 221, 223, 224, 227, 236, 240, 241, 244, 250-252, 261, 262, 264-267, 269, 273, 274, 276, 277, 279, 281-284, 286-289, 293, 295-297, 300;
6. „Rejestr umów III – 2015 rok” pozycje: 2, 6, 8, 9, 12, 13, 16, 18-29, 31-37, 39, 43, 45-50, 52-57, 59-61, 68, 72, 77, 79, 81-83, 87-94, 98-100, 103, 104, 107, 108, 120-125, 128-130, 140-142, 144-151, 155-160, 162.

na podstawie art. 16 ust. 1 oraz art. 3 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2058, z późn. zm.), zwanej dalej ustawą, oraz na podstawie art. 138 § 2 w zw. z art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.), zwanego dalej „k.p.a.”,

utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję.

UZASADNIENIE

W dniu 16.12.2015 r. Pan Karol Breguła złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, w którym przywołał argumentację jego zdaniem przemawiającą za koniecznością udostępnienia danych osobowych wskazanych w osnowie decyzji.

Odnosząc się do stanowiska zawartego we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy Organ wskazuje na następujące okoliczności.

Prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne jest konstytucyjnym prawem obywateli, które swoje dookreślenie znajduje w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Prezydent RP oraz Kancelaria Prezydenta RP podlegają w pełni tym uregulowaniom i zapewniają obywatelom dostęp do informacji publicznej czyniąc to jednakże z poszanowaniem konstytucyjnych oraz ustawowych ograniczeń w tej materii.

Zgodnie z art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne jest prawem każdego obywatela. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Powyższa regulacja znajduje odzwierciedlenie w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej, która określa szczegółowe zasady i tryb oraz podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej. W art. 1 ust. 1 i art. 6 ustawy zdefiniowano pojęcie informacji publicznej. W myśl tych przepisów, informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 ustawy.

Jednakże nie wszystkie informacje publiczne podlegają udostępnieniu w trybie ustawy. Prawo do informacji nie ma bowiem charakteru bezwzględnego, a jego wykonywanie nie może wkraczać w inne dobra chronione Konstytucją. W prawie polskim nie ma zasady „dostępu do informacji za wszelką cenę”. Dlatego też art. 61 ust. 3 Konstytucji stanowi, że ograniczenie prawa do informacji publicznej jest dopuszczalne ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Normy wyrażone

w tym postanowieniu konstytucyjnym znajdują odzwierciedlenie m.in. w przepisie art. 5 ust. 2 ustawy. Statuuje on obowiązek (wobec organu rozpoznającego wniosek o udostępnienie informacji publicznej), ograniczenia dostępu do informacji publicznej, ze względu na wskazane w nim przesłanki.

Innymi słowy, podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji nie może, a musi odmówić udostępnienia informacji w zakresie wyznaczonym przez art. 5 ust. 2 ustawy.

Stosownie do tego przepisu, prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej. 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 rezygnuje z przysługującego jej prawa.

Podstawą mającą znaczenie ze względu na okoliczności niniejszej sprawy jest wskazane powyżej **prawo do prywatności i wypływająca z niego ochrona danych osobowych** tj. imienia i nazwiska osób fizycznych, które zawierając umowę, nie występują jako przedsiębiorcy oraz ze względu na charakter wykonywanych czynności nie posiadają przymiotu osoby pełniącej funkcję publiczną w rozumieniu ww. przepisu.

