

Ochrona prywatności

Pełnienie funkcji publicznej w ramach służby publicznej

W artykule poruszono zagadnienie ochrony prywatności osoby pełniącej funkcję publiczną w ramach szeroko rozumianej służby publicznej. Wskazano, jak obecnie identyfikuje się to pojęcie i kto pełni taką funkcję, a także przesłanki racjonalnego ograniczania prawa do prywatności z perspektywy realizacji prawa dostępu do informacji publicznej (art. 47 i 61 Konstytucji RP). Przybliżono też praktykę orzekania w tego rodzaju sprawach (dotyczących obowiązków i charakteru ochrony) przez Trybunał Konstytucyjny oraz sądy administracyjne.

MARIUSZ JABŁOŃSKI

Wprowadzenie

W czasie gdy prowadzono prace nad treścią Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku¹, czyli w latach 1993–1997, rozumienie pojęć służba publiczna i osoba pełniąca funkcję publiczną nie było jednoznacznie ukształtowane². Przyjmowano jednak, że konstytucyjne zidentyfikowanie korpusu służby cywilnej będzie służyć stworzeniu zupełnie nowego modelu organizacyjno-kadrowego,

k którego członkowie zapewnią zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa w urzędach administracji (choć tylko rządowej – art. 153 Konstytucji)³. Takie wąskie ujęcie podmiotowe, przy jednocześnie kontynuowanej praktyce normatywnej kształtowania odrębnych (ustawowych) reżimów służbowych nie doprowadziło ostatecznie do osiągnięcia pierwotnego celu, jakim miało być również czytelne zdefiniowanie statusu osoby, która w ramach

¹ Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483, ze zm.

² Zob. szerzej A. Łukaszczuk: *Kształtowanie się modelu ustrojowego służby cywilnej w Polsce*, Warszawa 2014, (rozdział II i n.); M. Jabłoński: *Prawo dostępu do służby publicznej*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, B. Banaszak i A. Preisner (red.), Warszawa 2002, s. 625-644.

³ Jednoznacznie sprecyzowano, że urzędnik służby cywilnej nie może sprawować mandatu poselskiego (art. 103 ust. 2 Konstytucji).

służby publicznej wykonuje swoje obowiązki. Pomimo że minęło już ponad ćwierć wieku, można postawić tezę, że niewiele się w tym obszarze zmieniło, a jeśli już, to na niekorzyść postrzegania gwarancji praw osób, które taką służbę jeszcze pełnią.

Jednym z licznych dowodów deprecjacji efektywności służby publicznej, a także pauperyzacji osób tworzących jej skład są ustalenia kontroli przeprowadzonych przez NIK w latach 2023 i 2024 (dotyczące pracowników służby cywilnej)⁴. Zawarte w nich dane potwierdzają bowiem wiele artykułowanych publicznie problemów⁵:

- istnieje wiele wakatów, które od lat nie mogą zostać skutecznie obsadzone;
- niewiele osób, w szczególności młodych, jest zainteresowanych ubieganiem się o stanowisko w służbie publicznej;
- nie ma rozwiązań, które pozwoliłyby na pozyskanie na rynku wykwalifikowanych specjalistów;
- bardzo często nowo zatrudnieni, po krótkim okresie tzw. „zapoznania się z realiami służby”, porzucają pełnienie swoich obowiązków;

- zdecydowana większość przedstawicieli personelu urzędniczego przekroczyła 40. rok życia;
- pracownicy nie dostrzegają istotnych i systemowych gwarancji związanych z pełnieniem służby;
- proponowane wynagrodzenia (nie tylko nowym pracownikom) są na poziomie, który w wielu wypadkach odpowiada minimalnemu wynagrodzeniu gwarantowanemu ustawowo.

Te i inne czynniki (np. brak perspektyw mieszkaniowych, czytelnie zdefiniowanej ścieżki kariery, problemy organizacyjne związane z nakładaniem kolejnych zadań itd.) powodują, że trudno zachować optymizm co do istnienia realnego modelu, w którym sprawność i rzetelność funkcjonowania państwa⁶ opiera się na odpowiednio wykształconej (a więc wykwalifikowanej) i wyselekcjonowanej grupie pracowników, którzy będąc pewni swojej wartości i misji (a także tego, że państwo ich odpowiednio docenia oraz chroni) wypełniają sumiennie wiele skomplikowanych obowiązków, kierując się dobrem

⁴ Służba cywilna mniej zawodowa, <<https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/sluzba-cywilna-i-sluzba-zagraniczna.html>>; Nieatrakcyjna służba cywilna, <<https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/sluzba-cywilna.html>>; Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej, s. 8-218, <<https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/22/005/KAP>>; Informacja o wynikach kontroli. Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w urzędach w województwie łódzkim, <<https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/24/074/LLO>> (dostęp 18.11.2024).

⁵ Zapaść w urzędach. Mnóstwo wakatów. Tak źle jeszcze nie było, <<https://www.money.pl/gospodarka/zapasc-urzedach-nikt-nie-chce-tam-pracowac-7062374390172512a.html>>; R. Horbaczewski: Wynagrodzenia w służbie cywilnej przyczyną kłopotów z naboem, <<https://www.prawo.pl/samorząd/coraz-wiecej-wakatow-w-sluzbie-cywilnej,514846.html>>; A. Radwan: Konkursy na urzędników bez urzędników. Nie pomogły nawet coroczne podwyżki, <<https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorząd/artykuly/9580852, Konkursy-na-urzednikow-bez-urzednikow-nie-pomogly-nawet-coroczne-podw.html>> (dostęp 18.11.2024).

⁶ „Zasada sprawności działania instytucji publicznych wymaga skonstruowania takich ram organizacyjnych i proceduralnych, aby powierzone im zadania mogły realizować terminowo, bez nieuzasadnionej zwłoki, w sposób na tyle szybki, na ile jest to możliwe. Wymóg sprawności działania instytucji publicznych wyklucza również przyjmowanie rozwiązań, których celem samym w sobie jest spowolnienie owego działania bądź uzależniania jego tempa od przypadkowych okoliczności” – wyrok TK z 9.3.2016, K 47/15.

wspólnym w rozumieniu art. 1 Konstytucji RP⁷, a nieco węższej – podejmują działania w celu skutecznej realizacji podmiotowego prawa jednostki do dobrej administracji⁸.

