

PROF. DR HAB. MARIUSZ JABŁOŃSKI
Uniwersytet Wrocławski
ORCID: 0000-0001-8347-1884

STANDARD TRANSPARENTNOŚCI INFORMACJI O WYDATKOWANIU ŚRODKÓW PUBLICZNYCH

STRESZCZENIE

Analiza systemowa uwzględniająca brak jednoznacznie wyartykułowanej na poziomie konstytucyjnym zasady jawności finansów publicznych, jak i pewnych „niedoskonałości” postanowień ustawy o finansach publicznych musi być uzupełniona o kwestie wpływu na definiowanie zakresu i charakteru transparentności finansów publicznych w powiązaniu z realizacją konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji RP). Prawo to staje się bowiem podstawowym „narzędziem” służącym do sprawowania przez każdego zainteresowanego ogólnej kontroli legalności funkcjonowania tych wszystkich podmiotów i osób, które składają się łącznie na tzw. sferę władztwa publicznego, także w obszarze szeroko rozumianych finansów publicznych. Celem opracowania jest wskazanie charakteru relacji, do jakich dochodzi na tle stosowania przepisów nakierowanych systemowo na zapewnienie jawności i transparentności informacji.

Słowa kluczowe: transparentność; jawność finansów publicznych; prawo dostępu do informacji publicznej; wydatkowanie środków publicznych.

1. SŁOWO WSTĘPNE

Pojęcie „transparentności” identyfikować musimy z istnieniem takiego stanu faktycznego, w ramach którego wszystkie obiektywnie związane z nim informacje, tzn. te, dla których ten stan jest źródłem opisu, są – modelowo bez jakichkolwiek ograniczeń – dostępne, tworząc płaszczyznę umożliwiającą pozyskanie określonego rodzaju danych (informacji), które w sumie tworzą pełny i zrozumiały obraz określonej rzeczywistości. Transparentność informacyjna koncentruje się więc na możliwości ustalenia (jak i zweryfikowa-

nia), iż chodzi o konkretne zachowanie, zdarzenie, czynność, w szerszym ujęciu ciąg zachowań, zdarzeń lub czynności składających się na określony proces, które są dokonywane i uzewnętrzniane przez konkretny podmiot w sposób dla wszystkich widoczny, lub mogący przy wykorzystaniu odpowiednich środków (w tym środków prawnych) i zastosowaniu konkretnych nośników (a także technologii) zostać udostępnione każdemu zainteresowanemu, tworząc kompletny i odpowiadający oryginałowi zasób informacyjny¹.

Transparentność w tym ujęciu odniesiona do pojęcia życia publicznego będzie musiała oznaczać nie tylko istnienie gwarantowanego prawnie dostępu każdego zainteresowanego do informacji dotyczącej państwa, a więc informacji o działalności istniejącego aparatu publicznego i reprezentującej go grupy piastunów, ale również do pozyskania informacji rzetelnej, kompletnej i przygotowanej w sposób zgodny z treścią żądania. Konieczne jest przy tym przyjęcie założenia, że uprawnienie to musi być rozumiane szeroko, jako zdolność do pozyskania informacji o wszystkich zewnętrznych przejawach aktywności (jak również o przyczynach braku wywiązania się z nałożonych obowiązków) w obszarze związanych z funkcjonowaniem określonych instytucji publicznych oraz reprezentujących je osób. Ważne jest przy tym podkreślenie, iż tak rozumiana transparentność (w tym jawność) ograniczana może być tylko przez ustawowo zdefiniowane tajemnice (w tym na zasadach odrębnych ochroną jako informacje niejawne²) oraz ochronę prywatności, dotyczy tak wewnętrznej, jak i zewnętrznej płaszczyzny (skutków) funkcjonowania struktur publicznych³.

¹ Jeszcze inaczej można wskazać, że chodzi tu o swobodę dostępu do „posiedzeń organów władzy” Nie chodzi zatem o zapewnienie wiedzy «po fakcie», ale umożliwienie dostępu do wiedzy o aktualnych wydarzeniach. Możliwość obserwacji przebiegu procesów w czasie rzeczywistym daje faktyczną przesłankę do dyskusji nad rozważanymi problemami, zanim przybiorą one postać finalnych rozstrzygnięć”, M. Bernaczyk, *Konstytucyjne prawo do informacji o działalności posłów i senatorów a zakres podmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3, s. 47. Istotne jest, szczególnie na poziomie samorządowym, odpowiednie przygotowanie do realizacji takiego dostępu. Trzeba pamiętać, że na każdym administratorze danych spoczywa obowiązek przestrzegania wszystkich zasad przetwarzania danych osobowych – zob. wyrok NSA z 28 lutego 2024 r., III OSK 3839/21 i wcześniejszy WSA w Warszawie z 26 sierpnia 2020 r., II SA/Wa 2826/19 (dotyczył sposobu przetwarzania danych osobowych przez Burmistrza w ramach procesu wysyłki korespondencji i prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), a także sposobu prowadzenia rejestru czynności przetwarzania oraz dokumentowania naruszeń ochrony danych osobowych).

² Zob. szerzej: M. Jabłoński, T. Radziszewski, *Bezpieczeństwo fizyczne i teleinformatyczne informacji niejawnych*, Wrocław 2012, s. 19 i nn.

