

Decyzja

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267) - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie w składzie:

Przewodniczący - Bogdan Muzyczuk
Członkowie: - Krzysztof Grosz
- Izabela Oleksy-Piesik

po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 8 sierpnia 2013 r. odwołania Andrzeja Pieślaka od decyzji z dnia 8 lipca 2013 r. nr OR1431.12.2013WS przez Burmistrza Lidzbarka Warmińskiego w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej w zakresie ujawnienia danych osobowych (imion i nazwisk) 11 osób fizycznych, nie pełniących funkcji publicznych, uczestniczących w wyjeździe do Wertle

rozstrzygnęło

utrzymać decyzję w mocy w całości.

Uzasadnienie

W dniu 4 lipca 2013 r. Andrzej Pieślak zwrócił się do organu pierwszej instancji o udostępnienie informacji publicznej. Wnioskodawca zażądał przekazania mu informacji dotyczącej wycieczki zorganizowanej do partnerskiej gminy Wertle, w zakresie m.in. jej kosztów, programu, celu, odbytych spotkań ze stroną niemiecką. Wniósł również o podanie pełnej listy uczestników wycieczki, w tym osób towarzyszących.

Pismem z dnia 8 lipca 2013 r. udzielono wyjaśnień na większość zadanych pytań.

Decyzją nr OR1431.12.2013WS z dnia 8 lipca tego roku organ pierwszej instancji odmówił udostępnienia informacji publicznej w zakresie ujawnienia danych osobowych (imion i nazwisk) 11 osób fizycznych, nie pełniących funkcji publicznych, uczestniczących w wyjeździe do Wertle. Uzasadniając decyzję organ wskazał, że wnioskodawcy została udzielona informacja obejmująca osoby publiczne, uczestniczące w wyjeździe, natomiast pozostali uczestnicy wyjazdu nie byli osobami publicznymi, w związku z tym ich dane osobowe korzystają z ochrony na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych. W toku postępowania wszystkie te osoby odmówiły ujawnienia swoich danych osobowych.

Odwołując się od tej decyzji Andrzej Pieślak wniósł o uchylenie decyzji organu pierwszej instancji oraz o umorzenie postępowania w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej, ponieważ jego zdaniem nie istnieją żadne przeszkody do udzielenia żądanych informacji. Powołując się na art. 61 Konstytucji oraz orzecznictwo sądowoadministracyjne wskazał, że prawo do informacji w niektórych przypadkach może być ograniczone, to jednakże każdorazowe wyłączenie jawności winno się odbywać zgodnie z zasadą proporcjonalności i nie powinno prowadzić do naruszenia istoty prawa do informacji, w tym jego funkcji kontrolnej. Ponieważ z uzasadnienia decyzji nie wynika, w jakim charakterze uczestniczyły w wyjeździe osoby, których dane zostały wyłączone, a wyjazd miał charakter oficjalny, można przyjąć w ocenie odwołującego się, że ww. reprezentowali jednostkę samorządu terytorialnego, a zatem nie ma możliwości wyłączenia jawności ich imienia i nazwiska.

Rozpatrując sprawę w postępowaniu odwoławczym Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie zważyło, co następuje:

Stosownie do treści art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112 poz. 1198 z późn. zm.) każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie.

Organ odmawiając udostępnienia informacji publicznej powołał się na art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w myśl którego 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 powyższych regulacji wynika, że ochrona prywatności nie obejmuje osób pełniących funkcje publiczne czy mających związek z pełnieniem tych funkcji. Na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej za osobę pełniącą funkcję publiczną lub mającą związek z pełnieniem takiej funkcji uznać należy każdego, kto pełni funkcję w organach władzy publicznej jeśli funkcja ta ma związek z dysponowaniem majątkiem państwowym lub samorządowym albo zarządzaniem sprawami związanymi z wykonywaniem swych zadań przez władze publiczne. Podmiot sprawujący funkcję publiczną to również podmiot podejmujący działania wpływające bezpośrednio na sytuację prawną innych osób, które łączą się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów. Spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są zatem takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter jedynie usługowy lub techniczny (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 marca 2006 r. sygn. K 17/05, OTK 2006 Nr 3A, poz. 30).

