

KONFLIKT MIĘDZY PRAWEM DO INFORMACJI PUBLICZNEJ A OCHRONĄ PRAWA DO PRYWATNOŚCI W ODNIESIENIU DO OSÓB PEŁNIĄCYCH FUNKCJE PUBLICZNE

PATRYCJA PRZYBYCIEŃ*

WPROWADZENIE

Naczelna zasada demokratycznego państwa prawa, która nadaje obywatelom możliwość uzyskania wiedzy na temat funkcjonowania własnego kraju i osób działających w jej instytucjach¹, została unormowana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej² w art. 61. Zgodnie z tym przepisem obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji 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. Wszystkie wymienione podmioty ustawa zobowiązuje do udostępniania informacji publicznej, o ile są w jej posiadaniu³. W tym samym akcie prawnym ustawodawca postanowił jednocześnie zasygnalizować, że prawo to nie ma charakteru bezwzględnego⁴. Prawodawca w celu skonkretyzowania i rozwinięcia konstytucyjnych przepisów przyjął w 2001 r. ustawę o dostępie do informacji publicznej⁵, która precyzyjnie reguluje prawa i obowiązki obywateli oraz władz publicznych. Oprócz ogólnej zasady dostępu do informacji publicznej ustawa reguluje również ograniczenia ze

* uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: pati.przybycien@gmail.com, ORCID: 0009-0009-8201-7183

¹ T. Stawecki, *Jawność jako wartość prawna*, „Studia Iuridica” 2004, t. XLIII.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

³ Art. 4 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

⁴ Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05.

⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 902, dalej: u.d.i.p.

względem na ochronę informacji niejawnych lub tajemnic ustawowo chronionych, które w Polsce możemy odnaleźć aż w 130 aktach prawnych⁶. Trafnie podsumował tę sytuację Michał Bernaczyk, konkludując, że „nie jest możliwe ustalenie granic prawa do informacji publicznej bez jednoczesnego sięgania do odrębnych ustaw”⁷. Obszerny katalog przyczyn, które mogą uzasadniać konieczność odmowy dostępu do danych wytworzonych lub posiadanych przez podmioty publiczne, pozwala sądom w rozstrzygnięciach, czy ograniczenia przyjęte w danym stanie faktycznym są „proporcjonalne”, tzn. adekwatne do celu, któremu mają służyć, oraz czy są niezbędne⁸. Podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji wydaje bowiem decyzję odmowną wraz z uzasadnieniem i pouczeniem wnioskodawcy o trybie jej zaskarżenia, jeżeli okoliczności konkretnej sprawy wskazują na potrzebę ochrony wolności i praw, porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa⁹.

OCHRONA PRYWATNOŚCI OSÓB PEŁNIĄCYCH FUNKCJE PUBLICZNE

Jedną z ustawowo wymienionych przyczyn ograniczających dostęp do informacji publicznej może być ochrona prywatności osób pełniących różnorodne funkcje publiczne. Idea ochrony życia prywatnego była niejednokrotnie definiowana zarówno przez światowych, jak i polskich myślicieli. Według XIX-wiecznych prawników bostońskich Samuela D. Warrena i Louisa D. Brandeisa prywatność, tak jak i inne wartości, np. życie czy wolność, cechuje powszechność, niezmienność, nadrzędność w stosunku do państwa, czy społeczności oraz niezbywalność. W swoim przełomowym artykule uznali, że „prywatność jest dobrem samoistnym, przyrodzonym i stałym, wyrażającym się przez sferę odosobnienia przysługującej każdej jednostce, w obrębie której jednostka, korzystając z prawa do prywatności, kreuje własną osobowość, decyduje o sprawach osobistych, fizycznych i psychicznych – wtedy, gdy sobie tego życzy, a także chroni prywatność, gdy ta jest naruszana”¹⁰. W Polsce prekursorem w badaniach nad ochroną prywatności był prawnik Andrzej Kopff. Uważał on, że „prawo do ochrony życia prywatnego jednostki należy interpretować jako prawo do życia własnym życiem, układanym według własnej woli z ograniczeniem do niezbędnego minimum wszelkiej ingerencji zewnętrznej”¹¹.

⁶ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008, s. 9.

⁷ M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 26.

⁸ L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 18.

⁹ M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 35.

¹⁰ S.D. Warren, L.D. Brandeis, *The Right to privacy*, „Harvard Law Review” 1890, nr 5.

¹¹ A. Kopff, *Koncepcja praw do intymności i do prywatności życia osobistego (zagadnienia konstrukcyjne)*, „Studia Cywilistyczne” 1972, t. XX, s. 30.