³ W takim ujęciu, jak wskazuje M. Bernaczyk, jawność informacji oznacza „[...] taką informację, co do której nie istnieje prawny obowiązek zachowania jej w poufności przed osobami

Nie budzi wątpliwości, że jednym z podstawowych elementów systemowych demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP⁴) jest oparcie jego funkcjonowania na zasadzie jawności i przejrzystości, ze szczególnym podkreśleniem znaczenia jawności finansów publicznych, jak i jawności procedury zamówień publicznych⁵. Jak podnosi C. Kosikowski, jawność finansów publicznych w znaczeniu formalnym należy identyfikować z możliwością „poznania toku niektórych prac związanych z zarządzaniem finansami publicznymi oraz danych liczbowych dotyczących finansów publicznych”, w materialnym zaś w odniesieniu do gospodarowania środkami publicznymi z umożliwieniem

poznania i zrozumienia pełnego obrazu rzeczywistości w zakresie finansów publicznych dzięki stosowaniu jednolitych reguł klasyfikacji dochodów i wydatków publicznych, zasad rachunkowości i planów kont oraz jednolitej sprawozdawczości. Możliwość ta istnieje więc, gdy finanse publiczne są ukazywane publiczności w sposób jasny, szczegółowy, prawdziwy i zrozumiały⁶.

W takim ujęciu, przy uwzględnieniu systemowej dyrektywy podejmowania przez organy państwa (także inne podmioty publiczne) aktywnych działań mających na celu intensyfikowanie procesu wzmocnienia roli i znaczenia jednostki w procesach współrządzenia, zasada transparentności finansów publicznych musi być traktowana jako jeden z fundamentów istnienia realnego ustroju demokratycznego⁷.

trzecimi, opinią publiczną”. Autor dokonuje też szczegółowego zestawienia pojęć: „jawności” i „transparentności”, zob. M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 36–38.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵ NSA w wyroku z 28 września 2021 r., III OSK 1060/21 podkreślił, że postępowanie o udzielenie zamówień jest jawne, a wyjątki określa ustawa Prawo zamówień publicznych (p.z.p.). Jednocześnie wskazano, że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej „mają bezpośrednie zastosowanie wobec tych wszystkich sytuacji związanych z udostępnianiem informacji, w obrębie których ze względu na podmiot i przedmiot dochodzi do wypełnienia przesłanek przekazywania wiedzy publicznej. Wyjątek w tym przypadku stanowią uregulowania, które samodzielnie i odrębnie determinują czynności związane z procesem udostępniania informacji o sprawach publicznych, którym u.d.i.p. przyznaje pierwszeństwo w myśl treści art. 1 ust. 2 u.d.i.p. Zasadność odwoływania się do uregulowań u.d.i.p. w przedmiocie ustalenia zasad dostępu do treści umowy należy zatem opierać na milczeniu ustawodawcy, a ściślej mówiąc na braku samodzielnej i odrębnej regulacji w treści p.z.p. odnoszącej się do udostępniania zawartości umowy” – wyrok NSA z 28 września 2022 r., III OSK 1853/21.

⁶ C. Kosikowski, *Prawne aspekty realizacji zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych*, s. 1, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1558.pdf> (dostęp do wszystkich stron oraz adresów przywołanych w opracowaniu aktualny na dzień 25 marca 2025 r.).

⁷ Na temat nowego spojrzenia i podkreślenia roli obywateli w różnego rodzaju procesach kontroli władzy zob. Sz. Wójcik, *Demokracja i jej kryzysy. Czy partycypacja może być reme-*

Analiza systemowa uwzględniająca brak jednoznacznie wyartykułowanej na poziomie konstytucyjnym zasady jawności finansów publicznych⁸, jak i pewnych „niedoskonałości” postanowień ustawy o finansach publicznych⁹, musi być uzupełniona o kwestie wpływu na definiowanie zakresu i charakteru transparentności finansów publicznych w powiązaniu z realizacją konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji RP). Prawo to staje się bowiem podstawowym „narzędziem” służącym do sprawowania przez każdego zainteresowanego (jak i przez ogół, do którego tafia określona informacja) kontroli legalności oraz rzetelności (jak i sprawności) funkcjonowania tych wszystkich podmiotów i osób, które składają się łącznie na tzw. sferę władztwa publicznego, także w obszarze szeroko rozumianych finansów publicznych¹⁰.

Demokracja musi wiązać się immanentnie z istnieniem gwarancji transparentności życia publicznego, którą w zakresie tego opracowania odnosić będą przede wszystkim do otwartości i szeroko rozumianej jawności funkcjonowania aparatu państwowego oraz wszystkich związanych z nim osób piastujących funkcję publiczną¹¹. W takim ujęciu poszanowanie transparent-

dium?, [w:] *Demokracja i rola obywatela. o napięciu pomiędzy państwem, społeczeństwem i procesami globalizacyjnymi*, red. M. Baranowski, Poznań 2014, s. 35 i nn.

⁸ Podnosi się jednak to, że uwzględnienie wymogu przejrzystości i jawności ustroju finansów publicznych państwa zapewnia, „że podmiot publiczny podejmujący decyzję polityczną o finansowaniu ze środków państwa określonych zadań o znaczeniu ogólnopaństwowym będzie jednocześnie ponosił odpowiedzialność za zakres i sposób tego finansowania. Takie właśnie przesłanki legły m.in. u podstaw gwarancji zawartych w art. 167 ust. 4 Konstytucji, który mówi o odpowiedzialności państwa za skutki finansowe zmian zadań i kompetencji” – wyrok TK z 25 lipca 2006 r., K 30/04.

⁹ Zob. szerzej: C. Kosikowski, op. cit., s. 5–13; W. Misiąg, *Jawność i przejrzystość a efektywność finansów publicznych*, s. 3, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1559.pdf>. Trybunał Konstytucyjny podnosił również, że „[...] ustawa o finansach publicznych przyjmuje zasadę jawności i przejrzystości finansów publicznych, a jednocześnie wprowadza szczegółowe rozwiązania prawne, mające na celu urzeczywistnienie tej zasady. W szczególności jednostki sektora finansów publicznych mają obowiązek podawać do publicznej wiadomości sprawozdania dotyczące ich finansów i działalności. Z drugiej jednak strony, ustawa nie zawiera rozwiązań, które gwarantowałyby uzyskanie wszystkich informacji niezbędnych do oszacowania wartości wskaźnika określonego w zaskarżonym przepisie w odpowiednio krótkim terminie” – wyrok TK z 7 czerwca 2001 r., K 20/00.