W wyroku z dnia 16 czerwca 2011 r., (sygn. akt IV SAB/Wr 44/11) zapadłym w sprawie udostępnienia informacji w zakresie wykazu imiennego nauczycieli, którym przyznano dofinansowanie do doskonalenia zawodowego i kwoty dofinansowania przyznanej każdemu nauczycielowi, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uzasadniając swoje stanowisko i odnosząc się do twierdzenia, że nauczyciel nie pełni funkcji publicznej w kontekście przepisów ustawy, a nadto nie jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu przyjętym w przepisach prawnych powszechnie obowiązujących, które wyłączają go z tej kategorii podmiotów, wskazał, że art. 115 Kodeksu karnego w § 13 taksatywnie wymienia podmioty określone pojęciem funkcjonariusza publicznego. W § 19 przepis stanowi, że osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje równocześnie czynności usługowe, a także inna osoba której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiąże Rzeczpospolitą Polską umową międzynarodową. Przepis powyższy jest niewątpliwie przepisem podstawowym do interpretacji pojęć funkcjonariusza i osoby pełniącej funkcję publiczną, wymienionych w ustawie - w szczególności w art. 4, art. 6 tej ustawy. Na podstawie definicji funkcjonariusza publicznego, przedstawionej w art. 115 Kodeksu karnego można stwierdzić, że jest nim każdy pracownik instytucji państwowej lub samorządowej, który pełni funkcje związane z pewnym zakresem uprawnień i obowiązków ale związanych z realizacją zadań o znaczeniu publicznym.

Uznać zatem należy, iż za osobę pełniącą funkcję publiczną uznać należy każdego pracownika jednostki państwowej lub samorządowej, który pełni funkcje związane z realizacją zadań o znaczeniu publicznym, jeśli funkcja ta ma związek z dysponowaniem majątkiem państwowym lub samorządowym.

W przedmiotowej sprawie organ pierwszej instancji odmawiając udostępnienia informacji publicznej w zakresie ujawnienia danych osobowych (imion i nazwisk) 11 osób fizycznych, uczestniczących w wyjeździe do Wertle uznał, iż nie są one osobami pełniącymi funkcje publiczne i organ odwoławczy, mając na względzie powyższe rozważania, pogląd ten w pełni podziela.

Nie można się też zgodzić z argumentem, że organ nie wyjaśnił, w jakim charakterze uczestniczyły w wyjeździe osoby, których imiona i nazwiska zostały wyłączone. Już bowiem w odpowiedzi pisemnej z dnia 8 lipca 2013 r. wskazano, że były to osoby towarzyszące uczestnikom wyjazdu, pełniącym funkcje publiczne. Nie można zatem osobom towarzyszącym przypisać, w sensie formalnym, pełnienia funkcji publicznej, jak zdaje się twierdzić odwołujący, wskazując, iż reprezentowały one podczas wyjazdu, jednostkę samorządu terytorialnego.

Zatem należy rozważyć, czy nie pełniąc funkcji publicznej, 11 uczestników wyjazdu do miejscowości Wertle w charakterze osób towarzyszących korzysta z ochrony prywatności osoby fizycznej w świetle brzmienia art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Zgodnie z dominującym w orzecznictwie i doktrynie poglądem, dane osobowe i ich ochrona stanowią jeden z aspektów prywatności. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.) stanowi *lex specialis* w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej, przesądzając, że imię i nazwisko osoby fizycznej (jako sfera prywatności człowieka) podlega ochronie danych osobowych.