W opracowaniu poruszono tylko jedno istotne zagadnienie, którym jest kwestia ochrony prywatności⁹ osoby pełniącej funkcję publiczną w ramach szeroko rozumianej służby publicznej. Wymaga ono nie tylko podjęcia próby wskazania, jak obecnie identyfikuje się pojęcie służby publicznej oraz kto taką funkcję pełni, ale dodatkowo przesłanek racjonalnego ograniczania prawa do prywatności

z perspektywy realizacji innego konstytucyjnego prawa, czyli prawa dostępu do informacji publicznej (art. 47 i 61 Konstytucji RP)¹⁰. Pomimo tego, że *prima facie* kwestia ograniczonej ochrony prywatności nie jest postrzegana jako jedna z głównych przyczyn dezawuowania chęci funkcjonowania jednostki w ramach reżimu służby publicznej, to jednak praktyka orzekania w tego rodzaju sprawach (dotyczących obowiązków i charakteru ochrony) zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i sądy administracyjne przeczy temu w sposób jednoznaczny¹¹.

⁷ „Identyfikacja Rzeczypospolitej Polskiej z dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1) ma na celu zdefiniowanie wyraźnej dyrektywy (zasady ustrojowej) służącej podkreśleniu tego jak należy postrzegać istotę funkcjonowania państwa rozumianego nie jako narzędzie wykorzystywane w celu realizacji partykularnych dążeń (np. partii politycznych, czy określonych grup społecznych), lecz jako wartość nadrzędną, utożsamianą z interesem wspólnoty nie tylko w ujęciu podmiotowym (wszyscy obywatele Rzeczypospolitej), ale i organizacyjnym (wyodrębniony aparat wykonujący władztwo publicznoprawne na określonym terytorium wyznaczonym granicami w rozumieniu prawa wewnętrznego i międzynarodowego). W takim też ujęciu państwo, jego organy, majątek, finanse, jak i cały system organizacyjny służy zapewnieniu dobra wyższego niepodlegającego różnicowaniu, arbitralnemu dzieleniu czy wreszcie nieuzasadnionemu uprzywilejowaniu. W państwie takim nie dochodzi do definiowania „nas” i „was”, ponieważ pojęcie „dobra”, staje się z punktu widzenia pojmowania znaczenia „dobra wspólnego” celem funkcjonowania państwa jako organizacji wyższego celu, precyzując jednocześnie jego służebną wobec jednostki rolę.”, M. Jabłoński: *Dobro wspólne*, [w:] *Konstytucja i prawo konstytucyjne*, Warszawa 2021, s. 103-104. Por. wyrok TK z 11.5.2007, K 2/07.

⁸ Zob. szerzej I. Lipowicz: *Prawo obywatela do dobrej administracji*, s. 1-26: <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,1555.pdf>> (dostęp 18.11.2024).

⁹ Szerzej na temat standardów Rady Europy I. Roagna: *Protecting the right to respect for private and family life under the European Convention on Human Rights*, Strasbourg 2012, s. 10 i n.

¹⁰ Zob. R. Piotrowski: *Prawo do prywatności i ochrony danych osobowych jako wartości konstytucyjne*, [w:] *Prywatność a jawność – bilans 25-lecia i perspektywy na przyszłość*, A. Mednis (red.), Warszawa 2016, s. 24 i n.; J. Sieńczyło-Chlabicz: *Naruszenie prywatności osób publicznych przez prasę. Analiza cywilnoprawna*, Kraków 2006, s. 75 i n.; M. Jabłoński: *Udostępnienie informacji publicznej w formie wglądu do dokumentu*, Wrocław 2013, s. 20 i n. Do tej pory w sprawach rozstrzyganych przez Trybunał Konstytucyjny potwierdzano nadrzędność poszanowania prokonstytucyjnej zasady transparentności. Ten kierunek postrzegania istoty i znaczenia prawa dostępu do informacji publicznej jest potwierdzany od dawna, por. wyroki TK z: 16.9.2002, K 38/01; 20.3.2006, K 17/05; 12.5.2008, SK 43/05; 15.10.2009, K 26/08; 13.11.2013, P 25/12; 7.6.2016, K 8/15; a nawet z 18.12.2018, SK 27/14.

¹¹ Obecnie kwestionuje się nie tylko konstytucyjność przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, ale wiele innych regulacji dotyczących np. obowiązku składania oświadczeń majątkowych i ich publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej. Przepisy dotyczące składania przez sędziów oświadczeń majątkowych zostały już wcześniej zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego we wniosku I Prezesa Sądu Najwyższego – sygn. sprawy K 2/23, <<https://ipo.tribunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%202/23>> (dostęp 18.11.2024). Według Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy kwestionowane we wniosku I Prezesa SN są wyrazem „nieproporcjonalnej ingerencji w prawo do prywatności i ochrony danych osobowych sędziów sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych, sędziów Sądu Najwyższego, sędziów

Ewolucja pojęcia służby publicznej

Warto na początku odwołać się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który niejednokrotnie podkreślał, iż do podstawowych cech służby publicznej należy zaliczyć:

„1) jednostronne ustalenie przez państwo (w drodze ustawowej) warunków służby państwowej, tj. składników stosunku służbowego, a więc obowiązków i uprawnień funkcjonariusza (urzędnika); 2) publicznoprawny charakter stosunku służby, którego wyrazem jest jednostronny akt administracyjny przyjęcia do służby w postaci mianowania (akt o charakterze decyzji) przy zachowaniu zasady dobrowolności wstąpienia do służby; 3) trwałość stosunku służbowego, oznaczająca w konsekwencji znacznie dalej idącą, niż przy innych zasadach zatrudniania urzędnika, stabilizację statusu urzędnika; 4) podporządkowanie urzędnika wyrażające się w nałożonych przez prawo obowiązkach i ograniczeniach, a obejmujące podległość władzy przełożonego, dyspozycyjność, jak również podporządkowanie interesów osobistych urzędnika interesom państwa (służby); 5) wzmocnione rygory odpowiedzialności funkcjonariusza za jego działania, przede wszystkim

odpowiedzialność dyscyplinarna; 6) istnienie po stronie urzędnika, będącego w służbie państwowej, określonych uprawnień mających niekiedy charakter przywilejów, stanowiących swego rodzaju rekompensatę za poświęcenie służbie (...)”¹². Dla zdefiniowania służby publicznej fundamentalne znaczenie miał więc nie tylko aspekt przedmiotowy (realizacja zadań publicznych i działanie w granicach przyznanego władztwa prawnego), ale przede wszystkim charakter więzi łączącej państwo (konkretny organ) z osobami, które w ramach reżimu służby urzędniczej wykonywały swoje obowiązki. Podnoszono przy tym jednocześnie, iż konstytucyjne pojęcie służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP) należy traktować jako pojęcie zbiorcze, obejmujące „sytuację osób pracujących we wszystkich instytucjach szeroko pojmowanej władzy publicznej. Zaliczyć należy do nich osoby zatrudnione w urzędach i instytucjach państwowych w celu realizacji funkcji i zadań państwa jako organów władzy, sądownictwa, prokuratury, kontroli państwowej i różnych działów administracji państwowej, a także służby mundurowe. Nie budzi wątpliwości, że odmienne ustrojowe funkcje każdej z tych grup, cele i zasady organizacji