¹⁰ „Podkreślenia wymaga, że zasada jawności publicznej gospodarki finansowej stanowi jedną z gwarancji realizacji konstytucyjnej zasady prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej, a także osób pełniących funkcje publiczne (zob. w tej materii m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2020 r.; sygn. akt I OSK 1577/19)” – wyrok NSA z 29 lutego 2024 r., III OSK 6726/21.

¹¹ Na temat definiowania pojęć „transparentności”, „otwartości” i „otwartego rządu” zob. N. Bernaczyk, *Prawo do informacji...*, s. 37–39.

ności zapewnić ma możliwość pozyskania przez zainteresowanego najpierw informacji, a potem (potencjalnie) uzyskania wiedzy nie tylko na temat tego, co jest przedmiotem działalności różnego rodzaju organów (i instytucji), ale identyfikacji skutków określonego rodzaju rozstrzygnięć (jak również ich braku). Wiedza ta natomiast powinna stać się punktem wyjścia nie tylko dla różnego rodzaju działań proobywatelskich o charakterze edukacyjno-wychowawczym¹², ale również do podjęcia przez osobę (podmiot) nią dysponującą działań nakierowanych na wyeliminowanie praktyk, które nie znajdują uzasadnienia w przepisach prawa powszechnie obowiązującego i w systemie wartości oraz zasad charakteryzujących państwo demokratyczne.

2. MEANDRY NORMATYWNYCH GWARANCJI SŁUŻĄCYCH POGŁĘBIANIU TRANSPARENTNOŚCI

Zagadnienie „pogłębiania” transparentności życia publicznego jest od dawna sporym wyzwaniem dla prawodawcy krajowego. Dobrym przykładem było uchwalenie 14 października 2021 r. ustawy o zmianie kodeksu karnego i niektórych innych ustaw¹³, w treści której znowelizowano również przepisy m.in. ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych oraz ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dodanie art. 34a i 34b – tzw. jawny rejestr umów), co służyć miało m.in. pogłębieniu transparentności finansów publicznych. Pierwotnie wskazywano, iż rejestr taki zacznie funkcjonować od 1 lipca 2022 r. Jednak już w ustawie z 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw¹⁴ doszło do zmiany tego terminu (przepisy z wyjątkiem obowiązku dotyczącego partii politycznych weszły w życie 1 stycznia 2024 r. – art. 12). Jednak i to rozwiązanie zostało zmienione. W ustawie z 16 sierpnia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku¹⁵ postanowiono o przesunięciu tego terminu na 1 stycznia 2026 r. Niezależnie od tego warto zapoznać się ze stanowiskiem RPO, który kilkakrotnie zgłosił swoje zastrzeżenia, podnosząc szereg wątpliwości konstytucyjnych, w tym także tych dotyczących

¹² Na temat innych zob. M. Jabłoński, *Udostępnienie informacji publicznej w formie wglądu do dokumentu*, Wrocław 2013, s. 18–19. Zauważa się też, że tak rozumiana sfera jawności może być identyfikowana z gwarancją „dostępu do prawdy”, M. Bernaczyk, *Prawo do informacji...*, s. 31 i nn.

¹³ Dz.U. z 2021 r., poz. 2054.

¹⁴ Dz.U. 2022 r., poz. 1265.

¹⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 1723.

uregulowania wzoru rejestru w drodze rozporządzenia¹⁶. W konsekwencji procedowany jest kolejny projekt zmian w znaczący sposób modyfikujący istniejące regulacje. Przede wszystkim jego regulacje mają na celu:

- 1) zmianę zakresu przedmiotowego umów, do których będzie odnosził się nałożony na jsfp obowiązek udostępniania informacji o umowach;
- 2) modyfikację katalogu wyłączeń przedmiotowych, adekwatnych do nowego zakresu przedmiotowego tego obowiązku, przez nawiązanie do katalogu szczególnego rodzaju zamówień, wskazanych w ustawie z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych;
- 3) rozszerzenie zakresu wyłączeń podmiotowych o służby specjalne, o których mowa w art. 11 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2024 r., poz. 812, z późn. zm.), obok już istniejącego wyłączenia placówek zagranicznych w rozumieniu art. 7 pkt 7 ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. z 2024 r., poz. 85, z późn. zm.), w celu zapewnienia ochrony informacji niejawnych, w tym dotyczących bezpieczeństwa państwa;
- 4) modyfikację zakresu informacji o umowach, które będą podlegały udostępnieniu w ramach dedykowanego systemu teleinformatycznego;
- 5) zmianę terminu realizacji przez jsfp obowiązku udostępniania informacji o umowach z 14 na 30 dni od zawarcia umowy;
- 6) doprecyzowanie zakresu odpowiedzialności administratorów danych wprowadzanych do systemu teleinformatycznego, w ramach którego będą publikowane informacje o umowach jsfp;
- 7) dodanie przepisu w zakresie postępowania z danymi zgromadzonymi w systemie teleinformatycznym po upływie okresu obowiązywania umowy w celu zapewnienia zgodności projektowanych regulacji z przepisami dotyczącymi ochrony danych osobowych;
- 8) wprowadzenie delegacji ustawowych do wydania rozporządzeń, w którym m.in. szczegółowo zostanie określony zakres i sposób publikowania danych o umowach jsfp;
- 9) rezygnację z przepisów o odpowiedzialności karnej kierowników jsfp dotyczącej nierealizowania lub nieprawidłowego realizowania wprowadzanego obowiązku w związku z podleganiem przez tych kierowników odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- 10) etapowe wprowadzanie obowiązku ustawowego dla różnych rodzajów jsfp, w tym:
 - w pierwszej kolejności, tj. od 1 stycznia 2026 r., nastąpi objęcie obowiązkiem jsfp z administracji rządowej,
 - w drugiej kolejności, tj. od 1 lipca 2026 r., nastąpi wprowadzenie obowiązku udostępniania danych przez jednostki w dziale oraz przez jednostki samo-