W kwestii pojęcia „osoby pełniące funkcje publiczną” wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 marca 2006 roku, sygn. K 17/05, przyjmując, 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. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej. Nie każdy zatem pracownik takiej instytucji będzie tym funkcjonariuszem, którego sfera chronionej prywatności może być zawężona z perspektywy uzasadnionego interesu osób trzecich, realizującego się w ramach prawa do informacji. (...) Podejmując próbę wskazania ogólnych cech, jakie będą przesądzały o tym, że określony podmiot sprawuje funkcję publiczną, można bez większego ryzyka błędu uznać, iż 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”.*

Wychodząc od ww. poglądu, Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 25 kwietnia 2014 r., sygn. I OSK 2499/13 stwierdził, że czynności o charakterze usługowym podejmowane (na podstawie umowy o dzieło – moje) w ramach instytucji publicznych, nie dają podstaw do kwalifikowania osób wykonujących te czynności jako osób pełniących

funkcje publiczne. Sąd ten, analizując sprawę odmowy udostępnienia imion i nazwisk osób wykonujących umowy o dzieło, polegające na wydaniu opinii eksperckich, podniósł, że umowy o dzieło zawierane z ekspertami prezentującymi swoje opinie w przedmiocie ewentualnych zmian legislacyjnych (...) nie czyniły z autorów tych opinii osób pełniących funkcje publiczne, gdyż osoby te we wskazanym zakresie nie tylko nie działały w ramach instytucji publicznej, lecz nie przysługiwał im z tytułu przygotowania opinii jakikolwiek zakres kompetencji decyzyjnej (zwłaszcza w ramach instytucji publicznej). Sąd ten podkreślił również, że wartości związane z potrzebą kontroli społecznej nad wydatkami publicznymi, czy transparentnością działania organów wykonujących zadania publiczne nie uzasadniają, według treści art. 5 ust. 2 ustawy, pozbawienia ochrony prywatności osób (w zakresie udostępniania ich danych osobowych), które – przez sam fakt wykonania umowy o charakterze usługowym - nie uzyskują statusu osób pełniących funkcje publiczne lub mających związek z pełnieniem tych funkcji.

Przenosząc wyżej zaprezentowaną wykładnię art. 5 ust. 2 ustawy na grunt niniejszej sprawy, Organ stwierdza, że osoby fizyczne będące stronami umów wskazanych w rozstrzygnięciu decyzji, nie mogą być uznane za osoby pełniące funkcje publiczne lub osoby mające związek z pełnieniem tych funkcji. Konkluzja ta wynika z analizy charakteru czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów.

Wykonanie umów wymienionych we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (str. 3), odmiennie od oceny zaprezentowanej przez Skarżącego, nie wiązało się z przekazaniem Wykonawcom nawet wąskiego zakresu kompetencji decyzyjnych w ramach instytucji publicznej. W związku z tym nie sposób uznać wykonawców tych umów za osoby pełniące funkcje publiczne w rozumieniu art. 5 ust. 2 ustawy.

Wobec tego dostęp do ich danych osobowych, w postaci imion i nazwisk, podlega ograniczeniu ze względu na prawo do prywatności.

Odnosząc się z kolei do tezy, że konieczność ujawnienia imion i nazwisk nie prowadzących działalności gospodarczej wykonawców umów wynika z zasady jawności finansów publicznych wskazanej w art. 33 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885), Organ zwraca uwagę, że zgodnie z art. 34 tejże ustawy: zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi jest realizowana przez:

- 1) jawność debaty budżetowej w Sejmie i Senacie oraz debat budżetowych w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) jawność debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa w Sejmie i debat nad sprawozdaniem z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego;

