



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 11-03-2022 r.

Marcin Wiącek

VII.520.14.2021.MKS

Pan
Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów
Minister Cyfryzacji
wykonujący obowiązki
Ministra Finansów
Ministerstwo Finansów
e-PUAP

Szanowny Panie Premierze,

w związku ze skargami obywateli, jakie wpływają do Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznik podjął sprawę dotyczącą jawnego rejestru umów, który ma zostać prowadzony dla umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych. Obowiązek prowadzenia takiego rejestru wynika z art. 6 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2054; dalej jako: ustawa zmieniająca) zmieniającego ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305; dalej jako: ustawa o finansach publicznych) poprzez dodanie przepisu art. 34a do tej ustawy. Przepis ten wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2022 r. (art. 15 ustawy zmieniającej), zaś w rejestrach umów zamieszcza się informacje o umowach zawartych od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, tj. z dniem 1 lipca 2022 r. (art. 13 ustawy zmieniającej).

W otrzymanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich skargach **Skarżący wyrażają przede wszystkim obawę, że publikacja w powszechnym rejestrze informacji o każdej umowie, czyli również umowie o pracę (w tym o wynagrodzeniu za pracę), jest zbyt daleko idącą ingerencją w sferę prywatności tych osób, którą chroni Konstytucja RP (art. 47).**

Należy wskazać, że ustawa przewiduje, iż informacje zamieszczone w rejestrze umów dotyczą wszystkich umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych (tj. umów powyżej wartości 500 zł), które mogą podlegać udostępnieniu na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.; dalej jako: u.d.i.p.). Rejestr ma charakter powszechnie dostępny i obejmuje informacje o: numerze umowy, dacie i miejscu zawarcia umowy; okresie obowiązywania umowy; stronach umowy (przedstawicielach stron), przedmiocie umowy; wartości przedmiotu umowy (powyżej 500 zł); o źródłach i wysokości współfinansowania przedmiotu umowy; uzupełnieniu, zmianie, rozwiązaniu, wypowiedzeniu lub wygaśnięciu, czy odstąpieniu od umowy. Co ważne, obowiązek wprowadzenia danych do rejestru ciąży na kierownikach jednostek sektora finansów publicznych, pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega, że nowe przepisy stanowią realizację prawa dostępu do informacji publicznej gwarantowanego przez art. 61 ust. 1 Konstytucji RP i wychodzą naprzeciw oczekiwaniom zasady jawności finansów publicznych. W myśl art. 61 ust. 1 Konstytucji RP prawo do informacji publicznej obejmuje informacje o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. 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. Nie budzi zatem wątpliwości, że dane zawarte w rejestrze umów dotyczące wydatkowania środków publicznych, w tym także na wynagrodzenia osób pełniących funkcje publiczne, stanowią informację publiczną. Wynika to wprost z ustawy o dostępie do informacji publicznej (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f, pkt 3 i 5 u.d.i.p.) oraz ogólnej zasady transparentności wydatkowania środków publicznych (art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.). Ponadto, należy podkreślić, że jawność i związany z nią dostęp do informacji publicznej mają wymuszać transparentność, uczciwość oraz legalność działania władzy publicznej i zapewnić społeczną kontrolę nad działaniami organów administracji publicznej i podmiotami gospodarującymi mieniem publicznym¹.

¹ Zob. m. in. wyroki NSA z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt I OSK 916/12 oraz z dnia 11 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 213/14.

Rzecznik zwraca jednak uwagę, że prawo do informacji publicznej powinno być realizowane z jednoczesnym poszanowaniem prawa do prywatności poszczególnych osób fizycznych, w tym pracowników instytucji publicznych. Ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 5 ust. 1, 2 i 2a u.d.i.p. przewiduje taką ochronę, wyłączając z niej osoby pełniące funkcje publiczne. Istotne jest więc proporcjonalne wyważenie tych dwóch wartości.

Trzeba przy tym wskazać, że ochrona życia prywatnego, o której stanowi art. 47 Konstytucji, obejmuje między innymi autonomię informacyjną wyrażoną w art. 51 Konstytucji RP, 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 (zob. wyroki TK z dnia 20 marca 2006 r. sygn. akt K 17/05, z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02 oraz z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01). Trybunał Konstytucyjny uznaje przy tym, że prywatność i autonomia informacyjna obejmują informacje o majątku i sferze ekonomicznej jednostki (zob. wyrok w sprawie o sygn. akt K 41/02).