Konstytucja na mocy art. 47 stoi na straży prawa do prywatności, które niejednokrotnie znajduje się w kolizji z przywoływanym już wcześniej przepisem art. 67 u.d.i.p. Kryteria ważenia kolidujących ze sobą wartości podlegają każdorazowej ocenie z punktu widzenia mechanizmu proporcjonalności. Ograniczając pewną sferę wolności i praw konstytucyjnych obywatela, przepisy ustawy należy wyklądać w sposób, który przede wszystkim nie naruszy jej istoty i nie spowoduje zachwiania relacji konstytucyjnego dobra, które jest ograniczane, np. prawo do informacji publicznej, w stosunku do wartości, jakie są chronione, np. tajemnica przedsiębiorcy, czy ochrona prywatności. Cel, jaki przyświeca obronie, musi być także kwalifikowany w kategoriach wartości konstytucyjnej, np. interes jednostki, interes Państwa, porządek publiczny oraz bezpieczeństwo. Co ważne i na co zwrócił uwagę WSA w Gorzowie: „Odmawiając udostępnienia informacji publicznej, można powołać się na prawo do prywatności tylko w odniesieniu do informacji o osobach niepełniących funkcji publicznych, niemających związku z pełnieniem tych funkcji lub osób, które nie zrezygnowały z przysługującego im w tym zakresie prawa ochrony. Odmowa w takiej sytuacji przybrać powinna formę decyzji administracyjnej”¹².

W celu prawidłowej oceny wniosku w tego typu sprawie w pierwszej kolejności należy zbadać, czy dotyczy on osoby pełniącej funkcję publiczną. Ustawodawca nie zdecydował się na zdefiniowanie tego pojęcia, dlatego orzecznictwo musiało wypracować własną interpretację. Przyjmuje się więc, że „osoba pełniąca funkcje publiczne” jest każdy, kto pełni funkcję w organach władzy publicznej lub też w strukturach osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, jeżeli tylko funkcja ta ma związek z dysponowaniem majątkiem państwowym lub samorządowym albo zarządzaniem sprawami związanymi z wykonywaniem swych zadań przez władze publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują lub gospodarują mieniem komunalnym, lub majątkiem Skarbu Państwa. Nie ma przy tym znaczenia, na jakiej podstawie prawnej osoba wykonuje funkcję publiczną”¹³. W praktyce są to w szczególności osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, pracownicy urzędów państwowych, dyrektorzy szkół publicznych, a nawet nauczyciele. Nie jest to oczywiście lista zamknięta. Warto w tym miejscu przytoczyć stanowisko M. Jabłońskiego i K. Wygody, którzy podjęli się próby ujednolicenia terminologii, uznając, że „dla oznaczenia osoby, która uczestniczy w realizacji zadań publicznych, zamiennie używa się terminów: funkcjonariusz publiczny, funkcja publiczna, pracownik administracji publicznej, urzędnik, a określenia te można stosować nie tylko w odniesieniu do administracji publicznej, ale również do działalności władzy ustawodawczej i wykonawczej”¹⁴.

Ograniczenie, a nawet całkowite odmówienie udzielenia informacji jest możliwe również ze względu na okoliczność, kiedy wniosek dotyczy osób, które nie pełnią funkcji publicznych. Wyroki sądów przychylają się do interpretacji, że są to osoby, których działalność w strukturze organu publicznego ma charakter wyłącznie

¹² Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 lipca 2017 r., II SAB/Go 30/17.

¹³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 2 września 2014 r., II SA/Kr 940/14.

¹⁴ M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 164.

pomocniczy, usługowy i techniczny. Czynności wykonywane na takich stanowiskach mogą, ale nie muszą być uwzględnione podczas podejmowania decyzji wpływających na sytuację innych osób. Mowa zatem o stanowiskach takich jak starszy majster, kierownik magazynu, sekretarka, pomoc biurowa, pomoc techniczna, kucharka, kierowca, portier¹⁵.

Właściwa klasyfikacja wniosku o udostępnienie informacji publicznej ze względu na to, czy dotyczy on osoby pełniącej funkcję publiczną, czy nie, jest niezwykle istotna. Od odpowiedniej interpretacji będzie zależało, czy zostanie wyjawiona żądana informacja, czy też nie. Potwierdza to zapadły niedawno wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził, że organ powinien za każdym razem analizować, czy udostępnienie wymaganych dokumentów jest niezbędne z punktu widzenia celów prawa do informacji publicznej i jednocześnie nie narusza intymności i prywatności pracownika¹⁶.