¹⁶ Źródło: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/node/23929/revisions/25275/view>; <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-jawny-rejestr-umow-pracownikow-mf-odpowiedz>; <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-finanse-pracownicy-rejestr-umow-mf-kolejne-pismo-odpowiedz>. Na podstawie zgłoszonych opinii opracowany został kolejny projekt zmian ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, ustawę o finansach publicznych oraz ustawę o dostępie do informacji publicznej, który 17 lutego 2025 r. został wpisany do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów.

- rządu terytorialnego, ich związki, związki metropolitalne i samorządowe jednostki organizacyjne;
- jako ostatnie, tj. od 1 stycznia 2027 r., nastąpi objęcie obowiązkiem pozostałych jsfp;
- 11) dodanie w ustawie o dostępie do informacji publicznej przepisu podkreślającego, że informacje o umowach udostępniane w Centralnym Rejestrze Umów zwalniają jsfp z udostępniania tych informacji w odpowiedzi na wniosek w trybie przepisów o dostępie do informacji publicznej¹⁷.

W istotny sposób zmodyfikowane zostało również kryterium wartości umowy skutkującej obowiązkiem informacyjnym. Udostępniana (jak i aktualizowana) ma być informacja dotycząca zawieranej przez kierownika jednostki umowy o wartości większej albo równej 10 000 zł, przy czym wartość ta ma stanowić:

- a) całkowitą wartość umowy bez podatku od towarów i usług uwzględniającą wartości opcji oraz wznowień,
- b) wartość ustaloną z uwzględnieniem okresu 48 miesięcy wykonywania umów – w przypadku gdy umowa została zawarta na czas nieoznaczony¹⁸.

Nie można pominąć także spraw, które były kierowane do organu formalnie powołanego do kontroli konstytucyjności prawa. Warto więc zapoznać się z treścią wniosków w sprawach K 16/19; K 21/19. Ciekawe jest to, że w przypadku wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej chodziło o inicjatywę posłów i to nie ówczesnie opozycyjnych¹⁹. Istotne staje się jednak zapoznanie z argumentacją zawartą w stanowisku Sejmu i Prokuratora Generalnego – definiowanie funkcji publicznej z perspektywy ochrony prywatności i autonomii informacyjnej (art. 47 i 51 Konstytucji RP)²⁰. Trybunał Konstytucyjny już prawie dwie dekady temu stwierdził, że

[...] pojęcie osoby pełniącej funkcje publiczne jest [...] ściśle związane z konstytucyjnym ujęciem prawa z art. 61 ust. 1, a więc nie może budzić wątpliwości, że chodzi tu o osoby, które związane są formalnymi więziami z instytucją publiczną (organem władzy publicznej).

¹⁷ Projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, ustawę o finansach publicznych oraz ustawę o dostępie do informacji publicznej; <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-zmieniajacej-ustawe-o-zmianie-ustawy--kodeks-karny-oraz-niektorych-innych-ustaw-ustawe-o-finansach-publicznych-oraz-ustawe-o-dostepie-do-informacji-publicznej>.

¹⁸ Zob. Projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw oraz ustawę o finansach publicznych z 21 marca 2025 r. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12395951/katalog/13117495#13117495>.

¹⁹ Trybunał Konstytucyjny umorzył te postępowania: Postanowienia TK z 3 marca 2020 r., K 16/19 i z 23 maja 2023 r., K 21/19.

²⁰ Źródło: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2021/19;> [https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2016/19.](https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2016/19)

Zdaniem Trybunału nie jest jednak 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 bowiem osoba publiczna będzie tą, która pełni funkcje publiczne. W związku z tym konieczne staje się ustalenie, czy

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. Nie każdy zatem pracownik takiej instytucji będzie tym funkcjonariuszem, którego sfera chronionej prywatności może być zawężona z perspektywy uzasadnionego interesu osób trzecich, realizującego się w ramach prawa do informacji. Nie można twierdzić, że w wypadku ustalenia kręgu osób, których życie prywatne może być przedmiotem uzasadnionego zainteresowania publiczności, istnieje jednolity mechanizm, czy kryteria badania zakresu możliwej ingerencji. Trudno byłoby również stworzyć ogólny (abstrakcyjny) a tym bardziej zamknięty katalog tego rodzaju funkcji i stanowisk. 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 techniczny²¹.

Przywołanie tego fragmentu uzasadnienia stanowiska Trybunału Konstytucyjnego jest niezbędne dla wykazania, że nie zawsze wszystkich zatrudnionych w ramach określonych organów i instytucji publicznych będziemy mogli wprost zakwalifikować jako osoby pełniące funkcje publiczne²², podobnie jak nie wszystkich tych, którzy pozostają w określonych relacjach z tymi organami lub instytucjami (np. umowa o dzieło, czy zlecenia), będziemy mogli za takie osoby uznać²³. Rozróżnienie to ma istotne znaczenie

²¹ Wyrok TK z 20 marca 2006 r., K 17/05.

²² Na temat tego pojęcia zob. szerzej: B. Banaszak, K. Wygoda, *Pojęcie funkcji publicznej jako przesłanka modyfikująca zakres ochrony danych osobowych*, [w:] *Ochrona danych osobowych wczoraj, dziś, jutro. Personal data protection yesterday, today, tomorrow*, Warszawa 2006.