W tym miejscu należy więc przypomnieć, że prawo dostępu do informacji publicznej nie ma charakteru bezwzględny a jego granice wyznaczone są m. in. przez konieczność respektowania praw i wolności innych podmiotów, w tym przez konstytucyjnie gwarantowane prawo do ochrony życia prywatnego (z art. 31 ust. 3, art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). Możliwość ograniczenia sfery gwarantowanego prawa odnosi się również do art. 47 i 51 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreślał, że w ramach zderzenia się dwu wartości – z jednej strony konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej, z drugiej prawa do prywatności – nie można bezwzględnie przyznać priorytetu temu pierwszemu. Nie istnieje formuła „zagwarantowania obywatelom dostępu do informacji za wszelką cenę” (wyrok TK z dnia 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02; wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 17/05). W wyroku z dnia 20 marca 2006 r. o sygn. akt K 17/05 Trybunał sformułował – w oparciu o przesłanki zawarte w art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP – następujące warunki uznania interesu związanego z dostępem do informacji publicznej za przeważającego nad interesem związanym z prywatnością jednostek:

1) informacje, których natura i charakter może naruszać interesy i prawa innych osób, nie mogą wykraczać poza niezbędną określoną potrzebą transparentności życia publicznego, ocenianą zgodnie ze standardami przyjętymi w demokratycznym państwie;

2) muszą to być zawsze informacje mające znaczenie dla oceny funkcjonowania instytucji oraz osób pełniących funkcje publiczne;

3) nie mogą to być informacje – co do swej natury i zakresu – przekreślające sens (istotę) ochrony prawa do życia prywatnego (wyrok w sprawie o sygn. akt K 17/05).

Prawo dostępu do informacji publicznej, czy też prawo do ochrony życia prywatnego są również przedmiotem ochrony wynikającej z art. 8 i 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (art. 7 i 8 KPP UE).

Należy przy tym dodać, że art. 86 *ogólnego rozporządzenia o ochronie danych* (Dz. U. UE. L.2016.119.1; dalej jako: RODO)² określa relacje między prawem do ochrony danych osobowych a prawem dostępu do dokumentów urzędowych (prawem dostępu do informacji publicznej). Również motyw 154 RODO wskazuje na konieczność pogodzenia prawa do ochrony danych osobowych i prawa do publicznego dostępu do dokumentów urzędowych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Prawodawca unijny potwierdza zatem możliwość ujawniania (udostępniania) danych osobowych zawartych w dokumentach urzędowych w oparciu o przepisy unijne lub przepisy obowiązujące w krajach członkowskich Unii. Takimi przepisami krajowymi są właśnie regulacje u.d.i.p.

Trzeba także wskazać, że z punktu widzenia przepisów *ogólnego rozporządzenia o ochronie danych* istotne znaczenie dla kształtu rejestru umów powinna mieć zasada minimalizacji danych osobowych, zgodnie z którą dane osobowe powinny być adekwatne i ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane (art. 5 ust. 1 lit. c RODO). Dane osobowe muszą też być prawidłowe i w razie potrzeby uaktualniane.

Mając powyższe na uwadze, Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę na przyjętą w orzecznictwie sądowym wykładnię przepisów ustawy o dostępie informacji publicznej odnośnie do udostępniania informacji o wynagrodzeniach osób pełniących funkcje publiczne, która pozwala wyznaczać granicę ingerencji w sferę prywatności tych osób. W ocenie Rzecznika, aktualnie bowiem przedmiotowa regulacja – przewidująca szeroki zakres udostępnianych w rejestrze umów informacji, zarówno w aspekcie podmiotowym (umowy wszystkich pracowników), jak i przedmiotowym (imię i nazwisko, wartość wynagrodzenia) – budzi uzasadnione obawy społeczeństwa co do możliwości naruszenia prawa do prywatności pracowników jednostek sektora finansów publicznych. Należy więc zaznaczyć, że w ocenie Rzecznika w świetle orzecznictwa sądowego możliwe jest przyjęcie takiej wykładni art. 34a ustawy o finansach publicznych, która będzie zgodna z Konstytucją RP.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.

Należy przy tym zauważyć, że w uzasadnieniu ustawy wskazano, że „prawodawca, ze względów prakseologicznych, nie powinien normować wszystkich szczegółowych kwestii w akcie o randze ustawy. Także w przypadku niniejszego projektu zawarto delegację do wydania rozporządzenia przez Ministra Finansów. Akt ten określi wzór rejestru umów”. W ustawie przepis upoważniający ministra właściwego do spraw finansów publicznych do uregulowania wzoru rejestru umów odnosi się jednak jedynie do rejestru umów prowadzonego przez partię polityczną (art. 4 pkt 2 zmieniający art. 27 ustawy o partiach politycznych)³. Ta okoliczność wzbudza dodatkowe zaniepokojenie. **Brak jest bowiem aktualnie ustawowej podstawy do uregulowania wzoru rejestru umów wprowadzonego do ustawy o finansach publicznych w drodze rozporządzenia.**