Do prywatnej sfery życia zalicza się przede wszystkim zdarzenia i okoliczności tworzące sferę życia osobistego i rodzinnego. Szczególny charakter tej dziedziny życia człowieka uzasadnia udzielenie jej silnej ochrony prawnej. Nie znaczy to, by każda informacja dotycząca określonej osoby była informacją z dziedziny jej życia osobistego. Reżim ochrony prawa do prywatności i reżim ochrony danych osobowych są wobec siebie niezależne. Dochodzi przy tym do wzajemnych relacji i oddziaływania tych reżimów, bowiem w określonych sytuacjach faktycznych przetworzenie danych osobowych może spowodować naruszenie dobra osobistego w postaci prawa do prywatności, bądź ochrona prawa do prywatności będzie wymagała sprzeciwienia się wykorzystaniu danych osobowych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt CSK 190/12, OSNC 2013/5/67).

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, w rozumieniu ustawy za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. W myśl zaś art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy, przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych.

Z akt sprawy wynika, że osoby uczestniczące w wyjeździe do Wertle, jako osoby towarzyszące, składając stosowne oświadczenie, nie wyraziły zgody na udostępnienie ich danych osobowych. Udostępnienie zatem w tym wypadku, danych osobowych w postaci imienia i nazwiska, stanowiłyby dane, o jakich mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych i umożliwiałyby identyfikację tych osób.

Tymczasem zasada jawności i kontroli działania organów administracji publicznej, może być w przedmiotowej sprawie realizowana, bez posiadania danych osobowych osób towarzyszących w wyjeździe do Niemiec. Nie można bowiem uznać, iż udostępnienie danych osobowych tych osób byłoby niezbędne lub konieczne do wykonywania prawa wnioskodawcy do informacji i kontroli społecznej organów administracji publicznej (jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 30 kwietnia 2012 r. - sygn. akt II SA/Ol 194/12, LEX nr 1285164, element niezbędności, czy też konieczności udostępnienia danych osobowych zawiera art. 23 ust. 1 pkt 2-5 ustawy o ochronie danych osobowych, a wnioskodawca nie wykazał wystąpienie w niniejszej sprawie, któregośkolwiek z tych przypadków umożliwiających dopuszczalność przetwarzania danych osobowych. Istotna

jest informacja o ogólnej liczbie osób biorących udział w wyjeździe, a nie ich dane osobowe, skoro wiadomo, że udostępnienie imion i nazwisk dotyczy osób towarzyszących, nie pełniących funkcji publicznych.

Udostępnienie imion i nazwisk osób w rozważanej sytuacji stanowiłoby ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tych osób (art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji). W konsekwencji należy zatem przyjąć, że ujawnienie imion i nazwisk ww. osób naruszałoby ich prawo do prywatności, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Dlatego też Kolegium rozstrzygnęło jak na wstępie.

Decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji.

Na decyzję przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, ul. Emilii Plater 1. Skargę /wraz z odpisami dla wszystkich stron/ wnosi się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie, ul. Kajki 10/12, 10-547 Olsztyn, w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji Skarżącemu. Skarga powinna odpowiadać wymogom przewidzianym przed art. 57 § 1 w zw. z art. 46 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U z 2012 r., poz. 270), tzn. winna zawierać oznaczenie sądu, imię, nazwisko lub nazwę skarżącego, oznaczenie miejsca zamieszkania lub siedziby skarżącego, a w razie ich braku – adresu do doręczeń, wskazanie zaskarżonej decyzji, oznaczenie organu, którego działania lub bezczynności skarga dotyczy; określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego; podpis osoby wnoszącej skargę, a w przypadku wniesienia jej przez pełnomocnika – jego podpis z załączeniem do skargi pełnomocnictwa.

Otrzymują:

1. Andrzej Pieślak

ul. Bema 34

11-100 Lidzbark Warmiński

2. Burmistrz Lidzbarka Warmińskiego

(z aktami sprawy)

Przewodniczący:

Członkowie:

