

OPINIA NR 36 z dnia 23.3.2020 r.

(36/3/2020)

Strona | 1

PYTANIE

O jakie informację mogę wystąpić do miasta Wrocław, które jest większościowym właścicielem spółki Śląsk Wrocław S.A.

Czy mogę zapytać o wynagrodzenie oraz nagrody pracowników klubu w tym piłkarzy?

Czy jeśli klub odmówi mogę poprosić o informacje ile wynosił budżet klubu przeznaczony na wypłaty dla piłkarzy bez członków sztabu szkoleniowego?

OPINIA

Na początku by w ogóle UDIP mogła mieć zastosowanie, muszą być spełnione dwa podstawowe warunki:

WARUNEK PIERWSZY – adresat wniosku musi być podmiotem obowiązany do stosowania UDIP w rozumieniu art. 4 ust. 1 i 2 UDIP, w którym czytamy:

Art. 4. 1. Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności:

- 1) *organy władzy publicznej,*
- 2) *organy samorządów gospodarczych i zawodowych,*
- 3) *podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa,*
- 4) *podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego,*
- 5) **podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.**

Art. 4 ust. 2. Obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są organizacje związkowe i pracodawców, reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. poz. 1240), oraz partie polityczne.

Nie wchodząc w głębsze rozważania, skoro Miasto Wrocław jest partnerem Spółki (taka widnieje informacja na stronie www.slaskwroclaw.pl) to można sobie zadać pytanie na czym owo partnerstwo ma polegać? Jeżeli partnerstwo wiąże się z przekazywaniem cyklicznie przez Miasto określonych kwot środków publicznych, czy też oddaniu w jakimś zakresie w

www.jawnosc.pl

www.ekspertysamorzad.pl

www.jawnosc.samorzadu.pl

www.ekspertyzyprawne.pl

Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji

WWW.DOSTEPDOINFORMACJISZKOLENIA.PL

użytkowanie stadionu, wtedy oczywiście mamy zaangażowane środki publiczne. I przez to Spółka S.A staje się podmiotem obowiązany do stosowania UDIP.

WARUNEK DRUGI – wniosek musi dotyczyć sprawy publicznej, gdyż tak została zdefiniowana w art. 1 ust. 1 UDIP informacja publiczna:

„Art. 1. ust. 1 Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie”

Zatem należy ustalić, skąd pochodzą środki na pokrycie wynagrodzeń piłkarzy, trenera itd. Jeżeli są to środki publiczne z całą pewnością UDIP ma zastosowanie.

Przy założeniu, że oba warunki powyższe są spełnione, i wniosek wpływa do Spółki S.A. Śląsk Wrocław, lub też jest kierowany do Miasta Wrocław, **istnieje możliwość ujawnienia informacji na temat kwot wydatkowanych na wynagrodzenia piłkarzy i kadry zarządzającej spółką pod kilkoma warunkami:**

1. **Jeżeli środki publiczne są zaangażowane w opłacanie kontraktów piłkarzy i kadry zarządzającej,** zawsze podlegają ujawnieniu kwoty zbiorcze. Skoro są to środki publiczne zawsze jawnym będzie jaka kwota jest zbiorczo wydatkowana na wynagrodzenia bez wskazywania konkretnych osób.