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ A OCHRONA PRAWA DO PRYWATNOŚCI PODCZAS REKRUTACJI KANDYDATÓW DO PRACY

Proces rekrutacyjny w jednostkach samorządu terytorialnego jest ściśle uregulowany w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹⁷. Na mocy art. 13 u.o.pr.sam., ogłoszenie o naborze do pracy musi być umieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń w jednostce, dla której prowadzony jest nabór. Kolejne ustępy przepisu określają treść takiego ogłoszenia, jednak kluczowy jest ustęp ostatni, czwarty. Stanowi on, że: „Informacje o kandydatach, którzy zgłosili się do naboru, stanowią informację publiczną w zakresie objętym wymaganiami związanymi ze stanowiskiem określonym w ogłoszeniu o naborze”¹⁸. Mamy tutaj wprost wyrażone przez ustawodawcę stanowisko tożsame z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. g u.d.i.p, na mocy którego udostępnianiu podlega informacja publiczna o naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska, w zakresie określonym w przepisach odrębnych. Nie ma zatem wątpliwości, że informacja o przeprowadzanej rekrutacji w organach administracyjnych ma charakter informacji publicznej. Jawność ta jednak nie jest nieograniczona. Na ten temat został wydany kluczowy wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2009 r.¹⁹ Sprawa dotyczyła skargi złożonej na bezczynność burmistrza, który na wniosek zainteresowanego nie udostępnił informacji publicznej w formie papierowej o kandydatach, którzy zgłosili się w ramach naboru na stanowisko sekretarza. Wnioskodawca chciał uzyskać CV, list motywacyjny i kserokopie dokumentów potwierdzających wykształcenie, staż pracy i kwalifikacje osoby zatrudnionej oraz pozostałych dwóch kandydatów odrzuconych. Sprawa została rozpatrzona przez sądy administracyjne obu instancji,

¹⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 stycznia 2020 r., II SAB/Gd 125/19.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 28 lipca 2021 r., III OSK 3275/21.

¹⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 530, dalej: u.o.pr.sam.

¹⁸ Art. 13 u.o.pr.sam.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2009 r., I OSK 683/09.

które zgodnie ustaliły, że na mocy art. 13 ust. 4 u.o.pr.sam. dane, które będą w konkretnym postępowaniu uznane za informacje publiczne, wynikają z analizy ogłoszenia o naborze. Dodatkowo zostało stwierdzone, że CV, listy motywacyjne, referencje czy świadectwa pracy są dokumentami prywatnymi, co niejednokrotnie było już podkreślane w orzecznictwie sądowym²⁰. W swoim uzasadnieniu sąd pouczył, że dokumenty dostarczane przed zatrudnieniem zawierają różnorakie dodatkowe informacje, które nie dotyczą spełnienia wymogów zatrudnienia na danym stanowisku, np. informacje o stanie rodzinnym, zainteresowaniach, adresy poprzednich pracodawców, informacje związane z zajęciem wynagrodzenia za pracę czy wykorzystaniem urlopem.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że orzecznictwo sądowe jednak nie jest do końca jednomyślne w tym temacie. Wyrok WSA we Wrocławiu z listopada 2017 r.²¹ zauważa, że zakwalifikowanie dyplomu, świadectwa ukończenia szkoły, certyfikatu księgowego, zaświadczenia o niekaralności, do kategorii dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p., ma wpływ na katalog uprawnień, jakie przysługują podmiotowi wnioskującemu. Ustawa ta bowiem przewiduje, że prawo do informacji publicznej obejmuje m.in. uprawnienie do wglądu do dokumentu urzędowego. Zdaniem sądu prawo to ma szerokie znaczenie i nie ogranicza się do możliwości samego zapoznania się z treścią dokumentu. Dodatkowo zostało podkreślone, że zobowiązany nie może odmówić udostępnienia informacji publicznej w sposób wskazany we wniosku, jeżeli dysponuje środkami technicznymi umożliwiającymi udostępnienie informacji w formie i w sposób żądany we wniosku.

Jest to jednak pogląd mniejszościowy, ponieważ w większości przypadków sądy administracyjne stoją na stanowisku, że udostępnienie informacji publicznych nie jest tożsame z udostępnieniem nośnika, na którym są one zawarte²². W przypadku innych rodzajów nośników informacji publicznej niż dokument urzędowy podmiot zobowiązany nie ma obowiązku ich udostępniać, a jedynie może przekazać zawartą w nich informację publiczną²³. Źródło informacji to miejsce jej pochodzenia, czyli np. dokument pisany, natomiast udzielenie informacji to zakomunikowanie czegoś, czyli czynność materialno-techniczna. W związku z tym CV nie stanowi informacji publicznej i nie może zostać przekazane w trybie dostępu do informacji publicznej²⁴. Analizując dogłębnie całość zagadnienia, należy wspomnieć o wyrokach, które uznają niektóre dokumenty stworzone przez funkcjonariuszy publicznych, czyli np. pracowników administracji samorządowej, jako dokumenty podlegające udostępnieniu²⁵. Takim dokumentem może być np. protokół z posiedzenia komisji rekrutacyjnej, w oparciu o który doszło do zatrudnienia na dane stanowisko urzędnicze.