²³ „Pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną nie należy ograniczać tylko do funkcjonariuszy publicznych. Obejmuje ono każdą osobę mającą związek z realizacją zadań publicznych, która ma wpływ na kształtowanie spraw publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., tj. na sferę publiczną, nie jest więc tożsame z pojęciem funkcjonariusza publicznego zdefiniowanego w kodeksie karnym czy też w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności

z punktu widzenia kolejnej płaszczyzny dookreślającej zakres obowiązków informacyjnych nałożonych bezpośrednio na osoby pełniące funkcje publiczne. Względem osób pełniących funkcje publiczne formułuje się szereg obowiązków ustawowych, których konsekwencją staje się przedstawienie konkretnych informacji dotyczących podejmowanej przed objęciem takiej funkcji określonej działalności²⁴, stanu majątkowego takiej osoby (tzw. oświadczenia majątkowe), jak również takich, które mają na celu udokumentowane dysponowanie przez nie finansami publicznymi²⁵.

Ponadto cały czas zawisła jest przed Trybunałem Konstytucyjnym sprawa wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności szeregu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznych skierowana przez Pierwszego Prezesa SN (K 1/21)²⁶.

Istotny wydaje się także inny wniosek Pierwszego Prezesa SN, w którym zakwestionowano konstytucyjność rozwiązań dotyczących jawności oświadczeń majątkowych oraz „wymaganego ustawą zakresu tych oświadczeń, a konkretnie obowiązku informowania o stanie majątkowym również w zakresie majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową”²⁷. Także w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy kwestionowane we wniosku Pierwszego Prezesa SN są wyrazem

nieproporcjonalnej 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 sędziego²⁸.

Oczywiście przegląd ten jest jedynie wąskim wycinkiem różnego rodzaju praktyk, których następstwem staje się (lub może się stać) limitowanie do-

gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne” (por. wyrok NSA z dnia 30 listopada 2016 r. I OSK 1871/15). „Pojęcie «osoby pełniące funkcję publiczną» i «osoby mającej związek z pełnieniem funkcji publicznych» ma na gruncie u.d.i.p. znaczenie autonomiczne. Ustawa o dostępie do informacji publicznej jako zasadę zakłada udostępnienie informacji, odmowę zaś jako wyjątek. W kontekście tej zasady odczytywać należy ww. pojęcia. To zaś prowadzi do wniosku, że odnoszące się do umów o świadczenie tej pomocy (opłacanej z finansów publicznych) zastrzeżenie «tajemnicy przedsiębiorcy» nie stanowi przeszkody w udostępnieniu tych umów jako informacji publicznej” – wyrok NSA z 18 lutego 2025 r., III OSK 882/22.

²⁴ Zob. wyrok TK z 21 października 1998 r. K. 24/98.

²⁵ Zob. szerzej: A. Wierzbica, *Przepisy antykorupcyjne w administracji publicznej*, Lexis Nexis 2010.

²⁶ Zob. <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%201/21>.

²⁷ Sygn. K 2/23 – zob. <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%202/23>.

²⁸ Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich z 7 lipca 2023 r., <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%202/23>, s. 5.

stępu do informacji publicznej. Prawdą jest też to, że istotny zasób informacyjny związany z prawidłowością gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa i środkami publicznymi upubliczniany jest np. na stronie Najwyższej Izby Kontroli²⁹. W praktyce funkcjonowania demokratycznego państwa chodzi jednak nie tylko o efektywność, rzetelność i sprawność zawodowych kontroli, ale również o to, aby obywatele (szerzej każdy zainteresowany) mieli realną możliwość tzw. oddolnego identyfikowania prawidłowości funkcjonowania państwa i jego funkcjonariuszy, w tym wydatkowania środków, które są przecież publiczne.

3. ZASADA JAWNOŚCI FINANSÓW PUBLICZNYCH A PRAWO DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Często podkreśla się, że jawność finansów publicznych to realny i gwarantowany systemowo stan faktyczny, w którym „informacje dotyczące sektora finansów publicznych są publicznie dostępne i podlegają publicznej ocenie”³⁰. Wskazuje się również, że

Jawność i przejrzystość finansów publicznych, w tym finansów samorządowych jest podstawą racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Jawność finansów samorządowych oznacza swobodny dostęp mieszkańców i instytucji do danych finansowych jednostek samorządu terytorialnego (JST), ich jednostek organizacyjnych (samorządowe jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe) oraz jednostek im podległych (samorządowe instytucje kultury, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej)³¹.

Orzecznictwo NSA pozwala natomiast na stwierdzenie, iż chodzi tutaj o zasadę

która musi być bezwzględnie przestrzegana przez każdą jednostkę dysponującą publicznymi środkami finansowymi. Wydatkujący środki publiczne podlegają kontroli odpowiednich urzędów, kontroli politycznej oraz kontroli ze strony samych obywateli. Jakakolwiek reglamentacja informacji o działalności podmiotów publicznych

²⁹ Źródło: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/prosta/>.

³⁰ W. Misiąg, op.cit., s. 2.

³¹ M. Jastrzębska, *Jawność i przejrzystość sprawozdawczości jednostek samorządu terytorialnego – ocena i rekomendacje*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, nr 56(4), s. 64. Autorka podkreśla (rekomenduje) konieczność przekazywania odpowiednio przygotowanych informacji, „[...] tak aby możliwa była kontrola społeczności samorządowej; użyteczne dane to dane spełniające zasadę: terminowości i aktualności, przejrzystości, prostoty przekazu; ważna jest też łatwość dostępu do danych – czy są zgromadzone w jednym miejscu, czy są prezentowane w sposób intuicyjny, tj. ułatwiający poruszanie się po nich bez specjalistycznej wiedzy, czy format, w jakim zapisano dane ułatwia analizę”, s. 69.

w stosunku do tych podmiotów musi być podyktowana racjami znajdującymi swoje uzasadnienie w Konstytucji RP³².