„W rozważaniach nad jawnością zarobków, należy wyraźnie odróżniać od siebie sytuacje jawności wypłaconych zbiorczo kwot, od jawności zarobków konkretnej osoby. Jeżeli mamy do czynienia z podmiotem obowiązany do stosowania DostInfPubU (w rozumieniu art. 4 ust. 1 i 2 DostInfPubU), a środki jakim dysponuje są środkami publicznymi, to zawsze suma wypłaconych kwot dla grupy osób będzie stanowić informację publiczną, gdyż kwota wypłaconych ze środków publicznych kwot jest sprawą publiczną. Zatem w każdej sytuacji będzie informacją publiczną to, jaka kwota została wypłacona wszystkim pracownikom, bez względu na to czy pełnią oni funkcje publiczne czy też nie. Trzeba to wyraźnie podkreślić – bez względu na to czy pełnią funkcje publiczne w rozumieniu art. 5 ust. 2 DostInfPubU. Zatem oczywistym jest, że kwoty wypłacone ze środków publicznych wobec osób zatrudnionych na określonych kategoriach stanowisk, również tych pomocniczych, bez ujawniania danych konkretnych osób, będą jawne. „To, czy osoba, której dotyczy wniosek, pełni funkcje publiczną, pozostaje bez wpływu na ocenę charakteru takiej informacji. Należy bowiem mieć na względzie to, iż fakt, że dana osoba nie pełni funkcji publicznej, nie jest równoznaczne z tym, że wysokość przyznanych tej osobie środków publicznych, nie będzie stanowiło informacji publicznej. Pracownik samorządowy jest przecież beneficjentem środków publicznych, pobieranych w postaci wynagrodzenia za pracę i ewentualnych premii za nią. Informacja o dysponowaniu środkami publicznymi, stanowi zaś niewątpliwie informację o charakterze publicznym - w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej” (wyrok WSA w Warszawie z 25.1.2017 r., II SAB/Wa 349/16)”¹.

¹ P. Sitniewski, „Zasada jawności wynagrodzeń” Informacja w Administracji, C.H. Beck, 2/2019, str. 43.

2. **Ujawnienie kwot wynagrodzeń czy też kontraktów wobec konkretnie wskazanej osoby z imienia i nazwiska jest możliwe pod warunkiem, że;**

a) **stanowi tak przepis szczególny,**

Ujawnienie zarobków konkretnie wskazanej osoby może nastąpić również wtedy, jeżeli konkretna norma prawna rangi ustawy, stanowi o jawności wynagrodzeń konkretnych osób, zidentyfikowanych rodzajowo ze względu na pełnione funkcje i piastowane stanowiska. W obowiązującym systemie prawnym istnieją rozwiązania, które wyraźnie i jednoznacznie wskazują, że zarobki konkretnych grup osób, wraz ze wszystkimi dodatkami i składowymi wynagrodzenia są jawne i nie podlegają ochronie.

„Przykładem tego typu, bardzo zresztą szerokiej podmiotowo regulacji, jest ustawa o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (t.j. z dnia 14.6.2018 r. Dz.U. z 2018 r., poz. 1252). Zgodnie z art. 15 ustawy z 3.3.2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (t.j. z dnia 14.6.2018 r. Dz.U. z 2018 r., poz. 1252) „Informacje o wynagrodzeniu, nagrodach rocznych, świadczeniach dodatkowych i odprawach są jawne i nie podlegają ochronie danych osobowych ani tajemnicy handlowej” (zakres podmiotowy ustawy określają artykuły 1 i 2). W świetle art. 15 WynKierPodmPrawnU jawna jest nie tylko informacja o wynagrodzeniu (art. 5 ust. 1 w zw. z art. 8 WynKierPodmPrawnU), lecz także o świadczeniach dodatkowych (art. 5 ust. 2 w zw. z art. 11 WynKierPodmPrawnU), nagrodzie rocznej (art. 5 ust. 3 w zw. z art. 10 WynKierPodmPrawnU) oraz o odprawie (art. 12 WynKierPodmPrawnU). Zasada jawności zarobków nie dotyczy osób piastujących stanowiska inne niż wyszczególnione w art. 2 WynKierPodmPrawnU w podmiotach określonych w art. 1 WynKierPodmPrawnU oraz osób zajmujących jakiegokolwiek stanowiska (w tym kierownicze) w podmiotach innych niż wskazane w art. 1 WynKierPodmPrawnU.

Z treści art. 15 WynKierPodmPrawnU wynika, że **jawne są zarobki konkretnych osób wymienionych z imienia i nazwiska, którzy piastują następujące stanowiska:**

- a) kierownicy i zastępcy kierowników, a w szczególności dyrektorzy i wicedyrektorzy, prezesi i wiceprezesi, tymczasowi kierownicy, zarządcy komisaryczni i osoby zarządzające na podstawie umów cywilnoprawnych, oraz główni księgowi:²
- przedsiębiorstw państwowych,
 - państwowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, które nie są jednocześnie podmiotami, o których mowa w pkt 8 i 9, oraz nie są szkołami wyższymi
 - samorządowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, które nie są jednocześnie spółkami handlowymi;
- b) kierownicy i zastępcy kierowników a w szczególności dyrektorzy i wicedyrektorzy, prezesi i wiceprezesi, tymczasowi kierownicy, zarządcy komisaryczni i osoby zarządzające na podstawie umów cywilnoprawnych,³
-

² Jednostki organizacyjne wymienione w art. 1 pkt 1-3 WynKierPodmPrawnU.