Podsumowując powyższy wątek, należy zauważyć, że z punktu widzenia interesu publicznego otwarty konkurs rekrutacyjny ma na celu pozyskanie najbardziej

²⁰ Wyrok NSA z dnia 11 maja 2006 r., II OSK 812/05 oraz z dnia 20 marca 2008 r., II GSK 459/07.

²¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 listopada 2017 r., IV SA/Wr 479/17.

²² Wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2009 r., I OSK 683/09.

²³ Wyrok NSA z dnia 1 lipca 2021 r., III OSK 3556/21.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2019 r., I OSK 852/17.

²⁵ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 9 sierpnia 2018 r., II SAB/Ke 43/18.

wartościowych pracowników oraz zapobieżenie zachowaniom korupcyjnym oraz nepotycznym. Upublicznianie informacji nie ma jednak zakresu bezgranicznego. Sądy stoją na straży ochrony prywatności i nie pozwalają na upublicznianie dokumentów takich jak życiorys, list motywacyjny oraz świadectwa pracy z poprzednich miejsc zatrudnienia, które są przedstawiane potencjalnemu pracodawcy.

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ A OCHRONA PRAWA DO PRYWATNOŚCI OSÓB ZAWIERAJĄCYCH UMOWY CYWILNOPRAWNE

Analizując kolejny aspekt dostępu do informacji publicznej i ich ograniczania, warto zwrócić uwagę na umowy cywilnoprawne, w szczególności umowy zlecenia oraz umowy o dzieło zawierane z osobami fizycznymi. Sądy wypracowały już jednolitą wykładnię, dzięki której nie budzi wątpliwości, że treść umowy cywilnoprawnej, której jedną ze stron jest organ administracji państwowej, stanowi informację publiczną²⁶. Wobec tego również informacje zawarte w tychże umowach o świadczenie usług należy zakwalifikować jako informacje publiczne, a to urząd powinien rozważyć, czy istnieją przeszkody w udostępnieniu treści tych umów, wskazane w art. 5 ust. 1 i 2a u.d.i.p. W tej sprawie rozstrzygnięcie wydał Naczelny Sąd Administracyjny w 2019 r.²⁷ W swojej tezie powiedział: „Nie każda umowa cywilnoprawna podlega ujawnieniu, lecz tylko taka umowa, która ze względu na swój charakter powinna zostać ujawniona. Chodzi tu o takie umowy cywilnoprawne, na podstawie których osoby je zawierające otrzymają wynagrodzenie ze środków publicznych lub będą realizować zadania publiczne”. Podstawowym więc obowiązkiem organu jest ustalenie, czy żądane dane osobowe dotyczą osoby pełniącej funkcje publiczne i mają związek z pełnieniem tych funkcji. Jeżeli urząd ustali taki związek, to obowiązany jest udostępnić żądane informacje. Reżim ochrony prawa do prywatności i reżim ochrony danych osobowych są wobec siebie niezależne. Trudno jest zatem jednoznacznie przesądzić, czy udostępnienie imienia i nazwiska osoby fizycznej przez jednostkę publiczną narusza prawo do prywatności. Problem ten może być rozstrzygnięty jedynie na tle konkretnych okoliczności danej sprawy.

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ A OCHRONA PRAWA DO PRYWATNOŚCI W UMOWACH O PRACĘ

W kolejnej części opracowania chciałabym poruszyć kwestię ochrony danych o wysokości wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w placówkach publicznych. Na podstawie przytoczonych już przepisów nie ulega wątpliwości, że wysokość płac pracowników samorządu terytorialnego – np. wójta gminy, starosty powiatu, marszałka województwa i ich zastępców oraz pozostałych pracowników tych urzędów – stanowi informację publiczną. Jak wskazał WSA w Kielcach, funkcjonariusze publiczni

²⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 kwietnia 2015 r., IV SAB/Wr 12/15.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 25 września 2019 r., I OSK 613/19.

nie mogą korzystać z ochrony danych osobowych w zakresie imienia, nazwiska i wysokości ich wynagrodzenia – na podstawie przepisów ustawy o ochronie danych osobowych²⁸. Zgodnie z przepisami informacją publiczną jest również informacja o wydatkowaniu przez organ administracji publicznej środków publicznych, w tym na pokrycie wynagrodzeń oraz nagród osób zatrudnionych w organach administracji publicznej. W orzecznictwie funkcjonuje wykładnia, która broni jednak zbyt szerokiego upowszechniania informacji w zakresie wynagrodzeń. Jak wskazał NSA w wyroku z 2015 r., ochronie prawa do prywatności podlegają wszelkie świadczenia wynikające ze statusu rodzinnego lub socjalnego pracownika²⁹.