Trybunału Konstytucyjnego (dalej ogólnie jako: sędziów) poprzez obowiązek ujawnienia i publikacji w BIP oświadczeń majątkowych, które przewidują szeroki zakres tych informacji, w tym informacje o majątku małżonka sędziego” – pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich z 7.7.2023, <<https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?pokaz=dokumenty&sygnatura=K%202/23>>, s. 5. Inny wniosek I Prezesa SN dotyczy konstytucyjności przepisów u.d.i.p. – zob. dokumentacja sprawy o sygnaturze K 1/21, <<https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?pokaz=dokumenty&sygnatura=K%201/21>> (dostęp 18.11.2024); E. Jarzęcka-Siwik, J. Wyporska-Frankiewicz: *Ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, J. Wyporska-Frankiewicz (red.), Warszawa 2019, s. 115 i n.

¹² Wyrok TK z 7.5.2002, SK 20/00 z odwołaniem się do: J. Jagielski, K. Rączka: *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001, s. 8 i 10; wyrok TK z 7.5.2013, SK 11/11.

wymagają odpowiedniego unormowania treści stosunku prawnego osób sprawujących urząd lub pełniących funkcje publiczne. Znajduje to wyraz w szczególnych ustawach, czyli pragmatykach służbowych, dla tych poszczególnych dziedzin”¹³. Cechą wspólną charakteryzującą model definiowania przynależności do służby publicznej było więc:

- w aspekcie podmiotowym: wykonywanie przez pracownika jego obowiązków w ramach zatrudnienia, przy jednoczesnym dążeniu do zapewnienia ochrony trwałości stosunku pracy;
- w aspekcie przedmiotowym: identyfikowanie istoty obowiązków wykonywanych w ramach służby z realizacją szeroko rozumianych zadań publicznych¹⁴.

Wskazane wyżej rozumienie służby odpowiadało też istocie treści art. 60 Konstytucji RP, ponieważ wprost wiązało się z potwierdzeniem stosowania odpowiednich procedur rekrutacyjnych (także wyborczych), które umożliwiały dostęp do służby. O służbie publicznej można było więc mówić dopiero wtedy,

gdy kandydat spełniając konkretne wymogi został wyłoniony w drodze merytorycznego postępowania, w następstwie którego dochodziło ostatecznie do sformalizowania więzi między nim a konkretną instytucją władzy publicznej.

W miarę upływu lat dochodziło do redefiniowania pojęcia służby publicznej w następstwie uwzględnienia intensywniej praktyki tzw. prywatyzacji zadań publicznych, która charakteryzuje się angażowaniem różnego rodzaju podmiotów (w tym prywatnych) do udziału w realizacji wielu zadań publicznych¹⁵. Co nie mniej istotne, jej konsekwencją stało się zupełnie inne spojrzenie na interpretację pojęcia władzy publicznej¹⁶. W aspekcie podmiotowym doszło bowiem do wyodrębnienia, obok organów władzy w wąskim znaczeniu, kategorii organów administrujących, agencji administracyjnych; zakładów publicznych; innych podmiotów administrujących (samorządów zawodowych i gospodarczych, a także fundacji, przedsiębiorstw publicznych, spółek prawa publicznego, instytucji i funduszy, innych

¹³ Wyrok TK z 7.5.2013, SK 11/11.

¹⁴ Zob. np. Wyrok TK z 16.6.2003, K 52/02.

¹⁵ Zob. szerzej J.M. Cwalińska: *Prywatyzacja zadań publicznych – przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 3/2020, s. 24-37.

¹⁶ Trybunał Konstytucyjny, wypowiadając się na temat władzy publicznej wskazywał, że pojęcie to „obejmuje wszystkie władze konstytucyjne państwa lub samorządu, a także inne instytucje, o ile wykonują funkcje ‘władzy publicznej’ w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji”. „Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności. Wykonywanie takich funkcji łączy się z reguły, chociaż nie zawsze, z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. Dotyczy to obszaru, na którym może dojść do naruszenia praw i wolności jednostki ze strony władzy publicznej”. Jednocześnie trzeba wskazać, że klasyczne pojęcie organu władzy nie może być identyfikowane z pojęciem władzy publicznej. Trybunał podkreślał, że „W pojęciu władzy publicznej mieszczą się bowiem także inne instytucje niż państwowe i samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy działalności” – uzasadnienie wyroku TK z 20.1.2004, SK 26/03.

niepublicznych podmiotów administrujących; a także podmiotów administrujących o charakterze funkcjonalnym¹⁷.

Cechą tych wszystkich podmiotów (organów, instytucji, agencji, a nawet spółek) w odniesieniu do definiowania ich jako podmioty publiczne jest to, iż w zakresie wykonywanych uprawnień (obowiązków sprecyzowanych ustawowo lub w drodze umów i porozumień publicznoprawnych), podejmują się one czynności, które podlegają prawu publicznemu, tzn. temu systemowi norm prawnych, w ramach których konkretny podmiot wyposażony jest w kompetencje władczego kształtowania sytuacji prawnej innych podmiotów, z jednoczesną możliwością stosowania przymusu bezpośredniego¹⁸.

Obecnie pojęcie służby publicznej postrzega się jeszcze szerzej. W konkretnych przypadkach jej postrzeganie *sensu largo* opiera się bowiem wyłącznie na kryterium przedmiotowym (realizacja przez osobę i/lub podmiot zadania publicznego, gospodarowanie majątkiem publicznym), pomijając w istotnym zakresie kryterium podmiotowe (status pracowniczy osoby lub publicznoprawny podmiotu), jak i w ogóle realizacji przez umocowanego kompetencji

w zakresie władczego kształtowania sytuacji prawnej innych podmiotów.

Przesłanki pełnienia funkcji publicznej

Identyfikacja przesłanek pełnienia przez konkretną osobę funkcji publicznej nie jest istotne konsekwencje prawne. Z jednej strony oznaczać może zapewnienie intensywniejszej ochrony (np. na podstawie przepisów prawa karnego), z drugiej ograniczenie pewnych konstytucyjnych wolności i praw, jak i skonkretyzowanie odrębnego reżimu odpowiedzialności¹⁹. Nie budzi także wątpliwości, że osoba, która pełni funkcję publiczną jest uznawana za taką, której prywatność nie może być chroniona tak intensywnie jak osoby prywatnej²⁰.