W postanowieniach ustawy o finansach publicznych stwierdza się wprost, że gospodarka środkami publicznymi jest jawna (art. 33 ust. 1) z wyjątkiem dostępu do informacji o tych środkach, których pochodzenie lub przeznaczenie zostało uznane za informację niejawną na podstawie odrębnych przepisów lub jeżeli wynika to z umów międzynarodowych (art. 33 ust. 2)³³. Ustawodawca zdecydował się również na sprecyzowanie sposobów realizacji potwierdzonej zasady jawności. Zalicza się do nich:

- jawność debaty budżetowej w Sejmie i Senacie oraz debat budżetowych w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego;
- jawność debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa w Sejmie i debat nad sprawozdaniami z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- podawanie do publicznej wiadomości:
 - a) kwot dotacji udzielanych z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
 - b) kwot dotacji udzielanych przez państwowe fundusze celowe,
 - c) zbiorczych danych dotyczących finansów publicznych,
 - d) informacji o wykonaniu budżetu państwa za okresy miesięczne;
- jawność debaty nad projektem uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego; podawanie do publicznej wiadomości przez jednostki sektora finansów publicznych informacji dotyczących:
 - a) zakresu zadań lub usług wykonywanych lub świadczonych przez jednostkę oraz wysokości środków publicznych przekazanych na ich realizację,

³² Wyrok NSA z 27 maja 2020 r., I OSK 1577/19.

³³ Obowiązek ochrony informacji w ramach zapewnienia bezpieczeństwa informacjom niejawnym ma ustawowy charakter. Jest on nałożony na: 1. organy władzy publicznej, w szczególności: a) Sejm i Senat, b) Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, c) organy administracji rządowej, d) organy jednostek samorządu terytorialnego, a także innych podległych im jednostek organizacyjnych lub przez nie nadzorowanych, e) sądy i trybunały, f) organy kontroli państwowej i ochrony prawa; 2) jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych; 3) Narodowy Bank Polski; 4) państwowe osoby prawne i inne niż wymienione wyżej państwowe jednostki organizacyjne; 5) jednostki organizacyjne podległe organom władzy publicznej lub nadzorowane przez te organy; 6) przedsiębiorcy zamierzający ubiegać się albo ubiegający się o zawarcie umów związanych z dostępem do informacji niejawnych lub wykonujących takie umowy albo wykonujących na podstawie przepisów prawa zadania związane z dostępem do informacji niejawnych – art. 1 ust. 2 z wykazaniem oceny: ryzyka, szacowaniem ryzyka i zarządzania ryzykiem – art. 2 ustawy z 5 sierpnia 2010 r., o ochronie informacji niejawnych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 632 ze zm.

- b) zasad i warunków świadczenia usług dla podmiotów uprawnionych,
- c) zasad odpłatności za świadczone usługi;
- zapewnianie radnym danej jednostki samorządu terytorialnego dostępu do:
 - a) dowodów księgowych i dokumentów inwentaryzacyjnych – z zachowaniem przepisów o rachunkowości oraz o ochronie danych osobowych,
 - b) informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli gospodarki finansowej,
 - c) sprawozdania z wykonania planu audytu za rok poprzedni;
- udostępnianie przez Narodowy Fundusz Zdrowia informacji o przychodach i kosztach oraz o świadczeniodawcach realizujących świadczenia opieki zdrowotnej, z którymi Fundusz zawarł umowy, o zakresie przedmiotowym umów oraz o sposobie ustalania ceny za zamówione świadczenia; udostępnianie przez jednostki sektora finansów publicznych wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja, dofinansowanie realizacji zadania lub pożyczka, lub którym została umorzona należność wobec jednostki sektora finansów publicznych;
- udostępnianie corocznych sprawozdań dotyczących finansów i działalności jednostek organizacyjnych należących do sektora finansów publicznych;
- podejmowanie, w głosowaniu jawnym i imiennym, uchwał organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego dotyczących gospodarowania środkami publicznymi;
- podawanie do publicznej wiadomości treści planów działalności, sprawozdań z wykonania planów działalności oraz oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, o których mowa w art. 70 ustawy³⁴;
- udostępnianie umów (w jawnym rejestrze umów na podstawie art. 34a ustawy).
- podawanie do publicznej wiadomości przez Ministra Finansów sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej przyjęte przez Radę Ministrów (art. 34 ust. 1 i 2)³⁵.

W praktyce pojawiło się szereg wątpliwości interpretacyjnych dotyczących tego, czy realizacja obowiązków w zakresie sprecyzowanym w treści art. 34 ustawy o finansach publicznych (powinności informacyjne) wyłącza

³⁴ Zgodnie z treścią art. 70 ust. 3, Minister kierujący działem sporządza do końca kwietnia każdego roku sprawozdanie z wykonania planu działalności oraz składa oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok w zakresie kierowanych przez niego działań administracji rządowej.

³⁵ Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1530 ze zm.

skuteczne powoływanie się przez każdego uprawnionego w rozumieniu art. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej³⁶ na gwarantowane konstytucyjnie prawo podmiotowe³⁷. Część zobowiązanych w rozumieniu udip (art. 4 ust. 1 i 2) uzasadniała, przywołując treść art. 1 ust. 2 udip, że postanowienia tego aktu nie mogą naruszać przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznej. Jednocześnie próbowano wykazać, iż regulacje art. 34 ustawy o finansach publicznych są właśnie owymi „odrębnymi zasadami i trybem”, definiującymi także zakres i charakter obowiązku przygotowania i udostępnienia jawnej informacji.