Rozbieżne interpretacje dotyczą jednak zakwalifikowania pracownika jako pełniącego funkcję publiczną lub jako pracownika pomocniczego. W zależności od przypisanej funkcji, taki pracownik może podlegać ochronie ze względu na prywatność, o ile wcześniej sam z niej nie zrezygnuje. WSA w Warszawie w 2017 r. stwierdził³⁰: „Należy bowiem mieć na względzie to, że fakt, że dana osoba nie pełni funkcji publicznej, nie jest równoznaczne z tym że wysokość przyznanych tej osobie środków publicznych nie będzie stanowiła 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”.

Inną interpretację można znaleźć w orzecznictwie NSA, który twierdzi, że 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 obsługi³¹. W praktyce zazwyczaj udzielenie informacji publicznej w postaci danych o wysokości wynagrodzenia osób zatrudnionych w jednostkach finansowanych ze środków publicznych nie narusza sfery prywatności, ponieważ na takich samych stanowiskach zatrudnionych jest więcej niż jedna osoba, zarówno pełniących funkcje publiczne, jak też personelu pomocniczego. Dochodzi wówczas do udostępnienia wysokości wynagrodzenia wypłacanego na określonym stanowisku, bez wskazywania danych osobowych konkretnej osoby. Gdy jednak udostępnienie informacji publicznej o wysokości płacy na określonej posadzie wprost wskazuje na konkretną osobę fizyczną, wówczas dochodzi do kolizji dwóch konstytucyjnych praw jednostki, tj. prawa do prywatności i prawa do informacji publicznej.

Według orzecznictwa z jednej strony to, czy dana osoba pełni funkcję publiczną, pozostaje bez wpływu na ocenę, czy jej wynagrodzenie stanowi informację publiczną. Pracownik samorządowy jest bowiem beneficjentem środków publicznych, ponieważ pobiera wynagrodzenie za pracę i ewentualne premie. Informacja o dysponowaniu środkami publicznymi stanowi zaś niewątpliwie informację o charakterze publicznym w rozumieniu u.d.i.p. Z drugiej strony sądy podkreślają, że

²⁸ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 czerwca 2008 r., II SAB/Ke 18/08.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 18 lutego 2015 r., I OSK 695/14.

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 stycznia 2017 r., II SAB/Wa 349/16.

³¹ Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2013 r., I OSK 1044/13.

w każdym przypadku należy rozważyć, czy i w jakim zakresie dopuszczalna jest ingerencja w prawo do prywatności szeregowych pracowników urzędów, którzy wykonują jedynie szeroko rozumiane czynności pomocnicze, np. obsługa biurowa, informatyczna, utrzymanie czystości.

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ A OCHRONA PRAWA DO PRYWATNOŚCI WIZERUNKU

Warto pochylić się jeszcze nad kwestią formatu, w jakiej może występować informacja publiczna. W większości przypadków jest to dokument tekstowy zawierający treść odnoszącą się do organu władzy publicznej, w tym do osób pełniących funkcje publiczne. Jednak w wyniku skarg pochodzących od petentów sąd musiał rozszerzyć zakres, w jakich może występować owa informacja. Sąd administracyjny w Łodzi musiał rozstrzygnąć, jak zakwalifikować zdjęcia prokuratorów, o które wnioskowała strona³². W treści wyroku możemy przeczytać, że „są to zarówno dokumenty wytworzone przez organy administracji, jak i te, których organ używa, nawet jeśli nie pochodzą one wprost od organów administracji.” Dalej sąd wskazał, że „konkludując należy wskazać, że z okoliczności sprawy jednoznacznie wynika, że organy prokuratury są w posiadaniu zdjęć prokuratorów i znajdują się one w ich aktach osobowych. W takiej sytuacji musi być oczywiste, że informacja, której udzielenia domaga się skarżący, stanowi informację publiczną”.

W podobnej sprawie wypowiedział się WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 3 września 2015 r.³³, ale tym razem zostało wyrażone odmienne stanowisko. Wniosek o udostępnienie danych publicznych dotyczył dwóch informacji: dat urodzenia czterech prokuratorów oraz ich wizerunku. W opinii sądu „skoro organy prokuratury są organami władzy publicznej, a poszczególni prokuratorzy są osobami pełniącymi funkcje publiczne, to dane dotyczące poszczególnych prokuratorów (zawarte np. w aktach osobowych czy w legitymacjach służbowych) są informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Mając to na uwadze, należy zatem zgodzić się ze stanowiskiem skarżącego co do kwalifikacji wszystkich zażądanych danych (informacji o latach urodzenia prokuratorów i informacji stanowiącej ich wizerunki) jako publicznych”. W kolejnych słowach zostało podkreślone, że indywidualnie jednak należy rozpatrzyć żądanie udostępnienia wizerunku prokuratorów, które – zdaniem składu orzekającego – stanowi informację ze sfery prywatności niemającą wpływu na objęcie stanowiska prokuratorskiego czy ocenę wykonywania obowiązków. Okoliczność, że wizerunek prokuratora znajduje się w legitymacji służbowej mogącej być okazaną podczas wykonywania czynności służbowych, oznacza tylko tyle, że podczas konkretnej czynności procesowej prokurator umożliwia swoją identyfikację konkretnym osobom wykonującym obowiązki służbowe, ale nie oznacza, że każdy obywatel niezwiązany z konkretną sprawą ma prawo do zapoznania się z tym wizerunkiem, podobnie jak np. z miejscem zamieszkania prokuratora czy jego stanem

³² Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 grudnia 2013 r., II SAB/Łd 116/13.