Mogłoby się wydawać, że podstawowym kryterium służącym identyfikacji tych osób, które pełnią funkcję publiczną może być zatrudnienie w organach władzy publicznej czy nawet szerszej – podmiotach administrujących (status funkcjonariusza publicznego w rozumieniu art. 115 § 13 Kodeksu karnego)²¹ oraz bezpośrednia ustawowa konkretyzacja pełnienia przez osobę funkcji publicznej²². W praktyce jest

¹⁷ *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego*, T. 6, R. Hauser (red.), A. Wróbel, Warszawa 2011; Z. Witkowski, A. Bień-Kacała: *O potrzebie redefinicji terminu 'organ państwa'*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu – Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzciniowskiemu*, R. Balicki (red.), M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 409, z powołaniem się na opracowanie E. Bagińskiej: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 236-241.

¹⁸ Na temat pojęcia „organów władzy publicznej” zob. M. Bernaczyk: *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 292 i n.

¹⁹ Zob. Postanowienie SN z 25.9.2013, I KZP 9/13 i cytowana tam literatura oraz orzecznictwo – s. 11 i n.

²⁰ TK w wyroku z 20.3.2006, K 17/05 wskazał, że: „prywatność osób publicznych podlega bowiem słabszej ochronie z tego względu, że z zakresu przedmiotowego prawa do informacji publicznej nie są wyłączone informacje mające związek z pełnieniem funkcji publicznych”; por. też wyrok TK z 11.5.2007, K 2/07.

²¹ Ustawa z 6.6.1997 – Kodeks karny, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 17, 1228.

²² Zob. przepisy ustawy z 21.8.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, (Dz.U. z 2023 r. poz. 1090), a także tzw. przepisach antykorupcyjnych, zob. szerzej A. Wierzbica: *Przepisy antykorupcyjne w administracji publicznej*, Lexis Nexis 2010.

nico inaczej, co w istotny sposób wiąże się ze zwyczajem stosowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej (dalej u.d.i.p.)²³, w bezpośredni sposób konkretyzującej postanowienia art. 61 Konstytucji RP²⁴. Pojawiające się od lat wątpliwości interpretacyjne dotyczące treści art. 5 ust. 2 i 3 w związku z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. były rozstrzygane zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i permanentnie przez sądy administracyjne (wypracowanie koncepcji autonomicznego znaczenia pojęcia „pełnienia funkcji publicznej”²⁵).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „nie jest też możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie, czy i w jakich okolicznościach osoba funkcjonująca w ramach instytucji publicznej będzie mogła być uznana za sprawującą funkcję publiczną. Nie każda osoba publiczna będzie tą, która pełni funkcje publiczne. Sprawowanie funkcji publicznej wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych. 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. (...) Trudno byłoby również stworzyć ogólny, abstrakcyjny, a tym bardziej zamknięty katalog tego rodzaju funkcji i stanowisk”²⁶. Trybunał podjął jednocześnie próbę wskazania cech przesądzających o pełnieniu takiej funkcji. Wskazał, iż chodzi tu o stanowiska, których sprawowanie wiąże się z:

- „podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób”;
- „łączy się co najmniej z przygotowywaniem decyzji dotyczących innych podmiotów”, co oznacza, że wykonywanie swoich obowiązków na stanowisku usługowym lub technicznym nie może być utożsamiane z pełnieniem funkcji²⁷.

Jeszcze szerzej pojęcie to identyfikuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przyjmuje się bowiem, że za pełniących funkcję publiczną należy uznać:

- funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego (art. 115 § 13)²⁸;

²³ Ustawa z 6.9.2001 o dostępie do informacji publicznej, (Dz.U. z 2022 r. poz. 902). Zob. też: Wyrok NSA z 30.10.2002, II SA 1956/02; wyrok NSA z 23.5.2003, II SA 4059/02; D. Kuźnicka: *Dostęp do informacji publicznej a ochrona prywatności w praktyce udostępniania informacji publicznej przez sądy* [w:] M. Jabłoński, K. Flaga-Gieruszyńska, K. Wygoda: *Reforma ochrony danych osobowych a jawność dostępu do informacji sądowej: aspekty proceduralne*, Wrocław 2017, s. 227-238.

²⁴ Zob. A. Szmyt: *W sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy”, nr 6/1999, s. 68 i n.

²⁵ Np. Wyrok NSA z 14.2.2020, I OSK 1644/18; wyrok NSA z 9.6.2017, I OSK 2130/15.

²⁶ Wyrok TK z 20.3.2006, K 17/05.

²⁷ Wyrok TK z 20.3.2006, K 17/05.

²⁸ Warto przypomnieć, że nie będzie nim pracownik administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, jeśli pełni wyłącznie czynności usługowe.

- każdego, „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;
- a także inne osoby „niewchodzące w skład aparatu państwa”, przy uwzględnieniu konkretnych okoliczności i warunków²⁹.

W takim ujęciu za pełniącego funkcję publiczną można uznać również osobę, która realizuje określone zadania publiczne poza klasycznym stosunkiem zatrudnienia (a więc także również na podstawie umowy cywilnoprawnej³⁰), a podstawowym kryterium, które będzie służyć jako podstawa merytorycznej weryfikacji owego „pełnienia funkcji” staje się ustalenie, czy konkretna osoba posiada uprawnienia i obowiązki w zakresie realizacji zadań o znaczeniu publicznym, czy dysponuje

majątkiem publicznym (pozostawanie w związku materialnym, a nie formalnym z władzą publiczną i realizacją zadań publicznych)³¹. Przyjmuje się jednocześnie, że status osoby pełniącej funkcję publiczną może uzyskać również ta „ubiegająca się o wypełnianie zadań publicznych (szczególnie w kontekście udziału w procedurach konkursowych)”³².

Orzecznictwo nie jest jednak jednolite. Z drugiej strony podnosi się bowiem m.in., że:

- „użytego w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną należy poszukiwać na gruncie obowiązującego systemu prawa, wśród osób formalnie znajdujących się w aparacie administracyjnym państwa. Przepis art. 5 ust. 2 u.d.i.p. wyklucza uznanie za osoby pełniące funkcje publiczne takie osoby, które są znane publicznie (w skali całego kraju lub określonej wspólnoty regionalnej lub lokalnej), lecz pozostające poza strukturami aparatu państwa. Są to w rozumieniu u.d.i.p. osoby prywatne”;
- pełniącym funkcję publiczną jest osoba podejmująca „działania związane z wykonywaniem funkcji lub zadań publicznych. Czynności o charakterze wyłącznie usługowym podejmowane nawet w ramach

²⁹ Wyrok NSA z 27.9.2024, III OSK 778/23; 15.6.2015, sygn. akt I OSK 3217/14 z odwoływaniem się do opracowań I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 87; M. Bidziński [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 73-74; E. Olejniczak-Szałowska: *Prawo do informacji publicznej a prawo do prywatności osób pełniących funkcje publiczne w świetle orzecznictwa*, „CASUS” nr 3/2015, s. 17.

