

Pani Marzena Polak

Radna Gminy Bełchatów

W odpowiedzi na Pani wniosek z dnia 16.01.2018 r. o rozbudowanie prowadzonego przez Urząd Gminy Bełchatów Biuletynu Informacji Publicznej poprzez zamieszczenie w nim Rejestru umów/porozumień. Rejestr – aktualizowany co miesiąc – stanowiłby powszechnie dostępne zestawienie wszystkich umów zawieranych przez Urząd Gminy Bełchatów oraz Gminę Bełchatów(...)” wyjaśniam, iż co do zasady ustawa o dostępie do informacji publicznej nie wymaga publikowania informacji o majątku publicznym w formie rejestru umów. Ponadto decyzja o opublikowaniu rejestrów i ich zawartości zależy od woli konkretnego podmiotu zobowiązanego.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, iż fundamentalną zasadą prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi jest wyrażona w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych jawność gospodarki środkami publicznymi (art. 33 ust. 1 u.f.p.). Zasada ta ulega ograniczeniu w przypadku środków publicznych, których pochodzenie lub przeznaczenie zostało uznane za informację niejawną na podstawie odrębnych przepisów lub jeżeli wynika to z umów międzynarodowych (art. 33 ust. 2 u.f.p.). Z prawa wyłączenia korzystają również te umowy, bądź ta ich część, które obejmują informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne posiadające wartość gospodarczą, w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich w tajemnicy, lub w przypadku gdy jednostka sektora finansów publicznych wykaze, że informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa z uwagi na to, że wymaga tego istotny interes publiczny lub ważny interes państwa (art. 35 u.f.p.).

Biorąc pod uwagę przepisy u.f.p. Można wyszczególnić dwa ujęcia zasady jawności: formalne i materialne. W ujęciu formalnym po stronie organów publicznych wiąże się obowiązek informacyjny polegający na zapewnieniu np. jawności debat budżetowych, czy też podaniu informacji o określonych finansach (art. 34 u.f.p.).

W przypadku materialnego aspektu jawności finansów publicznych znaczenie ma tryb realizacji konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, który został uregulowany w u.d.i.p. Zgodnie z art. 8 ust. 3 zd. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. na stronach Biuletynu Informacji Publicznej podmiotu zobowiązanego musi znajdować się informacja dotycząca „majątku publicznego”. Do tej kategorii, w opinii piszącego, można zaliczyć informacje związane z wydatkowaniem środków publicznych przedstawione w formie rejestru umów. Niemniej ustawa o dostępie do informacji publicznej nie wymaga takiej formy publikowania informacji o majątku publicznym. Oczywiście rejestr umów, to forma najbardziej czytelna dla potencjalnego odbiorcy, który nie posiada wiedzy ekonomicznej i odczytanie np. uchwały budżetowej bądź innych zestawień finansowych stanowi trudność, a niejednokrotnie nie daje klarownego obrazu stanu finansów publicznych.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej wyraźnie wskazuje, które informacje publiczne winny być obligatoryjnie udostępnione przez podmiot zobowiązany w BIP (art 8 ust. 3 zd. 1 u.d.i.p.). Inne informacje mogą, ale nie muszą, być umieszczone w Biuletynie, o czym ostatecznie decyduje konkretny podmiot zobowiązany. Rejestry umów nie mieszczą się w ustawowym katalogu informacji publicznej, które obligatoryjnie muszą być publikowane w BIP. Decyzja o opublikowaniu takich

rejestrów i ich zawartości zależy zatem od woli konkretnego podmiotu zobowiązanego, a zatem w niniejszym przypadku od Wójta Gminy.