Pragnę w tym miejscu również wskazać, na **zastrzeżenia Rzecznika zgłaszane wcześniej do projektu ustawy o jawności życia publicznego**, który przewidywał m. in. nowelizację przepisów ustaw o dostępie do informacji publicznej, mającą na celu wzmocnienie transparentności instytucji publicznych, a przy tym wprowadzał obowiązek złożenia oświadczeń majątkowych na szeroką skalę w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP)⁴. Rzecznik zwracał uwagę, że proponowane regulacje, wprowadzające jawność oświadczeń majątkowych w odniesieniu do bardzo szerokiego kręgu osób (nie ograniczając ich do osób pełniących funkcje publiczne), stanowiły nieuzasadnioną i nieproporcjonalną ingerencję w prawo do prywatności tych osób (art. 47 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz prawa do autonomii informacyjnej jednostki (art. 51 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Należy zauważyć, że projekt był trzykrotnie nowelizowany i bardzo widoczny okazał się problem ze wskazaniem kręgu podmiotów zobowiązanych do złożenia oświadczenia majątkowego. Co istotne, Rzecznik przedstawiał zastrzeżenia obywateli, konkretnych grup zawodowych, zwracających uwagę, że proponowane regulacje w nieproporcjonalny sposób ingerują w ich sferę prywatności. **Rzecznik podkreślał, że konieczność przestrzegania zasady jawności życia publicznego związana jest przede wszystkim z funkcjonowaniem organów władzy publicznej. Tym samym szeroki zakres osób – w projekcie wskazano np. urzędników, pracowników samorządowych, osoby wykonujące zawód egzaminatora w zakresie uprawnień do kierowania pojazdami, a nawet strażaków (w tym strażaków Ochotniczej Straży Pożarnej i pracowników Państwowej Straży Pożarnej) – w odniesieniu do których projekt ustawy przewidywał obowiązek złożenia i ujawnienia oświadczenia majątkowego budził**

³ Przepis ten wskazuje: minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, w drodze rozporządzenia, wzór rejestru umów, mając na uwadze konieczność zapewnienia kompletności, jednolitości i przejrzystości informacji zamieszczanych w tym rejestrze oraz łatwości wyszukiwania tych informacji.

⁴ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/RPO-w-sprawie-projektu-tzw-ustawy-o-jawno%C5%9Bci>
<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/stanowisko-rpo-w-sprawie-kolejnej-wersji-projektu-ustawy-o-jawnosci-zycia-publicznego>
<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/opinia-rpo-w-sprawie-projektu-ustawy-o-jawnosci-zycia-publicznego>

poważne wątpliwości pod kątem ochrony prawa do prywatności. Ponadto, w ocenie Rzecznika ujawnienie w BIP informacji o stanie majątkowym tak szerokiego kręgu osób nie znajdowało uzasadnienia w świetle standardów konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2007 r. o sygn. akt K 2/07, odnosząc się do kwestii publikacji w BIP oświadczeń lustracyjnych wskazywał bowiem, że „nie jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) publikowanie oświadczeń w Biuletynie Informacji Publicznej IPN w formie elektronicznej, z natury rzeczy w dzisiejszych warunkach powszechnie dostępnej”. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zakwestionowany przepis regulujący taki obowiązek jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji RP.

Uwagi Rzecznika do przedstawionego projektu ustawy o jawności życia publicznego pozostają więc aktualne w odniesieniu do kwestii określenia kręgu osób, których informacja o wynagrodzeniach zostanie ujawniona w powszechnym rejestrze umów.

1. Informacje publiczne dotyczące osób pełniących funkcje publiczne

W ocenie Rzecznika nie ma wątpliwości, że rejestr umów w odniesieniu do umów o pracę może obejmować informacje o osobach pełniących funkcje publiczne, mające związek z pełnieniem tych funkcji. Konstytucja RP w art. 61 ust. 1 wskazuje bowiem na prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz o osobach pełniących funkcje publiczne. Ponadto art. 5 ust. 2 u.d.i.p. odnosi się do osób pełniących funkcje publiczne wskazując, że nie dotyczy ich ograniczenie ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, jeżeli informacje podlegające udostępnieniu mają związek z pełnieniem tych funkcji, w tym dotyczą warunków powierzenia i wykonywania funkcji.

Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że w odniesieniu do osoby publicznej zakres dopuszczalnej ingerencji w sferę prywatności jest ujmowany znacznie szerzej. Jak zauważono, osoby pełniące funkcje publiczne "ze względu na prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, muszą się liczyć z obowiązkiem ujawnienia przynajmniej niektórych aspektów swego życia prywatnego" (wyrok TK z dnia 13 lipca 2004 r., sygn. akt K 20/03).

Jednak, jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych – tylko stwierdzenie istnienia adekwatnego związku między żądaną informacją o osobie a pełnieniem przez tę osobę funkcji publicznej – uzasadnia danie prymatu dyspozycji art. 61 ust. 1 Konstytucji RP przed art. 51 ust. 1 i art. 47 ustawy zasadniczej. **To właśnie w prawidłowym i precyzyjnym**