³⁰ Zob. M. Jabłoński: *Prawo dostępu...*, op.cit., s. 628-640.

³¹ Wyrok NSA z 27.9.2024, III OSK 778/23 z odwołaniem się do wyroków NSA z 28.3.2018, I OSK 1526/16; 8.7.2015, I OSK 1530/14.

³² Zob. wyrok NSA z 15.6.2016, I OSK 3217/14 z odwołaniem się do wyroku NSA z 31.7.2013, I OSK 742/13; a contrario: wyrok NSA z 10.5.2023, III OSK 2125/21.

instytucji publicznych, nie dają podstaw do kwalifikowania osób wykonujących te czynności jako osób pełniących funkcje publiczne lub osób „mających związek z pełnieniem tych funkcji”³³.

W konsekwencji uznaje się, że np.:

- radcy prawni zatrudnieni na etacie w ministerstwie nie pełnią funkcji publicznej, ponieważ nie mają realnego i konkretnego wpływu „na treść rozstrzygnięć władczych w imieniu Państwa”³⁴;
- „wniosek o udostępnienie informacji o wysokości nagród i premii wypłacanych konkretnym osobom w konkretnym czasie nie jest tożsamy z wnioskiem o udostępnienie informacji o wysokości środków z budżetu państwa przeznaczanych na premie i nagrody czy wynagrodzenia związane z wykonywaniem określonych funkcji na określonych stanowiskach w ramach realizowania zadań publicznych. Wniosek taki w istocie dotyczy (...) wskazania kwot wypłacanych konkretnej osobie – oznaczonej z imienia i nazwiska – dotyka zatem w sposób bezpośredni sfery *ad personam*”³⁵.

Mając na względzie powyższe, trzeba przyjąć, że w chwili obecnej, a „chwila”

ta trwa już kilkadziesiąt lat, w polskim systemie prawnym nie doszło do klarownego zidentyfikowania pojęcia „osoba pełniąca funkcję publiczną”. Interpretacja treści art. 5 ust. 2 i 3 u.d.i.p. odbywa się na zasadzie *a casu ad casum*, co w perspektywie zapewnienia należytego standardu ochrony prywatności osobie fizycznej nie jest oczywiście rozwiązaniem optymalnym. Z jednej bowiem strony uznaje się, że funkcji takiej nie musi pełnić osoba zatrudniona w klasycznych organach i instytucjach państwowych, z drugiej zaś może ją pełnić osoba, która nie jest powiązana jakimkolwiek „węzłem” stosunku pracowniczego (służbowego).

Standard ochrony prywatności i jego stosowanie

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiedział się na temat rozumienia konstytucyjnego prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji RP). Warto przypomnieć, że w swoich wypowiedziach akcentował, iż jego ochrona obejmuje:

- „prawo do ochrony prawnej życia prywatnego”; „prawo do ochrony prawnej życia rodzinnego”, „prawo do ochrony prawnej

³³ Wyrok NSA z 13.7.2023, III OSK 595/22 z odwołaniem się do wyroku NSA z 9.6.2017, I OSK 2130/15.

³⁴ „Należy zatem stwierdzić, że kwoty zarobków radców prawnych nie są informacjami jawnymi, a wysokość zarobków stanowi dobro osobiste człowieka, którego ochronę gwarantują art. 23 i 24 k.c.” – wyrok NSA z 23.10.2024 III OSK 710/23; wyrok WSA w Warszawie z 1.12.2022, II SA/Wa 1418/22.

³⁵ Wyrok NSA z 17.10.2024, III OSK 4938/21 z odwołaniem się do wyroków NSA z: 14.9.2010, I OSK 1035/10; 6.12.2019, I OSK 3429/18; 27.9.2019, I OSK 2710/17; 8.9.2018, I OSK 2434/16; 11.5.2018, I OSK 1586/16; 19.12.2017, I OSK 1380/17, w których zakwestionowano publiczny charakter informacji *ad personam*. Zob. też wyrok NSA z 10.7.2020, I OSK 2623/19, *a contrario* np. wyrok NSA z 14.3.2023, III OSK 1948/21, w którym podkreśla się, że: „Podstawą legalizującą przekazanie danych osobowych osób pełniących funkcje publiczne na gruncie polskiego porządku prawnego jest art. 1 ust. 1 i art. 5 ust. 2 u.d.i.p. W związku z brzmieniem art. 6 i art. 86 RODO, udostępnienie informacji publicznej w postaci wynagrodzenia osób fizycznych pełniących funkcje publiczne, dokonane w zgodzie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. oraz art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, nie mogłoby naruszać postanowień rozporządzenia RODO, a w szczególności jego art. 6 ust. 1 lit. c i e.”.

czci i dobrego imienia” wraz z prawem do samostanowienia (a potencjalne ich naruszenie może przybierać różnorakie formy, w tym takie, które nie będą łączyć się bezpośrednio lub nawet pośrednio z przetwarzaniem informacji o zidentyfikowanych osobach fizycznych)³⁶;

- prawo „do ochrony informacji dotyczących danej osoby i gwarancji pewnego stanu niezależności, w ramach której człowiek może decydować o zakresie i zasięgu udostępniania i komunikowania innym osobom informacji o swoim życiu”, czyli tzw. prawo do zachowania w tajemnicy informacji o swoim życiu prywatnym (ochrona sfery autonomii informacyjnej jednostki)³⁷;

- każdą informację osobową „bez względu na jej zawartość treściową – mogą to być zarówno takie informacje, które narażają osobę na uczucie wstydu czy skrupowania, ale i takie, które mają zawartość całkowicie indyferentną z punktu widzenia moralności czy obyczaju”³⁸; informacje dotyczące majątku i sfery ekonomicznej jednostki³⁹, w tym także dane przekazywanie drogą elektroniczną⁴⁰;

- gwarancję systemową, zgodnie z którą pozyskiwanie przez państwo (jego organy)

informacji na temat jednostki do realizacji swoich zadań, może następować w sposób szczegółowo uregulowany w ustawie⁴¹, a przesłanki ujęte w treści art. 51 Konstytucji (ust. 1, 3, 4 i 5) oraz pośrednio wynikające z odwołania się do zasady demokratycznego państwa prawnego w ust. 2 – stanowią „też konkretyzację prawa do prywatności w aspektach proceduralnych”⁴².