³ Jednostki organizacyjne wymienione w art. 1 pkt 8-10 WynKierPodmPrawnU.

- agencji państwowych, bez względu na ich formę organizacyjno-prawną, w tym agencji wykonawczych w rozumieniu ustawy z dnia 27.8.2009 r. o finansach publicznych,
 - instytutów badawczych lub podmiotów, do których stosuje się odpowiednio przepisy o instytutach badawczych;
 - fundacji, w których dotacja ze środków publicznych przekracza 25% rocznych przychodów albo w których mienie pochodzące ze środków publicznych przekracza 25% majątku fundacji na koniec roku kalendarzowego i jego wartość przekracza 10% przychodów tej fundacji;
- c) kierownicy i zastępcy kierowników a w szczególności dyrektorzy i wicedyrektorzy, prezesi i wiceprezesi, tymczasowi kierownicy, zarządcy komisaryczni i osoby zarządzające na podstawie umów cywilnoprawnych, oraz główni księgowi⁴ :
- państwowych jednostek budżetowych, z wyjątkiem organów administracji publicznej i organów wymiaru sprawiedliwości oraz podmiotów, których kierownicy podlegają przepisom ustawy z dnia 31.7.1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe;
- d) likwidatorzy⁵:
- przedsiębiorstw państwowych;
 - państwowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, które nie są jednocześnie podmiotami, o których mowa w pkt 8 (agencje państwowe), pkt 9 (instytuty badawcze), oraz nie są szkołami wyższymi;
 - samorządowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, które nie są jednocześnie spółkami handlowymi;
 - agencji państwowych, bez względu na ich formę organizacyjno-prawną, w tym agencji wykonawczych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
 - instytutów badawczych lub podmiotów, do których stosuje się odpowiednio przepisy o instytutach badawczych;
 - fundacji, w których dotacja ze środków publicznych przekracza 25% rocznych przychodów albo w których mienie pochodzące ze środków publicznych przekracza 25% majątku fundacji na koniec roku kalendarzowego i jego wartość przekracza 10% przychodów tej fundacji;
 - państwowych jednostek budżetowych, z wyjątkiem organów administracji publicznej i organów wymiaru sprawiedliwości oraz podmiotów, których kierownicy podlegają przepisom ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe;
 - samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej
 - Centrum Łukasiewicz i instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, zwanych dalej „instytutami Sieci” (od 1.4.2019⁶).

⁴ Jednostki organizacyjne wymienione w art. 1 pkt 12 WynKierPodmPrawnU.

⁵ Jednostki organizacyjne wymienione w art. 1 WynKierPodmPrawnU.

⁶ Art. 1 pkt 17 dodany ustawą z dnia 21.02.2019 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 534), która weszła w życie 1.04.2019 r.

- e) członkowie organów nadzorczych takich jednostek jak⁷:
- państwowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, które nie są jednocześnie podmiotami, o których mowa w pkt 8 (agencje państwowe), pkt 9 (instytuty badawcze) i pkt 17 (Centrum Łukasiewicz), oraz nie są szkołami wyższymi;
 - samorządowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, które nie są jednocześnie spółkami handlowymi;
 - agencji państwowych, bez względu na ich formę organizacyjno-prawną, w tym agencji wykonawczych w rozumieniu ustawy z dnia 27.8.2009 r. o finansach publicznych;
- f) członkowie organów zarządzających, a w szczególności członkowie zarządów, jednostek organizacyjnych takich jednostek jak⁸:
- przedsiębiorstw państwowych,
 - państwowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, które nie są jednocześnie podmiotami, o których mowa w pkt 8 i 9, oraz nie są szkołami wyższymi
 - samorządowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, które nie są jednocześnie spółkami handlowymi;
 - agencji państwowych, bez względu na ich formę organizacyjno-prawną, w tym agencji wykonawczych w rozumieniu ustawy z dnia 27.8.2009 r. o finansach publicznych,
 - instytutów badawczych lub podmiotów, do których stosuje się odpowiednio przepisy o instytutach badawczych;
 - fundacji, w których dotacja ze środków publicznych przekracza 25% rocznych przychodów albo w których mienie pochodzące ze środków publicznych przekracza 25% majątku fundacji na koniec roku kalendarzowego i jego wartość przekracza 10% przychodów tej fundacji;
 - państwowych jednostek budżetowych, z wyjątkiem organów administracji publicznej i organów wymiaru sprawiedliwości oraz podmiotów, których kierownicy podlegają przepisom ustawy z dnia 31.7.1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe;
- g) kierownicy samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (regulowane ustawą z dnia 15.4.2011 r., t.j. z 9.11.2018 r., Dz.U. z 2018 r., poz. 2190).