ustaleniu istnienia granic tego związku należy upatrywać właściwej ochrony prawa do prywatności jednostek, w tym osób pełniących funkcje publiczne (wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 3217/14).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05, podkreślał, że „wyjątek od zasady ochrony prywatności (art. 5 zd. 2 ust. 2 u.dip) dotyczący osób pełniących funkcje publiczne jest ujęty wąsko i znajduje legitymację, (...) w ujęciu konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej (art. 61 ust. 1). Nie może ulegać wątpliwości, że taki kształt kwestionowanego przepisu odpowiada co do zasady przyjętemu (...) założeniu co do konieczności przestrzegania jawności życia publicznego, związanej przede wszystkim z funkcjonowaniem organów władzy publicznej. Interpretacja tego wyjątku od ograniczenia w dostępie do informacji, przyjętego w art. 5 ust. 1 zd. 1 ustawy o dostępie do informacji, musi jednak uwzględniać konieczny związek funkcjonalny istniejący między rodzajem informacji dotyczących danej osoby i jej zachowaniem jako pełniącej funkcję publiczną. Jedynie przy takim założeniu jest możliwe zachowanie odpowiedniej, proporcjonalnej równowagi między wchodzącymi w konflikt wartościami: jawnością informacji publicznej a prywatnością osoby pełniącej funkcję publiczną. Kształt przepisu uzasadnia, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kierunek wykładni zmierzającej do poszukiwania w każdym wypadku związku określonej informacji osobowej z pełnioną funkcją”. W tym miejscu należy również przypomnieć, **Trybunał podkreślił, że ramy ingerencji w sferę życia prywatnego, także w przypadku osób pełniących funkcje publiczne są ograniczone nakazem respektowania ochrony ich godności**, a art. 47 oraz 30 Konstytucji RP wyznaczają próg dostępności informacji publicznej.

1.1. Należy przy tym podkreślić, że w orzecznictwie sądów administracyjnych aktualnie konsekwentnie wyrażany jest pogląd, iż wydatkowanie środków publicznych przeznaczonych na wynagrodzenia osób pełniących funkcje publiczne jest jawne, również w odniesieniu do osób wskazanych z imienia i nazwiska⁵. Jak podkreślał NSA w wyroku z dnia 27 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 1577/19, żądanie udostępnienia informacji o wynagrodzeniu osób pełniących funkcje publiczne z imienia i nazwiska (ich personalizacja) nie powoduje, że wniosek ten przestaje być wnioskiem o informacje o sposobie

⁵ Zob. m.in. wyroki z 13 listopada 2020 r., I OSK 2198/19, z 27 maja 2020 r. I OSK 1577/19, z 14 lutego 2020 r. sygn. akt I OSK 578/19, z 10 grudnia 2019 r. sygn. akt I OSK 240/19, z 26 czerwca 2019 r. sygn. akt I OSK 3451/18, z 19 czerwca 2019 r. sygn. akt I OSK 2929/17, z 19 czerwca 2019 r. sygn. akt I OSK 2737/17, z 16 kwietnia 2019 r. sygn. akt I OSK 1705/17, z 14 października 2019 r. sygn. akt I OSK 4205/18, z 5 lutego 2019 r. sygn. akt I OSK 840/17, z 28 listopada 2017 r. sygn. akt I OSK 1432/17, z 21 listopada 2018 r. sygn. akt I OSK 2945/16.

wydatkowania środków publicznych⁶. Zatem nadal jest wnioskiem o sprawach publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Nie sposób zaakceptować także poglądu, że sposób wydatkowania środków publicznych na wynagrodzenia (w tym nagrody) dla pracowników w instytucjach publicznych nie jest informacją publiczną z uwagi na zasadę, że wydatkowanie środków publicznych jest sprawą publiczną, bez względu na cel jaki jest realizowany, zaś gospodarowanie środkami publicznymi jest jawne (art. 33 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Ochrona prywatności pracowników nie pełniących funkcji publicznych, tj. nie posiadających uprawnień decyzyjnych lub władczych w zakresie wypłacanego ze środków publicznych wynagrodzenia powinna być realizowana nie na etapie kwalifikacji żądanych informacji, lecz poprzez ograniczenie dostępu do tych informacji publicznych na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (zob. też wyrok NSA z dnia 13 listopada 2020 r., sygn. akt I OSK 2198/19).

Dodatkowo należy podkreślić, że zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 18 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 695/14, informacją publiczną jest (...) informacja o wydatkach podmiotu publicznego na wynagrodzenia pracowników. W tych ramach można żądać szczegółowych danych dotyczących wydatkowania środków publicznych na wynagrodzenia konkretnej grupy pracowników zatrudnionych na określonym stanowisku, a także pracownika, który jako jedyny zajmuje określone stanowisko w ramach struktury organizacyjnej podmiotu publicznego. Bez znaczenia dla uznania takich danych za informację publiczną jest okoliczność, czy dotyczą one pracownika zatrudnionego na stanowisku pomocniczym związanym jedynie z obsługą urzędu, czy osoby pełniącej funkcję publiczną oraz wówczas, gdy żądana informacja pozostaje w związku z pełnieniem tej funkcji. To ma bowiem jedynie znaczenie dla zakresu ochrony wynikającej z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (...) **Udzielenie informacji publicznej w postaci danych o wysokości wynagrodzenia osób zatrudnionych w jednostkach finansowanych ze środków publicznych (zarówno pełniących funkcje publiczne, jak też personelu pomocniczego) zazwyczaj nie musi się wiązać z koniecznością ingerencji w ich prawnie chronioną sferę prywatności.** Dzieje się tak przede wszystkim wówczas, gdy w danym podmiocie na określonym stanowisku zatrudnionych jest kilka osób. **Udostępnienie informacji publicznej polega bowiem na ujawnieniu wysokości wynagrodzenia wypłacanego na określonym stanowisku, bez wskazywania danych osobowych konkretnej osoby.** Informacją publiczną nie jest bowiem to, jakie wynagrodzenie otrzymuje konkretna osoba, ale kwota wydawana na utrzymanie danego etatu ze środków publicznych.