Trybunał potwierdził też, że: „istnienie gwarancji i realizacja konstytucyjnego prawa do informacji nie mogą prowadzić do wniosku o wyłączeniu w wypadku osób publicznych ochrony innych praw, jakie wszelkim osobom gwarantuje Konstytucja, a których realizacja mogłaby kolidować z prawem do informacji. Dotyczy to przede wszystkim, choć nie tylko, gwarantowanej konstytucyjnie ochrony sfery prywatności”⁴³.

Ochrona życia rodzinnego w powiązaniu z ochroną prywatności pozwoliła natomiast Trybunałowi na stwierdzenie, iż w istotny sposób należy zapewnić bezpieczeństwo informacji o relacjach osób pozostających w stosunku pokrewieństwa oraz powinowactwa z osobą pełniącą funkcję publiczną⁴⁴.

³⁶ Zob. wyrok TK z 20.3.2006, K 17/05; wyrok TK z 29.10.2013, U 7/12.

³⁷ Wyrok TK z 13.12.2011, K 33/08.

³⁸ Wyrok TK z 12.11.2002, K 40/01.

³⁹ Por. wyrok TK z 11.4.2000, K. 15/98; wyrok z 20.11.2002, K 41/02; wyrok z 19.2.2002, U 3/01.

⁴⁰ Wyrok TK z 12.11.2002, K 40/01.

⁴¹ Por. wyrok TK z 19.5.1998, U 5/97

⁴² Tamże.

⁴³ Wyrok TK z 20.3.2006, K 17/05.

⁴⁴ Wyrok TK z 25.11.2021, Kp 2/19 z odwołaniem się do wyroków z: 16.7.2007, SK 61/06 i 26.11.2013, P 33/12. Zob. też wniosek I Prezesa Sądu Najwyższego do Trybunału Konstytucyjnego dotyczący obowiązku składania oświadczeń majątkowych i ich publikacji w BIP – sprawa przez Trybunałem, sygn. sygn. K 2/23 –<<https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%202/23>> (dostęp 18.11.2024). RPO również uważa, że przepisy kwestionowane we wniosku I-go Prezesa SN są wyrazem „nieproporcjonalnej

Standardy konstytucyjne potwierdzają, że ochrona prywatności przysługuje każdemu, choć jej zakres może się różnić właśnie ze względu na pełnienie przez konkretną osobę funkcji publicznej. Ochrona ta jest natomiast bardziej intensywna w przypadku osoby prywatnej niezwiązanej z funkcjonowaniem państwa i jego aparatu.

Dostrzegając kolizję między konstytucyjnymi wolnościami i prawami Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że interpretacja treści art. 61 Konstytucji RP (prawo do informacji publicznej) *prima facie* nie wyklucza, że: „realizacja prawa do informacji będzie dotyczyła pośrednio nie tylko działalności publicznej osób publicznych, co jest oczywiste wówczas, gdy jest to działalność wykonywana w ramach i w bezpośrednim związku z funkcjonowaniem określonej instytucji publicznej, ale również sfery z pogranicza ich życia publicznego i prywatnego. Wydaje się jednak,

że nie można z góry wykluczyć objęcia tej sfery zakresem konstytucyjnego prawa do informacji, bez zbadania, czy i w jakim zakresie ingerencja taka nie jest usprawiedliwiona na gruncie innych norm konstytucyjnych”⁴⁵.

Dyrektywa ta, jak najbardziej słuszna, z perspektywy modelowej regulacji ustawowej powinna co najmniej wiązać się ze stworzeniem przez prawodawcę czytelnego mechanizmu przeprowadzania przez oceniającego (zobowiązanego w rozumieniu art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p.) testu ważenia interesów i szkody⁴⁶.

W przepisach u.d.i.p. takiego testu sprecyzowanego przez ustawodawcę nie odnajdujemy. Jednocześnie nie skonkretyzowano treści upoważnienia zobowiązanego w rozumieniu u.d.i.p. do ograniczania ochrony prywatności osoby fizycznej⁴⁷.

W praktyce taki stan może być oceniany dwuznacznie. Przyjmując koncepcję, że każdy zobowiązany we wszystkich

ingerencji w prawo do prywatności i ochrony danych osobowych sędziów sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych, sędziów Sądu Najwyższego, sędziów Trybunału Konstytucyjnego (dalej ogólnie jako sędziów) poprzez obowiązek ujawnienia i publikacji w BIP oświadczeń majątkowych, które przewidują szeroki zakres tych informacji, w tym informacji o majątku małżonka sędziego” – pismo RPO z 7.7.2023. <<https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%202/23>>, s. 5 i n., (dostęp 18.11.2024).

⁴⁵ Wyrok TK z 20.3.2006, K 17/05.

⁴⁶ „W pierwszej kolejności dokonywany jest test szkody, który powoduje utajnienie przez instytucję publiczną informacji, jeżeli jej ujawnienie naruszyłoby chociaż jedną z wartości wskazanych w prawie. Natomiast nawet w przypadku utajnienia informacji w oparciu o test szkody, informacja (dokument) będzie jawny, jeżeli interes publiczny w ujawnieniu informacji przeważa nad chronionymi interesami („test ważenia interesów”)” – ekspertyza prawna sporządzona na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji z 22.3.2013. Została przygotowana w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk Prawnych w Warszawie przez zespół wykonawców w składzie: prof. PAN dr hab. A. Młynarska-Sobaczewska, prof. KUL dr hab. P. Fajgielski, dr A. Piskorz-Ryń oraz dr G. Sibiga nt.: *Rozwiązania mogące stanowić podstawę do zmian przepisów regulujących zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania*, s. 23, <https://informacjapubliczna.org/wp-content/uploads/10_inp_ekspertyza_18bk.pdf>; taki też postulat prezentował już K. Izdebski: *Międzynarodowe standardy jawności. Wybrane polskie propozycje zmian w zakresie prawa do informacji na tle międzynarodowych rozwiązań*, s. 26, <<https://informacjapubliczna.org/wp-content/uploads/M-narodowe-standardy.pdf>>.