³³ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 września 2015 r., II SA/Bk 452/15.

cywilnym. Prowadzi to do podsumowania, że wizerunek prokuratora, mimo że dotyczy osoby pełniącej funkcję publiczną, nie jest powiązany z tą funkcją, zatem podlega ochronie ze względu na prywatność i jako taki nie może zostać udostępniony w drodze czynności materialno-technicznej.

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ A OCHRONA PRAWA DO PRYWATNOŚCI WŁASNEGO WZORU PODPISU

Kolejnym ciekawym rozstrzygnięciem musiał zająć się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie³⁴. Wniosek o udzielenie informacji publicznej dotyczył udostępnienia wzoru podpisu, kserokopii tego podpisu lub samego podpisu wszystkich zatrudnionych w Prokuraturze Rejonowej funkcjonariuszy publicznych oraz odciski pieczęci służbowej, kserokopie takiego odcisku lub jej wzór. WSA uznał, że: „przy braku obowiązku utrwalenia wzoru podpisu informację publiczną stanowić może tylko już złożony i towarzyszący określonej treści podpis, jako element dokumentu. Zatem strona, w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie może domagać się udostępnienia samego podpisu jako takiego, który w formie abstrakcyjnej, nie utrwalonej, nie istnieje, a do żądania wytworzenia takowego nie ma podstaw. Postulat upowszechnienia podpisu jest co do istoty przedmiotu różny od żądania udostępnienia dokumentu zawierającego podpis”. Warto w tym miejscu przypomnieć, że jedną z zasad udostępnienia informacji przez zobowiązanego jest sytuacja, gdy informacja ta nie została wcześniej udostępniona, nie funkcjonuje już w publicznym obiegu, a więc zainteresowany nie może się z nią zapoznać inaczej, niż składając wniosek o udzielenie informacji publicznej. Powyższa reguła ma duże znaczenie przy rozpoznawaniu wniosków obejmujących żądania udostępnienia orzeczeń znajdujących się w aktach spraw. Takie wnioski będą skuteczne tylko wówczas, gdy orzeczenia nie są w żaden sposób udostępnione do publicznej wiadomości, np. w publikatorach lub na stronach internetowych³⁵. Nawiązując więc do kwestii udostępnienia podpisu lub jego wzoru, należy zauważyć, że w większości takie żądanie będzie odrzucone również ze względu na publiczny już dostęp do takiej informacji, np. opublikowane zarządzenia wójta gminy, które każdorazowo zawierają podpis z pieczęcią.

³⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 lipca 2007 r., II SAB/Kr 34/06.

³⁵ H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym*, Warszawa 2013.

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ A OCHRONA PRAWA DO PRYWATNOŚCI KORZYSTAJĄCYCH ZE ŚWIADCZEŃ ZAKŁADOWEGO FUNDUSZU ŚWIADCZEŃ SOCJALNYCH

Analizując kolejne stanowiska judykatury, nie sposób nie wspomnieć o rozbieżności w interpretacji środków przyznanych z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych jako informacji publicznej. Zasady tworzenia przez pracodawców ZFŚS i gospodarowania jego środkami zostały określone w ustawie z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych³⁶. Fundusz przeznaczony jest na finansowanie działalności socjalnej organizowanej na rzecz osób uprawnionych do korzystania z takiego budżetu, koszty utrzymania, inwestycji oraz remontów obiektów wykorzystywanych społecznie³⁷. Nad możliwością udostępnienia informacji z takiego funduszu pochylił się WSA we Wrocławiu³⁸. Sąd rozpatrywał skargę wnioskodawcy, który zwrócił się do dyrektora liceum o udostępnienie regulaminu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz umieszczenie go w biuletynie informacji publicznej szkoły. Rozstrzygnięcie zapadłe w tej sprawie zobowiązało dyrektora szkoły do udostępnienia wymaganej informacji. Sąd w uzasadnieniu podniósł, że działalność ZFŚS jest informacją publiczną, ponieważ jego tworzenie przez pracodawców oraz gospodarowanie środkami funduszu działa w oparciu o uregulowania ustawowe. WSA zwrócił też uwagę, że wnioskodawca nie był uprawniony do żądania umieszczenia informacji w biuletynie konkretnej informacji publicznej, ponieważ obowiązujące przepisy prawa nie przyznają takiego uprawnienia.