⁶ NSA odnosząc się do pojawiających się w orzecznictwie rozbieżności (dotyczących informacji *ad personam* podnoszących, że informacje takie nie są informacjami publicznymi) podkreślał, że pogląd wyrażony w wyrok NSA z dnia 14 września 2010 r., I OSK 1035/10, jest podzielany w orzecznictwie sądów administracyjnych niezwykle rzadko, przykładowo w wyroku NSA z dnia 27 września 2019 r., I OSK 2710/17 i nie jest zasadny.

1.2. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że **wykładni pojęcia „osoba pełniąca funkcję publiczną” należy dokonywać w oparciu o orzecznictwo sądowe dotyczące spraw o udostępnienie informacji publicznej.** Ustalenie zaś kto jest osobą pełniącą funkcje publiczne ma znaczenie nie tylko dla realizacji prawa do informacji, ale również jest elementem decydującym o przyjęciu odpowiedzialności osoby zamieszczającej dane w rejestrze umów. Trzeba przy tym mieć na uwadze, że dotychczas udostępnienie informacji publicznej o wynagrodzeniu osób pełniących funkcje publiczne następowało w trybie wnioskowym, aktualna regulacja przewiduje zaś obowiązek prowadzenia jawnego dla wszystkich rejestru. Wskazanie konkretnych osób, których wynagrodzenie ma zostać ujawnione ma więc istotne znaczenie.

Podstawą do ukształtowanego w orzecznictwie sądów administracyjnych rozumienia pojęcia osoby pełniącej funkcje publiczne, o której mowa w ustawie o dostępie informacji publicznej jest pogląd zaprezentowany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 marca 2006 r. o sygn. akt K 17/05, w którym Trybunał wskazał nie jest możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie, czy i w jakich okolicznościach osoba funkcjonująca w ramach instytucji publicznej będzie mogła być uznana za sprawującą funkcję publiczną. (...) Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w tym wyroku, **„wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne.** Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje **co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej** (...) 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. **Spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są zatem takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny.**

Osobą pełniącą funkcję publiczną jest niewątpliwie funkcjonariusz publiczny w rozumieniu art. 115 § 13 k.k., ale jak wskazuje się w doktrynie i judykaturze pojęcie to na gruncie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie publicznej należy rozumieć znacznie szerzej⁷. Na podstawie tej ustawy osobą pełniącą funkcję publiczną będzie każdy, kto pełni funkcję w organach władzy publicznej lub też w strukturach jakichkolwiek osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, jeżeli funkcja ta ma związek z dysponowaniem majątkiem państwowym lub samorządowym albo zarządzaniem sprawami związanymi z wykonywaniem swych zadań przez władze publiczne lub inne podmioty

⁷ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2011.

wykonujące zadania publiczne. Funkcję publiczną pełnią także osoby, które wykonują powierzone zadania i przez to uzyskują znaczny wpływ na treść decyzji o charakterze indywidualnym lub ogólnospołecznym” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2017 r., sygn. akt I OSK 3193/15).

Orzecznictwo sądów administracyjnych wyraźnie skłania się do szerokiej wykładni pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną. Jak wskazują sądy, osoba pełniąca funkcje publiczne winna realizować określone zadania w ramach struktur władzy publicznej lub zajmować stanowisko decyzyjne w administracji publicznej lub innych instytucjach publicznych (wyrok NSA z dnia 21 listopada 2018, sygn. akt I OSK 2945/16). W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 2018 r., sygn. akt I OSK 1887/16, stwierdzono, że cechą wyróżniającą osobę pełniącą funkcję publiczną jest posiadanie określonego zakresu uprawnień pozwalających na ukształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej oraz, że przy dokonywaniu wykładni art. 5 ust. 2 u.d.i.p. można również sięgnąć do wykładni systemowej, posiłkując się definicją zawartą w Kodeksie karnym. Przewiduje on zaś, iż osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba, że wykonuje wyłącznie czynności usługowe a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub umowę międzynarodową wiążącą Rzeczypospolitą Polską (por. też wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2015 r., sygn. akt I OSK 1108/14, oraz wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 125/11).

Jak wskazują sądy, "funkcja publiczna" jest postrzegana przez pryzmat oceny społecznej, oddziaływania na sferę publiczną. Można zatem, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, założyć, że ustawodawca pojęcie funkcji publicznej (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.) wiąże z pojęciem "sprawy publicznej" (art. 1 ust. 1 u.d.i.p.), gdyż w tym kontekście funkcja publiczna oznacza oddziaływanie na sprawy publiczne. Innymi słowy, choć nie są to pojęcia tożsame, wskazać należy na ich komplementarną interpretację, a taka z kolei wykładnia pozwala zapewnić efektywny dostęp do informacji publicznej, służący transparentności działania władzy publicznej, także w warunkach jej styku ze sferą prywatną, a zatem wpisuje się w normę zawartą w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 3217/14).