Wynagrodzenia wszystkich osób piastujących którąkolwiek funkcję wyżej wymienioną w wykazie, są z mocy ustawy jawne, i nie podlegają żadnej ochronie, gdy chodzi o jej wysokość. Prawo do ich poznania przysługuje każdemu kto się zwróci z wnioskiem w tym zakresie w trybie UDIP⁹.

⁷ Jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 1 pkt 2, pkt 3 i pkt 8 WynKierPodmPrawnU.

⁸ Jednostek organizacyjnych o których mowa w art. 1 pkt 1-3 WynKierPodmPrawnU, w art. 1 pkt 8-10 WynKierPodmPrawnU, w art. 1 pkt 12 WynKierPodmPrawnU.

⁹ P. Sitniewski, „Zasada jawności wynagrodzeń” Informacja w Administracji, C.H. Beck, 2/2019, str. 45.

- b) **mamy do czynienia z osobami pełniącymi funkcje publiczne** w rozumieniu art. 5 ust. 2 UDIP.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 UDIP: „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”.

Strona | 6

„Przepis art. 5 ust 2 zd. 2 DostInfPubU należy odczytywać następująco: każdy ma prawo do informacji na temat osób pełniących funkcje publiczne, w zakresie, w jakim te informacje odnoszą się do sfery życia prywatnego, które mają związek z pełnieniem funkcji publicznej, na przykład o warunkach powierzenia i wykonywania tych funkcji publicznych. Jeżeli natomiast zainteresowanie odnosi się do osoby nie pełniącej funkcji publicznej, to informowanie o sferze życia prywatnego tych osób wymaga każdorazowo ich zgody.

Poza tym nie powinno budzić wątpliwości, że „ (...) pojęcie warunków powierzenia lub wykonywania funkcji publicznej obejmuje także warunki wynagradzania, w tym w zakresie składników zmiennych (np. dodatków funkcyjnych, premii regulaminowych, nagród uznaniowych). Tego rodzaju składniki wynagrodzenia mają bowiem bezpośredni związek z pełnioną funkcją publiczną, gdyż są świadczeniem za jej wykonywanie” (wyrok WSA w Warszawie z 29.8.2017 r., II SA/Wa 212/17). „(...) Ingerencja w prywatność polegająca na ujawnieniu wysokości wynagrodzenia zasadniczego osoby pełniącej funkcje publiczną nie przekracza granicy intymności wyznaczonej przepisami art. 47 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 8 i art. 10 Europejskiej Konwencji. Mieści się w ramach wyjątku sformułowanego w art. 5 ust. 2 zdanie drugie ustawy o dostępie do informacji publicznej, odczytywanego w kontekście równoważnych norm konstytucyjnych ustanawiających prawo do dostępu do informacji publicznej oraz ochronę prywatności” (wyrok NSA z 5.1.2016 r., sygn. I OSK 3217/14)¹⁰.

Zatem decydujące jest ustalenie, kim jest osoba pełniąca funkcje publiczne? Pominę w tym miejscu szczegółowe opisywanie kwestii, jakie cechy musi spełniać osoba, by można ją uznać za pełniącą funkcje publiczne dla potrzeb prawa do informacji. Odsyłam w tym zakresie do swojego artykułu „*Kim jest osoba pełniąca funkcję publiczną?*” opublikowanym w: „Informacja w Administracji” 2017, nr 3 (ISSN 2392-2265, C.H. Beck, s. 47–54). Tam czytelnik znajdzie szczegółową analizę różnych aspektów warunkujących pełnienie funkcji publicznej dla potrzeb prawa do informacji.