Zbliżoną sprawę rozpatrzył również sąd w Rzeszowie, który wyjaśnił, że nie ma podstaw do odmowy przekazania informacji publicznej zawierającej dane osobowe, w tym wysokość indywidualnego wsparcia, wnioskujących o przydzielenie środków z ZFŚS, o ile takie świadczenia przyznane są osobom pełniącym funkcje publiczne. Dodatkowo organ wymiaru sprawiedliwości stwierdził, że jawne powinny być także wnioski o dofinansowanie z tym zastrzeżeniem, że jeśli zawierałyby informacje dotyczące konkretnych jednostek chorobowych bądź też zawierałyby wyniki badań czy zaświadczenia lekarskie, to w tym zakresie konieczne byłoby wydanie decyzji o odmowie udostępnienia tych ostatnich ze względu na podlegającą w takim wypadku ochronie prywatność osoby fizycznej pełniącej funkcje publiczną³⁹.

Podobnie jak we wcześniejszych zagadnieniach, tak i w tym został wydany wyrok zawierający odmienną interpretację. Sąd w Olsztynie stwierdził: „świadczenia z funduszu socjalnego nie mają charakteru wynagrodzenia za pracę, lecz są formą pomocy skierowaną do pracowników, członków ich rodzin, byłych pracowników oraz innych osób, którym pracodawca przyznał w regulaminie prawo korzystania ze świadczeń bytowych finansowanych z funduszu socjalnego. Zatem świadczenia te nie są związane ze sprawowaniem określonej funkcji, lecz z faktem

³⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 923, dalej: ZFŚS.

³⁷ T. Elmercyc, *Źródła finansowania zakładowych obiektów socjalnych*, „Służba Pracownicza” 1994, nr 10, s. 11.

³⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 maja 2021 r., IV SAB/Wr 129/21.

³⁹ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 listopada 2020 r., II SAB/Rz 75/20.

pozostawiania w stosunku zatrudnienia”⁴⁰. Zauważył, że świadczenia dostępne są zarówno dla aktualnie zatrudnionych, ale również dla emerytowanych pracowników czy członków ich rodzin, którzy znajdują się w określonej regulaminem zakładowego funduszu sytuacji życiowej. Sąd nadmieniał, że korzystanie przez pracowników, w tym osoby pełniące funkcje publiczne, z funduszu świadczeń socjalnych pozostaje bez związku z wykonywaniem zadań publicznych. Także wysokość przyznanych świadczeń pozostaje w oderwaniu od aktywności zawodowej i nie jest związana ze sposobem wywiązywania się przez pracownika z ciążących na nim obowiązków. Biorąc wszystkie wcześniej wymienione aspekty pod uwagę, sąd stwierdził, że dane dotyczące indywidualnych zapomóg z funduszu świadczeń socjalnych nie mają charakteru informacji publicznej i nie podlegają udostępnieniu w ramach stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jest to stanowisko, do którego przychyliła się większość judykatury.

Na podstawie powyższych wyroków można uznać, że za informację publiczną może zostać uznana „całościowa” kwota wydatkowana w ramach funduszu socjalnego, jednak udostępnianie informacji o indywidualnym wsparciu dla poszczególnych pracowników w większości stanowisk będzie uznane jako sprzeczne z prawem do prywatności osoby fizycznej.

ZAKOŃCZENIE

W podsumowaniu analizy omawianego zagadnienia warto przytoczyć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego⁴¹, który oceniając zgodność omawianej regulacji z ustawą zasadniczą, zauważył, że nie jest możliwe podanie dokładnego katalogu sytuacji, w których zachodzi związek pomiędzy prywatnym życiem osoby pełniącej funkcję publiczną a jej działalnością w tej sferze, dlatego każdą sytuację trzeba oceniać indywidualnie. W dalszej części wyroku można przeczytać, że w pewnych sytuacjach związek między życiem prywatnym a działalnością publiczną obywatela może być niezauważalny dla przeciętnego odbiorcy, a ujawnienie pozornie niezwiązanych z tą działalnością informacji może mieć istotne znaczenie dla dobra publicznego. Trybunał w kolejnych słowach orzekł, iż obowiązek ujawnienia informacji ze sfery życia prywatnego osoby pełniącej funkcję publiczną nie może wykraczać poza wiadomości niezbędne dla oceny funkcjonowania instytucji publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Bezsporne pozostaje stanowisko, że życie intymne osób pełniących funkcje publiczne podlega bezwzględnej ochronie, a ujawnienie informacji o ich życiu prywatnym musi mieć na względzie ważny interes społeczny i nie polegać jedynie na wywołaniu sensacji, czy zaspokojeniu ciekawości. Zważając jednak na brak precyzyjnie zdefiniowanych pojęć np. osoby pełniącej funkcje publiczne, orzecznictwo sądowe stara się samo odkodowywać ich znaczenia. Na podstawie indywidualnych stanów faktycznych wydawane są wyroki określające, czy dana informacja powinna zostać ujawniona, czy zastosować należy wyjątek od

⁴⁰ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 października 2016 r., II SAB/OI 82/16.