Urząd Gminy Belchatów zawiera wyłącznie umowy o pracę (i porozumienia je zmieniające). Stworzenie zatem takiego rejestru, który uwzględniłby żądane przez Wnioskodawcę informacje, w mojej opinii, nie jest możliwy. Na poparcie powyższego należy przywołać art. 61 ust. 1, który stanowi, iż „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”. Zgodnie natomiast z art. 5 u.d.i.p. „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”. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie definiuje pojęcia „osoby pełniącej funkcje publiczne”. Mając na uwadze ramy niniejszej opinii i nie wchodząc w szerokie rozważania, należy jednak stwierdzić, iż osobą publiczną w rozumieniu art. 5 u.d.i.p. jest „osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę bez względu na czas jej trwania, w instytucji dysponującej środkami publicznymi. Do jej zakresu obowiązków należeć musi realizacja zadań macierzystej instytucji, przybierająca charakter merytorycznego rozstrzygania lub współrozstrzygania o tych sprawach. W odniesieniu do pełnionej funkcji publicznej za jawne należy uznać: zatrudnienie w jednostce, zakres obowiązków osoby, informacje dotyczące wydatkowania przez te osoby środków publicznych związane ze sprawowaną funkcją, koszty związane z otrzymywanym wynagrodzeniem. Jawność zindywidualizowanych zarobków odnosi się wyłącznie do czterech grup osób: tych, które składają jawne oświadczenia majątkowe (ale tylko w zakresie szczegółowości określonej w formularzu oświadczenia), tych, których zindywidualizowana wysokość wynagrodzenia wynika wprost z przepisów lub jest ustalana w trakcie publicznej sesji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, oraz tych, co do których jawność ich zarobków wynika wprost z przepisów powszechnie obowiązujących. Wszystkie pozostałe osoby mają prawo do zachowania w tajemnicy wysokości otrzymanych zarobków, co nie wyklucza ujawnienia pewnych danych zbiorczych.” Na uwagę zasługuje również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lutego 2015 r. (sygn. I OSK 695/14, CBOSA), w którym NSA podkreśla, iż „Informacją publiczną nie jest, bowiem to, jakie wynagrodzenie otrzymuje konkretna osoba, ale kwota wydawana na utrzymanie danego etatu ze środków publicznych (...)”.

W związku z powyższym ujęcie w rejestrze wszystkich umów o pracę i przypisanie ich do konkretnych osób z imienia i nazwiska mogłoby prowadzić do naruszenia prywatności tych osób, a także naruszenia ustawy o ochronie danych osobowych.

W przypadku umów zawieranych przez Gminę Belchatów, będzie to bardzo szeroki katalog, bo obejmujący m.in.: umowy z mieszkańcami na dostawę wody i odprowadzanie ścieków, umowy dotacji do przydomowych oczyszczalni ścieków, umowy przejęcia sieci wodociągowych, umowy z operatorami telefonii komórkowej i stacjonarnej, umowy z zakładem energetycznym, umowy na dostawę prądu, umowa na wywóz odpadów komunalnych, umowy najmu, umowy dzierżawy, umowy na roboty budowlane, umowy o dofinansowanie w ramach realizowanych projektów itd.

Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2012 r. (sygn. I CSK 190/12, LEX nr 1286307) „ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego nie narusza prawa do prywatności tych osób, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.” Jednocześnie Sąd Najwyższy wskazał, iż przy ocenie, czy nastąpiło wkroczenie w dziedzinę chronionego prawem życia prywatnego, nie należy tego pojęcia absolutyzować, bowiem ze względu na stopień swojej ogólności wymaga ono wykładni przy uwzględnianiu konkretnych okoliczności danej sprawy. Należy zatem każdorazowo, na tle konkretnej sytuacji dokonywać oceny, czy udostępnienie imienia i nazwiska osoby fizycznej nie będzie naruszeniem jej prawa do prywatności. Dlatego też umieszczanie wszystkich umów cywilnoprawnych w zakresie żądanym przez Panią, bez przeprowadzenia każdorazowo ich analizy, może doprowadzić do naruszenia prawa do prywatności (jak

choćby w przypadku umów na dostawę wody i odprowadzanie ścieków), czy też, w przypadku przedsiębiorców, tajemnicy przedsiębiorstwa.

Odnosząc się natomiast do kwestii tworzenia i publikowania przez podmioty zobowiązane rejestru umów cywilnoprawnych w Biuletynie Informacji Publicznej w ogóle, należy zwrócić uwagę, iż jest to praktyka coraz częściej spotykana. Wynika to faktu, iż zgodnie z art. 10 ust. 1 u.s.i.p., informacja publiczna, która nie została udostępniona w BIP, jest udostępniana na wniosek. W przypadku, gdy wnioskodawca zwróci się o udostępnienie informacji publicznej, która znajduje się w BIP, podmiot zobowiązany powinien tylko wskazać adres strony BIP, na której wnioskodawca znajdzie interesujące go informacje. Nie ma natomiast obowiązku udostępniania ww. informacji w formie i sposób wskazanych we wniosku.

Podstawa prawna:

WÓJT

mgr Kamil Ładziak

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077), zwana u.f.p.
2. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1764 z późn. zm.), zwana u.d.i.p..
3. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej. (Dz. U. Nr 10, poz. 68).