- 3) podawanie do publicznej wiadomości:
 - a) kwot dotacji udzielanych z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
 - b) kwot dotacji udzielanych przez państwowe fundusze celowe,
 - c) zbiorczych danych dotyczących finansów publicznych,
 - d) informacji o wykonaniu budżetu państwa za okresy miesięczne;
- 4) jawność debaty nad projektem uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) podawanie do publicznej wiadomości przez jednostki sektora finansów publicznych informacji dotyczących:
 - a) zakresu zadań lub usług wykonywanych lub świadczonych przez jednostkę oraz wysokości środków publicznych przekazanych na ich realizację,
 - b) zasad i warunków świadczenia usług dla podmiotów uprawnionych,
 - c) zasad odpłatności za świadczone usługi;
- 6) zapewnianie radnym danej jednostki samorządu terytorialnego dostępu do:
 - a) dowodów księgowych i dokumentów inwentaryzacyjnych - z zachowaniem przepisów o rachunkowości oraz o ochronie danych osobowych,
 - b) informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli gospodarki finansowej,
 - c) sprawozdania z wykonania planu audytu za rok poprzedni;
- 7) udostępnianie przez Narodowy Fundusz Zdrowia informacji o przychodach i kosztach oraz o świadczeniodawcach realizujących świadczenia opieki zdrowotnej, z którymi Fundusz zawarł umowy, o zakresie przedmiotowym umów oraz o sposobie ustalania ceny za zamówione świadczenia;
- 8) udostępnianie przez jednostki sektora finansów publicznych wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja, dofinansowanie realizacji zadania lub pożyczka, lub którym została umorzona należność wobec jednostki sektora finansów publicznych;
- 9) udostępnianie corocznych sprawozdań dotyczących finansów i działalności jednostek organizacyjnych należących do sektora finansów publicznych;
- 10) podejmowanie, w głosowaniu jawnym i imiennym, uchwał organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego dotyczących gospodarowania środkami publicznymi;

11) podawanie do publicznej wiadomości treści planów działalności, sprawozdań z wykonania planów działalności oraz oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, o których mowa w art. 70.

Jak wynika z powyższego, przywołane przez Skarżącego przepisy ustawy o finansach publicznych nie stanowią podstawy do udostępnienia danych osobowych w postaci imion i nazwisk osób fizycznych nie pełniących funkcji publicznych. Co więcej, z regulacji zawartej w art. 34 ust. 1 pkt 6 a) ww. ustawy wynika, że nawet szczególny obowiązek zapewnienia radnym danej jednostki samorządu terytorialnego dostępu do dowodów księgowych i dokumentów inwentaryzacyjnych musi odbywać się z poszanowaniem przepisów o ochronie danych osobowych.

Odnosząc się z kolei do twierdzenia Skarżącego, że wyniki niektórych umów stanowią publikacje następnie rozpowszechnione z podaniem nazwiska i imienia ich autora, należy wskazać, iż ochrona życia prywatnego, o której stanowi art. 47 Konstytucji RP, obejmuje również autonomię informacyjną, która oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, jak również prawo do kontrolowania tych informacji, jeżeli znajdują się w dyspozycji innych podmiotów (m.in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, oraz z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01). W związku z tym, o ile dana osoba ma prawo decydować o tym, jakie informacje o sobie i komu je ujawnia, o tyle Organ może to uczynić tylko w razie istnienia wyraźnej podstawy ustawowej.

Wobec powyższego, Organ podtrzymuje stanowisko, że udostępnienie - w stosunku do wykonawców umów wskazanych w rozstrzygnięciu decyzji - danych osobowych w postaci: imienia i nazwiska, w przypadku, gdy osoby te nie są osobami pełniącymi funkcje publiczne, umowy z nimi zostały nie zostały zawarte w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, a także w sytuacji, gdy Organ nie dysponuje oświadczeniem pochodzącym od tych osób o rezygnacji z przysługującego im prawa, zostałyby dokonane z naruszeniem art. 5 ust. 2 ustawy.

Podmiotami, których dobro jest chronione poprzez zastosowanie art. 5 ust. 2 ustawy, są osoby fizyczne będące stronami umów wskazanych w rozstrzygnięciu decyzji. Z oczywistych względów niemożliwym jest bardziej szczegółowe oznaczenie podmiotów, których ochrona polega na nieudostępnianiu ich danych osobowych tj. imion i nazwisk.

W tym stanie faktycznym i prawnym rozstrzygnięto jak w sentencji decyzji.

POUCZENIE

Pouczenie: Decyzja niniejsza jest ostateczna. Od decyzji przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, Warszawa ul. Jasna 2/4, w terminie 30 dni od daty doręczenia decyzji. Skarga powinna zostać wniesiona za pośrednictwem Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polski, ul. Wiejska 10, 00-902 Warszawa.

Z upoważnienia

Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Główny Specjalista


Małgorzata Korman-Peterek

.....