⁴¹ Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05.

zasady jawności, dając prymat prawu do prywatności osoby fizycznej. Prowadzi to niejednokrotnie do negatywnego zjawiska, kiedy w zależności od składu sędziowskiego pojęciom są nadawane odmienne znaczenia.

Pomimo już ponad 20-letniego okresu obowiązywania ustawy o dostępie do informacji publicznej, sądy rozpatrujące sprawy odnoszące się do jej przepisów nadal nie wypracowały jednolitych stanowisk w wielu kwestiach. Orzecznictwo na przestrzeni lat ewoluowało i można śmiało stwierdzić, że dalej tak będzie. Jak zostało pokazane w niniejszym opracowaniu, pomysłowość wnioskujących jest niezwykle bogata, dlatego będzie istniała ciągła potrzeba odkodowywania pojęć niejasnych, pogłębiania analizy sytuacji ograniczających dostęp do informacji oraz ujednolicania zasad jawności życia publicznego.

BIBLIOGRAFIA

- Bernaczyk M., *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014.
- Elmeryc T., *Źródła finansowania zakładowych obiektów socjalnych*, „Służby Pracy” 1994, nr 10.
- Garlicki L., *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10.
- Jabłoński M., Wygoda K., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002.
- Kopff A., *Koncepcja praw do intymności i do prywatności życia osobistego (zagadnienia konstrukcyjne)*, „Studia Cywilistyczne” 1972, t. XX.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008.
- Knysiak-Molczyk H., *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym*, Warszawa 2013.
- Stawecki T., *Jawność jako wartość prawna*, „Studia Iuridica” 2004, t. XLIII.
- Warren S.D., Brandeis L.D., *The right to privacy*, „Harvard Law Review” 1890, nr 5.

KONFLIKT MIĘDZY PRAWEM DO INFORMACJI PUBLICZNEJ A OCHRONA PRAWA DO PRYWATNOŚCI W ODNIESIENIU DO OSÓB PEŁNIĄCYCH FUNKCJE PUBLICZNE

Streszczenie

Celem opracowania było prześledzenie dorobku orzecznictwa związanego z granicami ochrony życia prywatnego osób pełniących funkcje publiczne. Katalog przyczyn ograniczenia wymieniony jest w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Jest to jednak zakres otwarty, dlatego sądy w wyniku dokonywanej analizy okoliczności konkretnej sprawy są upoważnione do uznawania, czy z uwagi na potrzebę ochrony wolności i praw, porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa istnieje konieczność odmówienia udostępnienia informacji. Jedną z przyczyn ograniczających dostęp do informacji jest ustawowo przewidziana okoliczność ochrony prywatności osoby pełniącej funkcje publiczne,

w zakresie niemającej związku z pełnieniem tej funkcji oraz z pominięciem przypadku, gdy tak osoba sama zrezygnuje z tego prawa. Ze względu jednak na niewystępowanie dotychczas w przepisach powszechnie obowiązujących definicji takiej jednostki, sądy starają się we własnym zakresie objaśniać znaczenie podczas wydawania wyroków dla danej sprawy. Trudność w zdekodowaniu tego nieprecyzyjnego pojęcia przynosi w praktyce ryzyko rozbieżności w orzecznictwie dla stosunkowo tożsamyh stanów faktycznych.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, osoba pełniąca funkcję publiczną, prawo do prywatności, granice prawa do informacji, funkcjonariusz publiczny, administracja publiczna

CONFLICT BETWEEN THE RIGHT TO PUBLIC INFORMATION AND THE PROTECTION OF THE RIGHT TO PRIVACY WITH RESPECT TO PUBLIC OFFICIALS

Abstract

The purpose of the paper was to tracing the body of jurisprudence to the related to the limits of protection of the private life of persons holding public office. A catalog of reasons for restrictions is listed in the Law on Access to Public Information. However, it is an open scope, so the courts, as a result of their analysis of the circumstances of a particular case, are authorized to consider whether, due to the need to protect freedoms and rights, public order, security or important economic interests of the state, there is a necessity to deny access to information. One of the reasons for restricting access to information is the statutory circumstance of protecting the privacy of a person performing public functions, to the extent not related to the performance of such functions, and excluding the case where such a person himself waives this right. However, due to the non-existence of a definition of such an entity in common law to date, the courts are trying to clarify the meaning on their own when making judgments for a given case. The difficulty of decoding this imprecise concept in practice raises the risk of discrepancies in jurisprudence for relatively identical facts.

Keywords: public information, public functionary, right to privacy, limits of the right to information, public official, public administration