Z kolei w wyroku z dnia 30 września 2015 r., sygn. akt I OSK 1853/14, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że „za pełniące funkcję publiczną uznać należy osoby, które wykonują powierzone im przez instytucje państwowe lub samorządowe zadania i przez to uzyskują znaczny wpływ na treść decyzji o charakterze ogólnospołecznym. Cechą wyróżniającą takie osoby jest posiadanie określonego zakresu uprawnień pozwalających na kształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej. Wskazanie, czy mamy do

czynienia z funkcją publiczną, powinno zatem odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej. (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 5/14; wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 663/14; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 395/14).

Przykładowo, NSA w wyroku z dnia 28 lipca 2021 r., sygn. akt III OSK 3275/21, wskazał, że pracownikami samorządowymi pełniącymi funkcje publiczne w rozumieniu art. 5 ust. 2 zdanie 2 u.d.i.p. będą nie tylko osoby zajmujące stanowiska kierownicze, ale także inni pracownicy samorządowi, którzy w ramach swoich obowiązków wykonują zadania, które wywierają wpływ na podejmowanie rozstrzygnięć o charakterze władczym. Takimi osobami będą pracownicy merytoryczni urzędu miasta, którzy w indywidualnych sprawach innych podmiotów prowadzą postępowania administracyjne i wydają decyzje administracyjne, nawet z upoważnienia prezydenta miasta, a także ci, którzy chociaż nie wydają decyzji administracyjnych, jednak przygotowują całość materiału dowodowego w takich sprawach, a nawet przygotowują projekty decyzji administracyjnych, czy osoby uprawnione do wydawania zaświadczeń w imieniu organu (zob. wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2020 r., sygn. akt I OSK 185/20). Jak dodatkowo wyjaśnił NSA w wyroku z dnia 15 listopada 2013 r., sygn. akt I OSK 1044/13, w art. 4 ust. 1 ustawa o pracownikach samorządowych dzieli pracowników samorządowych w zależności od formy ich zatrudnienia na: pracowników z wyboru (pkt 1), powołania (pkt 2), umowy o pracę (pkt 3), zaś w art. 4 ust. 2 dokonany został podział ze względu na zajmowane stanowiska na: urzędników (pkt 1), doradców i asystentów (pkt 2), pomocniczych i obsługi (pkt 3). W przekonaniu Naczelnego Sądu Administracyjnego pełnienie funkcji publicznych można przypisać tylko pracownikom z wyboru i powołania, zaś pozostałym, gdy pełnią zadania publiczne. Zatem z pewnością nie pełnią nigdy funkcji publicznych osoby zatrudnione na stanowiskach pomocniczych i obsługi.

Z analizy orzecznictwa sądowego wynika, że osobami pełniącymi funkcje publiczne są przykładowo: pracownicy merytoryczni urzędu miasta (wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2020 r., sygn. akt I OSK 185/20, wyrok NSA z dnia 28 lipca 2021 r., sygn. akt III OSK 3275/21), pracownicy pełniący rolę piastuna organu (wyrok WSA w Gdańsku, sygn. akt II SA/Gd 133/19), kierownik referatu (wyrok NSA z dnia 28 lipca 2021 r., sygn. akt III OSK 3275/21), nauczyciel (wyrok NSA z dnia 3 marca 2020 r., sygn. akt I OSK 3955/18; wyrok

NSA z dnia 17 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 1281/15)⁸, członkowie gabinetu politycznego (wyrok NSA z dnia 20 maja 2016 r., sygn. akt I OSK 3238/14). Natomiast, jak wskazuje się dodatkowo w doktrynie, pracownicy urzędu wykonujący czynności techniczne polegające np. na przyjmowaniu dokumentów od interesantów, segregowaniu tych dokumentów, wpisywaniu danych do rejestrów, nie pełnią funkcji publicznej, nawet jeśli są zatrudnieni na stanowisku urzędniczym. Podobnie działania pracowników, które można kwalifikować jako pomocnicze, doradcze, opiniujące i które nie są wiążące dla podmiotu rozstrzygającego sprawę i kształtującego bezpośrednio sytuację prawną innych osób, nie pozwalają zaliczyć tych osób do kategorii pełniących funkcję publiczną. Należy przy tym zauważyć, że zakres obowiązków pracowniczych powinien wynikać z umów o pracę oraz zakresu czynności potwierdzonego przez pracownika własnym podpisem⁹.

1.3. Należy podkreślić, że w świetle orzecznictwa sądowego nie wszystkie informacje odnoszące się do wynagrodzenia osób pełniących funkcje publiczne powinny zostać udostępnione w rejestrze publicznym. Należy pamiętać, że „sfera życia intymnego” tych osób jest w pełni chroniona, zaś informacje o prywatnym charakterze podlegają prawnemu ograniczeniu do obszaru informacji mających związek z pełnieniem funkcji publicznej.

Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie wskazywał, że jeśli informacja publiczna dotyczy osoby pełniącej funkcję publiczną, to nie oznacza to automatycznie, że wówczas w pełni wyłączona zostaje ochrona prywatności tej osoby. NSA – powołując się na wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r. o sygn. akt K 17/05 – podnosił, że rozważając możliwość udostępnienia informacji o wynagrodzeniu osoby pełniącej funkcje publiczne organ powinien każdorazowo analizować czy jest ona niezbędna z punktu widzenia celów prawa do informacji publicznej, a także czy nie narusza godności i intymności osoby, której

⁸ W doktrynie wskazuje się jednak na **wątpliwości związane z ujawnieniem informacji o wynagrodzeniu nauczyciela: „Wydaje się, że w przypadku nauczycieli nie ma w ogóle konieczności, aby naruszać ich prawo do prywatności poprzez ujawnienie wysokości ich wynagrodzenia.** Wynagrodzenie nauczycieli jest bowiem sztywno określone poprzez przepisy Prawa oświatowego, Karty Nauczyciela oraz wydanych do nich rozporządzeń – jest ono uzależnione przede wszystkim od stażu pracy nauczyciela oraz posiadanych stopni awansu zawodowego, niewielki wpływ na jego wysokość mają kwestie uznaniowe. Nadto mimo wskazanych funkcji jako członkowie rady pedagogicznej nauczyciele nie posiadają funkcji władczych związanych z wydatkowaniem środków publicznych. Zadania nauczycieli wiążą się przede wszystkim z edukacją dzieci i młodzieży i w tym zakresie, o ile ważne są ich kompetencje, to z punktu widzenia kontroli społecznej nie ma konieczności ustalania, jakie jest wynagrodzenie danego, znanego z imienia i nazwiska nauczyciela. Warto w tym miejscu wskazać, że „limitowanie prawa do informacji wymaga istnienia racjonalnych przesłanek wskazujących na konieczność prawnej ingerencji w to prawo podmiotowe”. **Nie wydaje się zatem, aby istniała zasadna konieczność z punktu widzenia transparentności życia publicznego ujawnienia wynagrodzenia konkretnego nauczyciela.** Stanowisko to nie dotyczy jednak tzw. „nauczycieli funkcyjnych”, a więc dyrektorów i wicedyrektorów placówek oświatowych (zob. P. Szustakiewicz, *Ujawnianie danych o wynagrodzeniu nauczycieli w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, PPP 2020/5/, s. 76-83).

⁹ J. Wyporska-Frankiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, opublikowano: WKP 2019.

taka informacja dotyczy. Należy zwrócić również uwagę, że udzielenie informacji o wysokości środków publicznych wydatkowanych na wynagrodzenie określonego pracownika jednostki publicznej, a taka, jak wskazano wyżej, informacja ma charakter informacji publicznej, nie zawsze będzie oznaczało ujawnienie rzeczywiście wypłaconego wynagrodzenia, na które może składa się wiele elementów, jak też mogą być z niego dokonywane potrącenia z różnych tytułów (wyrok NSA z dnia 18 lutego 2015, sygn. akt I OSK 695/14).

Sądy podkreślają, że **o ile ujawnienie wynagrodzenia "zasadniczego" funkcjonariusza nie będzie ograniczone prawem do prywatności, jednakże różnego rodzaju dodatki, mogą być taką ochroną objęte** (zob. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 3451/18, wyrok NSA z dnia 18 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 659/14, wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 2508/12).

Przykładowo w orzecznictwie wskazuje się, że **nie stanowią informacji publicznej** dodatki do wynagrodzenia o charakterze pomocy socjalnej (np. świadczenia związane w chorobą członka rodziny), potrącenia np. z tytułu alimentów (zob. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 3451/18), czy dodatki stażowe lub funkcyjne, dodatki za pracę w godzinach nadliczbowych (kształtujące wynagrodzenie brutto rozumiane jako wynagrodzenie obejmujące wszystkie jego składniki) oraz np. zindywidualizowane składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz potrącenia dokonywane bez zgody i za zgodą pracownika (kształtujące wynagrodzenie netto; por. wyrok NSA z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 2710/17).

2. Informacja publiczna dotycząca wydatkowania środków publicznych osób nie będących osobami pełniącymi funkcje publiczne

Jak wskazano powyżej, informacja publiczna nie obejmuje wszystkich pracowników urzędów czy też publicznych jednostek organizacyjnych. Z drugiej jednak strony, jak zauważa się w doktrynie i orzecznictwie, informacją publiczną związaną z organizacją urzędu może być – nieodniesiona do konkretnej osoby – informacja o wynagrodzeniu danej osoby, choćby nie pełniła ona funkcji publicznej¹⁰. W ocenie Rzecznika, udostępnienie w rejestrze umów informacji o wydatkowaniu środków publicznych na konkretne stanowiska pracy, osób nie będących osobami pełniącymi funkcje publiczne, nie może być powiązane z imieniem i nazwiskiem danego pracownika.