⁴⁷ Por. np. wyrok NSA z 14.5.2021, III OSK 1466/21.

przypadkach z osobna i samodzielnie zobligowany jest do przeprowadzenia oceny „czy udostępnienie wnioskowanej informacji publicznej stanowić będzie naruszenie prawa do prywatności osoby, której dane w udostępnianym dokumencie się znajdują”⁴⁸, zapewnia mu teoretycznie dużą elastyczność w ocenie specyficznych okoliczności, które dopiero po zbadaniu często doraźnych (i niekiedy kontekstowych) zależności pozwalają na rzeczywistą ocenę zasadności konkretnego żądania. Z drugiej jednak, w każdym przypadku wadliwej (niekompletnej) oceny i w konsekwencji udostępnienia informacji publicznej ingerującej w prywatność osoby zobowiązany „odpowiadałby wobec takiej osoby za naruszenie jej prawa do prywatności. Takie ewentualne naruszenie prawa do prywatności (...) stanowiłoby podstawę do wszczęcia odpowiedniego postępowania przed sądem powszechnym i wówczas strona domagająca się wszczęcia takiego postępowania mogłaby powoływać się na art. 23 Kodeksu cywilnego”⁴⁹.

Ustawodawca kierując się standardami konstytucyjnymi uznał, że w wypadku osoby pełniącej funkcję publiczną ochrona prywatności nie może skutecznie ograniczać udostępniania informacji mających związek z jej pełnieniem, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji (art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p.). Stwierdził ponadto, iż nie można ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych

w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji, choć nie wyłączył tu wprost i zupełnie konieczności uwzględniania ochrony: informacji niejawnych, tajemnic ustawowych, prywatności, tajemnicy przedsiębiorstwa czy szczególnych ograniczeń związanych z przymusową restrukturyzacją oraz rekapitalizacją niektórych instytucji oraz informacji o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej – art. 5 ust. 1-2b u.d.i.p.).

Mając na względzie powyższe, oczywiście staje się konstatacją, że ochrona prywatności osób fizycznych z perspektywy identyfikacji już samych pojęć: służby publicznej i funkcji publicznej nie jest procesem łatwym i nie może przybrać postaci prostych i automatycznych mechanizmów precyzujących wprost działania każdego zobowiązanego. Jednocześnie trudno przyjąć, że ustawodawcy udało się stworzyć system konkretnych norm, które byłyby w stanie objąć złożoność funkcjonujących obecnie rozwiązań w obszarze organizacji samego aparatu publiczno-prawnego, statusu osób go reprezentujących z jednoczesnym sprecyzowaniem osób (podmiotów) uczestniczących w realizacji zadań

⁴⁸ Postanowienie WSA w Krakowie z 9.1.2015, II SA/Kr 1517/14; postanowienie NSA z 8.5.2015, I OSK 1038/15; por. wyrok z 10.5.2023, III OSK 2125/21.

⁴⁹ Postanowienie WSA w Krakowie z 9.1.2015, II SA/Kr 1517/14; postanowienie NSA z 8.5.2015, I OSK 1038/15.

publicznych, gospodarowaniu majątkiem publicznym czy nawet wydatkowaniu środków publicznych.

Z perspektywy kontroli przeprowadzanych przez NIK czytelne staje się, że część problemów interpretacyjnych jest wynikiem braku działań podejmowanych przez organy i instytucje publiczne. Przyjmując, że kwalifikacja osoby pełniącej funkcję publiczną nie opiera się wyłącznie na zatrudnieniu w podmiocie publicznym, konieczne jest odpowiednie zidentyfikowanie konkretnych stanowisk oraz przeprowadzenie ich wartościowania w każdym z tych podmiotów. Z dokumentów kontroli wynika jednak, że w wielu sytuacjach zobowiązani nie podejmowali takich działań bądź podejmując je w przeszłości, nie aktualizowali ich na bieżąco (aktualizacja kart opisów stanowisk pracy i dokonanie wartościowania zaktualizowanych opisów stanowisk pracy)⁵⁰. W konsekwencji problem z identyfikacją „pełniącego funkcję publiczną” ma (i miał) charakter pierwotny,

ponieważ nawet na poziomie identyfikacji statusu pracowników zobowiązanych w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. nie wprowadzono jakichkolwiek przesłanek konkretyzujących i w konsekwencji pozwalających na klarowne ustalenie, którzy z nich funkcję taką właśnie pełnią.

Ponadto obowiązek ochrony przez udostępniającego konstytucyjnych wolności i praw jednostki oraz tajemnic ustawowych jest oczywisty, a postanowienia u.d.i.p. niczego nowego tu nie wprowadzają, stanowiąc jedynie pewnego rodzaju wskazówkę interpretacyjną. W konsekwencji każdy zobowiązany musi opierać swoją ocenę w odniesieniu do konkretnego sporu (sprawy) na zindywidualizowanej sytuacji faktycznej i towarzyszących jej przesłankach, z wyraźnym jednak uwzględnieniem znaczenia interesu publicznego jako wartości, która determinuje rozstrzyganie kolizji między nim (zasadność udostępnienia informacji)⁵¹, a ochroną prywatności konkretnej osoby⁵². Ważne jest przy tym

⁵⁰ Zob. np. Informacja o wynikach kontroli: *Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w urzędach w województwie łódzkim*, s. 32 i n., <<https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/24/074/LLO/>>, (dostęp: 18.11.2024.)

⁵¹ Np. mając na względzie, że: „Konieczne jest zatem wyważenie wartości leżących u podstaw prawa dostępu do informacji publicznej, a opierających się zasadniczo na jawności porządku publicznego (jawności działania instytucji publicznych, 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) i wartości leżących u podstaw 'tajemnicy przedsiębiorcy' w celu ustalenia zakresu ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa” – wyrok NSA z 8.12.2017, I OSK 2799/15, a także wyroki NSA z 10.2.2017, I OSK 2314/15 oraz 23.4.2015, I OSK 601/14.

⁵² „Kwestia ustalenia w konkretnej sprawie zakresu ograniczenia prawa do informacji publicznej wymaga odpowiedzi na pytanie, jakimi kryteriami powinien kierować się podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej. Mając na uwadze, że prawo dostępu do informacji publicznej jest prawem podmiotowym znajdującym podstawę w Konstytucji (art. 61 ust. 1 i 2), kryteria te wynikają zarówno z ogólnej regulacji art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, stanowiącego, że 'Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw', jak i z regulacji dotyczącej już wprost prawa dostępu do informacji publicznej, tj. z treści art. 61 ust. 3 Konstytucji RP (...)", wyrok NSA z 8.12.2017, I OSK 2799/15.

wcześniejsze przeprowadzenie oceny, czy w ogóle konkretna informacja jest informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Jeśli nie dotyczy ona osoby pełniącej funkcję publiczną i nie ma związku z jej pełnieniem może bowiem odnosić się do informacji *ad personam*, co wówczas oznacza, że nie spełnia przesłanek uznania jej za informację publiczną⁵³.