Warto przypomnieć, że już kilkanaście lat temu, w jednej z nielicznych uchwał wykładniczych, NSA potwierdził, że:

- istnienie innych zasad czy trybu udostępniania informacji publicznych wyłącza stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej, jednakże tylko w zakresie regulowanym wyraźnie tymi szczególnymi ustawami³⁸;
- przepis art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej oznacza, że wszędzie tam, gdzie konkretne sprawy dotyczące zasad i trybu dostępu do informacji będącej informacją publiczną uregulowane są inaczej w ustawie o dostępie do informacji publicznej, a inaczej w ustawie szczególnej dotyczącej udostępnienia informacji i stosowania obu tych ustaw nie da się pogodzić, pierwszeństwo mają przepisy ustawy szczególnej;
- tam gdzie jednak dana sprawa uregulowana jest tylko częściowo, lub w ogóle nie jest uregulowana w ustawie szczególnej, zastosowanie mają odpowiednie przepisy ustawy o dostępie, przy czym w pierwszym przypadku stosowane są uzupełniająco, w drugim zaś stanowią wyłączną regulację prawną w danym zakresie³⁹.

W późniejszym orzecznictwie wielokrotnie potwierdzano natomiast zasadę, zgodnie z którą

Niewątpliwie art. 34 ust. 1 ustawy o finansach publicznych realizuje zasadę jawności finansów publicznych stanowiąc jej rozwinięcie z art. 33 ust. 1 powołanej ustawy. Regulacja zawarta w art. 34 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jest jednak zbyt

³⁶ Ustawa z 6 września 2001 r., t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 902.

³⁷ Prawo do informacji publicznej zostało zdefiniowane w sposób szeroki (kreując model dostępu informacyjno-dokumentowego). Nie jest to tylko prawo obejmujące uprawnienie wglądu do dokumentów urzędowych, ale przede wszystkim prawo do bezwnioskowego uzyskania informacji publicznej, jak i ponadto: prawo do uzyskania informacji na wniosek (w tym przetworzonej w zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego), prawo dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych, a także prawo do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych (art. 3 u.d.i.p.). Realizacja tych uprawnień może nastąpić łącznie lub oddzielnie.

³⁸ Uchwała NSA z 9 grudnia 2013 r., I OPS 8/13.

³⁹ Z odwołaniem się do opracowania J. Jendrośki, M. Bara, Z. Bukowskiego, *Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie*, Poznań – Wrocław 2007, s. 64–65.

ogólna, lakoniczna, nie określa terminów form, zakresu ani trybu podawania wskazanych z niej informacji. Przepis ten jest także zróżnicowany i można w nim wyróżnić: jawność procedury budżetowej, jawność debat dotyczących budżetu, sposób podejmowania decyzji dotyczących gospodarowania środkami publicznymi, podawanie do publicznej wiadomości danych, dostęp do dokumentów, udostępnienie danych i sprawozdań [...]. Przepis ten nakłada na jego adresatów (organy władzy publicznej) określone obowiązki celem realizacji konstytucyjnej zasady wyrażonej w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP zapewniającej prawo obywatela do informacji publicznej. Służy tym samym poszerzeniu i ułatwieniu dostępu do informacji publicznej w zakresie jawności i przejrzystości finansów publicznych podmiotom zainteresowanym poprzez formy tam wskazane⁴⁰,

ale nie może być w żadnym razie utożsamiany z regulacją, która wyłącza skuteczne egzekwowanie prawa dostępu do informacji publicznej dotyczącej różnego rodzaju, konkretyzowanych w treści żądania, danych cząstkowych, źródłowych, jak i indywidualizowanych podmiotowo i/lub przedmiotowo.

Nie może budzić wątpliwości, że dotychczasowe próby wykazania odrębności „zasad i trybu” udostępniania (upubliczniania) informacji o gospodarowaniu środkami publicznymi względem przepisów udip nie znajduje jakiegokolwiek systemowego (jak i proceduralnego) uzasadnienia. Z perspektywy standardu transparentności byłoby to też *de iure* zaprzeczeniem istnienia realnego uprawnienia, które pozwala każdemu w rozumieniu art. 2 ust. 1 udip⁴¹ uzyskać informację, która umożliwi zrozumienie, dlaczego i na jakiej podstawie dokonywane były konkretne wydatki. Chodzi tu więc również

⁴⁰ Wyrok NSA z 16 stycznia 2024 r., III OSK 2772/22; por. wyrok NSA z 20 lipca 2023 r., III OSK 1046/22; z 5 października 2021 r., III OSK 3301/21; z 18 czerwca 2019 r., I OSK 237/18.

⁴¹ W orzecznictwie podkreśla, się, że „dostęp do informacji publicznej stanowi narzędzie kontroli społecznej, dzięki któremu każdy obywatel staje się swego rodzaju audytorem władzy, która – poddana tak szerokiej kontroli – powinna działać w taki sposób, aby wynik tej kontroli wypadł jak najlepiej. Szeroki dostęp do informacji ma jednocześnie powstrzymać organy władzy przed próbami manipulacji opinią publiczną, ponieważ jawność działania organów administracji publicznej powoduje, że wszelkie tego rodzaju działania wcześniej czy później zostaną ujawnione i staną się przedmiotem debaty publicznej. Ustawodawca celowo w art. 2 ust. 2 u.d.i.p. wprowadził zapis, zgodnie z którym od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Podmiot informacyjnie zainteresowany nie musi więc podawać, w jakim celu żądana informacja publiczna jest mu potrzebna, jak również nie musi wyjaśniać, czy pełni funkcję publiczną. Na podstawie analizy przepisów u.d.i.p. można sformułować zasadę równego dostępu do informacji publicznej, rozumianą z jednej strony jako uprawnienie, z którego każdy może skorzystać na określonych w ustawie zasadach, przy jednoczesnym braku wymogu wykazywania przez każdy podmiot zainteresowany istnienia po jego stronie interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 2 u.d.i.p.)” – wyrok NSA z 18 lutego 2025 r., III OSK 882/22 z odwołaniem się do wyroku WSA we Wrocławiu z 3 grudnia 2021 r., IV SA/Wr 372/21.