W tym kontekście należy wskazać na wyrok NSA z dnia 18 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 695/14, w którym NSA stwierdził, że informacją publiczną jest (...) informacja

¹⁰ *Konstytucja RP red. Safjan, Bosek 2016 wyd. 1 / Wild*

o wydatkach podmiotu publicznego na wynagrodzenia pracowników. W tych ramach można żądać szczegółowych danych dotyczących wydatkowania środków publicznych na wynagrodzenia konkretnej grupy pracowników zatrudnionych na określonym stanowisku, a także pracownika, który jako jedyny zajmuje określone stanowisko w ramach struktury organizacyjnej podmiotu publicznego. Bez znaczenia dla uznania takich danych za informację publiczną jest okoliczność, czy dotyczą one pracownika zatrudnionego na stanowisku pomocniczym związanym jedynie z obsługą urzędu, czy osoby pełniącej funkcję publiczną oraz wówczas, gdy żądana informacja pozostaje w związku z pełnieniem tej funkcji. To ma bowiem jedynie znaczenie dla zakresu ochrony wynikającej z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (...) Udzielenie informacji publicznej w postaci danych o wysokości wynagrodzenia osób zatrudnionych w jednostkach finansowanych ze środków publicznych (zarówno pełniących funkcje publiczne, jak też personelu pomocniczego) zazwyczaj nie musi się wiązać z koniecznością ingerencji w ich prawnie chronioną sferę prywatności. Dzieje się tak przede wszystkim wówczas, gdy w danym podmiocie na określonym stanowisku zatrudnionych jest kilka osób. **Udostępnienie informacji publicznej polega bowiem na ujawnieniu wysokości wynagrodzenia wypłacanego na określonym stanowisku, bez wskazywania danych osobowych konkretnej osoby.** Informacją publiczną nie jest bowiem to, jakie wynagrodzenie otrzymuje konkretna osoba, ale kwota wydawana na utrzymanie danego etatu ze środków publicznych. Niemniej jednak niejednokrotnie dochodzi do sytuacji, tak jak w rozpoznawanej sprawie, że udostępnienie informacji publicznej o wysokości wynagrodzenia na określonym stanowisku wprost wskazuje na konkretną osobę fizyczną. Wówczas dochodzi do kolizji dwóch konstytucyjnych praw jednostki tj. prawa do prywatności i prawa do informacji publicznej (podobnie wskazał NSA w wyroku z dnia 18 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 796/14, por. też NSA w wyroku z dnia 27 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 1577/19, oraz w wyroku z dnia 13 listopada 2020 r., sygn. akt I OSK 2198/19).

Należy przy tym wskazać, że w wyroku SN z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt I CSK 190/12, Sąd ten wskazał, że ujawnienie przez jednostkę samorządu terytorialnego imienia i nazwiska osoby, która zawarła z nią umowę cywilnoprawną, nie narusza prawa do prywatności tej osoby, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Podobne stanowisko zajął NSA¹¹ (por. odmienne stanowisko NSA zawarte w wyroku z dnia 25 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2499/13, zgodnie z którym autorzy umów o dzieło podpisanych z Kancelarią Prezydenta RP nie są osobami "pełniącymi funkcje publiczne" lub osobami "mającymi związek z pełnieniem tych funkcji" w rozumieniu art. 5 ust. 2 zdanie drugie u.d.i.p).

¹¹ Podobnie wyroki NSA: z 11.09.2012 r., I OSK 916/12; z 4.02.2015 r., I OSK 531/14; z 16.02.2018 r., I OSK 657/16., SN w wyroku z 19.11.2003 r. ¹² wskazał, że: „nazwisko i imię jest z natury rzeczą skierowaną na zewnątrz znakiem rozpoznawczym osoby fizycznej i wymienienie go (ujawnienie) przez inny podmiot w celu identyfikacji danej osoby nie może być zasadniczo uznane za bezprawne, o ile ze względu na okoliczności towarzyszące nie łączy się to z naruszeniem innego jej dobra, np. czci, godności osobistej lub prywatności”.

Co ważne, według dominującego stanowiska judykatury ochrona dóbr osobistych człowieka obejmuje również, w ramach ochrony prawa do prywatności, dane dotyczące jego majątku i dochodów, bowiem ma on prawo „do milczenia” w tej sferze. Jedynie więc w tych przypadkach, w których ujawnienie tych danych lub żądania złożenia oświadczenia majątkowego znajduje oparcie w przepisach prawa bądź dotyczy dochodów pochodzących ze środków publicznych, nie dochodzi do naruszenia dóbr osobistych osoby, której dane te dotyczą¹².

Prowadzenie rejestru umów w związku z wprowadzonym art. 34a ust. 3 ustawy o finansach publicznych będzie wymagało stosowania powyżej wskazanych standardów wyznaczonych przez Trybunał Konstytucyjny i sądy administracyjne, a to jest kluczowe z punktu widzenia poszanowania konstytucyjnych praw i wolności.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.) zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Ministra o przedstawienie wyjaśnień w niniejszej sprawie, mając na względzie konieczność pogodzenia konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej z konstytucyjnym prawem ochrony prywatności oraz danych osobowych.

W szczególności będę wdzięczny za wskazanie w jaki sposób będzie realizowany obowiązek wprowadzenia danych do rejestru przez kierowników jednostek sektora finansów publicznych. Proszę o informacje czy w zakresie realizacji tego obowiązku planowane są szkolenia oraz podobne działania.

Łączę wyrazy szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pan Mariusz Kamiński
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
ePUAP

¹² A. Partyk, *Ujawnienie stanu majątkowego osoby w kontekście jej dóbr osobistych*, LEX/el. 2019.

Pan Jan Nowak
Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych
ePUAP