Podsumowanie

W wypadku stwierdzenia, że istniejące rozwiązania prawne są wadliwe, niezbędne staje się zdefiniowanie, na czym polega przedmiotowa niedoskonałość oraz racjonalne uzasadnienie, że nowe będą w tym zakresie rzeczywiście prowadziły do celów, które w sposób uzasadniony zostaną przedstawione jako niezbędne do osiągnięcia⁵⁴. Takie cele nie mogą być wyłącznie doraźne, ale muszą uwzględniać niezbędność zapewnienia spójnego i ciągłego funkcjonowania państwa w przyszłości i to nie tylko na zasadzie bliżej nieskonkretyzowanych przepuszczeń, ale na podstawie rzetelnej oceny znajdującej potwierdzenie w merytorycznych danych, obiektywnym poszanowaniu wartości oraz zasad konstytucyjnych.

Oczywiście w kontekście definiowania wzorca standardu ochrony prywatności osób pełniących funkcję publiczną

można byłoby postulować bardziej czytelne zdefiniowanie przez prawodawcę tzw. jawnych danych publicznych, precyzujących np. wprost zakres i charakter danych osobowych, które nie podlegają ogólnym zasadom ochrony, jak i normatywnie wyznaczyć nieprzekraczalną granicę ochrony prywatności każdej (w tym także osoby pełniącej funkcję publiczną) w zakresie „prawa do ochrony prawnej życia prywatnego”; „prawa do ochrony prawnej życia rodzinnego” oraz „prawa do ochrony prawnej czci i dobrego imienia”.

Nie wydaje się jednak, nawet przy uwzględnieniu specyfiki identyfikacji pojęcia „służba publiczna” i autonomicznego rozumienia pojęcia „osoba pełniąca funkcję publiczną”, zgodnie z postanowieniami u.d.i.p., aby skuteczne pogodzenie realizacji dwóch różnych konstytucyjnych praw, czyli prawa dostępu do informacji publicznych i prawa do prywatności nie było możliwe na podstawie obowiązujących już regulacji.

prof. dr hab. MARIUSZ JABŁOŃSKI
Katedra Prawa Konstytucyjnego,
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego
ORCID 0000-0001-8347-1884

⁵³ Zob. np. wyroki NSA z: 14.9.2010, I OSK 1035/10; 6.12.2019, I OSK 3429/18; 27.9.2019, I OSK 2710/17; 18.9.2018, I OSK 2434/16; 11.5.2018, I OSK 1586/16; 19.12.2017, I OSK 1380/17. Por. wyroki NSA z: 13.1.2023, III OSK 6511/21; 18.5.2021, III OSK 669/21; 20.4.2021, III OSK 1053/21.

⁵⁴ Por. S. Wronkowska: *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 53.

Słowa kluczowe: prywatność, ochrona prywatności, osoba pełniąca funkcję publiczną, służba publiczna, służba cywilna, standard konstytucyjny

Bibliografia:

1. Bagińska E.: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006.
2. Bernaczyk M.: *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014.
3. Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P.: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2010.
4. Cwalińska J. M.: *Prywatyzacja zadań publicznych – przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 3/2020.
5. Jabłoński M.: *Prawo dostępu do służby publicznej* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, B. Banaszak (red.), A. Preisner, Warszawa 2002.
6. Jabłoński M.: *Udostępnienie informacji publicznej w formie wglądu do dokumentu*, Wrocław 2013.
7. Jabłoński M.: *Dobro wspólne* [w:] *Konstytucja i prawo konstytucyjne*, Warszawa 2021.
8. Jagielski J., Rączka K.: *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001.
9. Jarzęcka-Siwik E., Wyporska-Frankiewicz J.: *Ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej* [w:] *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, J. Wyporska-Frankiewicz (red.), Warszawa 2019.
10. Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M.: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012.
11. Kuźnicka D.: *Dostęp do informacji publicznej a ochrona prywatności w praktyce udostępniania informacji publicznej przez sądy* [w:] M. Jabłoński, K. Flaga-Gieruszyńska, K. Wygoda: *Reforma ochrony danych osobowych a jawność dostępu do informacji sądowej: aspekty proceduralne*, Wrocław 2017.
12. Łukaszczuk A.: *Kształtowanie się modelu ustrojowego służby cywilnej w Polsce*, Warszawa 2014.
13. Olejniczak-Szałowska E.: *Prawo do informacji publicznej a prawo do prywatności osób pełniących funkcje publiczne w świetle orzecznictwa*, „CASUS” nr 3/2015.
14. Piotrowski R.: *Prawo do prywatności i ochrony danych osobowych jako wartości konstytucyjne* [w:] *Prywatność a jawność – bilans 25-lecia i perspektywy na przyszłość*, A. Mednis (red.), Warszawa 2016.
15. *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego*, T. 6, R. Hauser, A. Wróbel (red.), Warszawa 2011.
16. Roagna I.: *Protecting the right to respect for private and family life under the European Convention on Human Rights*, Strasbourg 2012.
17. Sieńczyło-Chlabicz J., *Naruszenie prywatności osób publicznych przez prasę. Analiza cywilnoprawna*, Kraków 2006.
18. Szmyt A.: *W sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” nr 6/1999.
19. Wierzbica A.: *Przepisy antykorupcyjne w administracji publicznej*, Lexis Nexis 2010.

20. Witkowski Z., Bień-Kacała A.: *O potrzebie redefinicji terminu 'organ państwa'* [w:] *W służbie dobru wspólnemu – Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzcinińskiemu*, R. Balicki (red.), M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012.
21. Wronkowska S.: *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005.

ABSTRACT

Performing Public Functions Within Public Service – Privacy Protection

The study discusses the issue of privacy protection of a person performing a public function as part of the broadly understood public service. It calls for attempts to identify how the concept of public service is currently identified and who performs such a function, and also for premises for rational restrictions on the right to privacy – from the perspective of another constitutional right, i.e. the right of access to public information (Articles 47 and 61 of the Constitution of the Republic of Poland). Protection of natural persons' privacy – from the perspective of identifying the very concepts of public service and public function – is not an easy process, and it cannot comprise simple and automatic mechanisms that set actions of each obligated person. At the same time, it is difficult to assume that the legislator would be able to create a system of specific norms that would cover the complexity of the currently functioning solutions in the area of the organisation of the public and legal apparatus itself, the status of its representatives, while specifying the identification of persons (entities) participating in the implementation of public tasks, management of public property, or even the spending of public funds. Therefore, it is worth presenting a way to solve various types of interpretation problems that arise when two constitutional rights collide: the right to privacy and the right of access to public information.

Prof. Mariusz Jabłoński, PhD, Department of Constitutional Law, Faculty of Law, Administration and Economy of the University of Wrocław,
ORCID 0000-0001-8347-1884

Key words: privacy, protection of privacy, person performing a public function, public service, civil service, constitutional standard