Należy stwierdzić, że mimo braku w obecnym systemie regulacji, która by definiowała kim jest osoba pełniąca funkcje publiczne, wyrok TK z 20.3.2006 r. (sygn. K 17/05) jest powszechnie akceptowany przez sądy administracyjne jako wzorzec poszukiwania odpowiedzi na pytanie kto jest osobą pełniącą funkcje publiczne dla potrzeb prawa do informacji. Można zatem stwierdzić, że wskazane przez TK zasady interpretacyjne odnośnie pełnienia funkcji publicznej, dla potrzeb prawa do informacji, są swoistym wzorcem postępowania.

¹⁰ P. Sitniewski, „Zasada jawności wynagrodzeń” Informacja w Administracji, C.H. Beck, 2/2019, str. 47.

Analiza wyroku TK (K 17/05) oraz bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala na przyjęcie, że za osobę pełniącą funkcje publiczne w rozumieniu prawa do informacji, można uznać tę tylko, która spełnia łącznie 4 cechy:

- **CECHA 1** - pomiędzy osobą a instytucją (podmiotem obowiązany do stosowania DostInfPubU) musi istnieć organizacyjna więź, na podstawie której osoba ta funkcjonuje w instytucji, i działa w jej mieniu i na jej rzecz;
- **CECHA 2** – osoba pełniąca funkcje publiczne wykonuje zadania publiczne podmiotu z którym jest związane więzią organizacyjną;
- **CECHA 3** - osoba pełniąca funkcje publiczne dokonuje działań władczych oddziaływujących na podmioty usytuowane zewnętrznie, które są podejmowane przy posiadaniu choćby niewielkiej dozy samodzielności;
- **CECHA 4** - Nie pełni funkcji publicznej osoby które wykonują działania o charakterze wyłącznie technicznym i usługowym.

Podsumowując, jeżeli przyjmiemy, że wynagrodzenie piłkarzy jest opłacane ze środków publicznych z całą pewnością należy ujawnić kwotę zbiorczą. W moim przekonaniu piłkarze nie spełniają cechy 3, nie wykonują bowiem funkcji władczych w sposób oddziaływający władczo na podmioty usytuowane zewnętrznie. **Uważam też, że – podobnie jak zresztą wskazał T.K. w wyroku (K 17/05) - trzeba wyraźnie od siebie odróżnić osobę publiczną od osoby pełniącej funkcje publiczne w rozumieniu prawa do informacji.** Osoba publiczna to osoba znana, rozpoznawalna, ale wcale nie musi pełnić funkcji publicznej. I takimi osobami są pewnie w większości piłkarze grający na poziomie ekstraklasy. Są mniej lub bardziej rozpoznawalni w swoich środowiskach, miastach, krajach itd. Natomiast osoby pełniące funkcje publiczne muszą posiadać pewien zakres władczości w swoich działaniach, i w ramach pewnej swobody dokonywać władczych rozstrzygnięć. I wcale te osoby nie muszą być osobami publicznymi, ta cecha nie ma żadnego znaczenia choć może współistnieć. Moja wrażliwość na temat granic jawności życia publicznego mi podpowiada, że piłkarze nie są osobami pełniącymi funkcje publiczne, i jeśli oczekujemy ujawnienia ich wysokości kontraktu, to musimy wskazać albo wyraźny przepis na to zezwalający, albo też uznać przekonywująco że są osobami pełniącymi funkcje publiczne. W moim przekonaniu nie są osobami pełniącymi funkcje publiczne, tak samo jak nie jest nim kierowca PKS, czy kierowca Miejskiej Spółki Komunalnej, bez których przecież te przedsiębiorstwa nie mogłyby funkcjonować.

dr Piotr Sitniewski

www.jawnosc.pl

www.ekspertisamorzad.pl

www.jawnosc.samorzadu.pl

www.ekspertyzyprawne.pl

Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji

WWW.DOSTEPDOINFORMACJISZKOLENIA.PL