o uświadomienie, iż upublicznienie informacji o wydatkowaniu środków publicznych może być utożsamiane z prawem żądania ujawnienia związanych z nimi dokumentów źródłowych (ich nośników), których treść pozwala na obiektywne i kompleksowe uzyskanie danych „o działalności organów” w rozumieniu konstytucyjnego prawa zdefiniowanego w treści art. 61 Konstytucji RP. Ograniczenie tego prawa wynika wprost w treści art. 33 ust. 2 ustawy o finansach publicznych i art. 5 ust. 1–2b udip, ale przede wszystkim powinno łączyć się z racjonalnym oraz rzetelnym stosowaniem przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych⁴².

4. PODSUMOWANIE

Problematyka transparentności i jawności informacji o finansach publicznych jest złożona i wielowątkowa. Również orzecznictwo sądowe (sądów administracyjnych) dotyczące tego zagadnienia nie jest jednolite. Często też owe rozbieżności dotyczą pewnych elementów dokumentacji, ale nie samego zidentyfikowania dysponowania środkami publicznymi. Dlatego też np. nie można wykluczyć zasadności stanowiska, zgodnie z którym informacji publicznej nie stanowi treść (nośnik) oferty złożonej w konkretnym konkursie przez podmiot prywatny, w odróżnieniu od wszelkich dokumentów dotyczących samego uzasadnienia wyboru, jak i umowy zawartej z wybranym podmiotem⁴³. Niekiedy też wprost wskazuje się, że choć zasada jawności publicznej gospodarki finansowej stanowi jedną z gwarancji realizacji konstytucyjnej zasady prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej, a także osób pełniących funkcje publiczne, to „informacja o wynagrodzeniu pracowników niepełniących funkcji publicznych, identyfikująca taką osobę z imienia i nazwiska, podlega ochronie ze względu na prywatność osoby i w związku z tym może zostać udostępniona dopiero po uzyskaniu zgody pracownika. Nie ma natomiast przeszkody w zbiorczym podaniu in-

⁴² Warto jedynie przypomnieć, że informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „zastrzeżone”, jeżeli nie nadano im wyższej klauzuli tajności, a ich nieuprawnione ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne zadań w zakresie obrony narodowej, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa publicznego, przestrzegania praw i wolności obywateli, wymiaru sprawiedliwości albo interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku informacji, które jako jawne zagrożąby stabilności systemu finansowego Rzeczypospolitej Polskiej powinno objąć się je klauzulą „poufne”.

⁴³ Np. wyroki NSA z: 25 września 2024 r., III OSK 3404/23; 2 sierpnia 2024 r., III OSK 2967/23; 2 sierpnia 2024 r., III OSK 741/24; 15 stycznia 2025 r., III OSK 2006/23; 25 lutego 2025 r., III OSK 2056/24 i III OSK 2078/24 oraz III OSK 6712/21. Por. też: wyrok NSA z 27 września 2024 r., III OSK 4700/21.

formacji dotyczących wynagrodzeń wypłacanych wszystkim pracownikom. Podkreślenia wymaga, że już sam fakt ujawniania informacji dotyczących wydatkowania środków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym wypłaconych nagród poszczególnym pracownikom pełniącym funkcje publiczne, jest wyrazem transparentności i środkiem służącym społecznej kontroli tych wydatków⁴⁴. Wreszcie kształtuje się również koncepcja uzasadniająca prawidłowość definiowania konkretnych dokumentów znajdujących się w posiadaniu zobowiązanego w rozumieniu udip jako dokumentów wewnętrznych⁴⁵

⁴⁴ „Jak w pełni zasadnie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 27 września 2019 r. (sygn. akt I OSK 2710/17), pytanie dotyczące wynagrodzenia konkretnej osoby, które jest wypadkową również takich elementów, jak np. różnego rodzaju dodatki, m.in. 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), nie jest pytaniem o wysokość środków z budżetu państwa przeznaczanych na wynagrodzenia związane z wykonywaniem określonych funkcji w ramach realizowania zadań publicznych. Wykładnia normatywnego pojęcia «informacji publicznej» nie daje zaś podstaw do utożsamiania prywatnych danych dotyczących zatrudnionego pracownika z informacją o wysokości środków finansowych przeznaczanych na działalność i funkcjonowanie organu, czyli ciężarach publicznych wskazanych w art. 6 ust 1 pkt 5 lit. h u.d.i.p. Podobnie stanowisko zostało wyrażone w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 14 września 2010 r.; sygn. akt I OSK 1035/10 oraz z dnia 9 czerwca 2017 r.; sygn. akt I OSK 2120/15, z których wynika, że wniosek dotyczący wskazania poszczególnych elementów wynagrodzenia konkretnych – oznaczonych z imienia i nazwiska – osób zatrudnionych w urzędzie obsługującym organ administracji publicznej dotyka w sposób bezpośredni sfery *ad personam*” – wyrok NSA z 29 lutego 2024 r., III OSK 6726/21. *A contrario* do tego poglądu wyroki NSA z: 27 maja 2020 r., I OSK 1577/19; 14 lutego 2020 r. I OSK 578/19; 10 grudnia 2019 r., I OSK 240/19, z 26 czerwca 2019 r. I OSK 3451/18; z 19 czerwca 2019 r., I OSK 2929/17; 19 czerwca 2019 r., 2737/17; 16 kwietnia 2019 r., 1705/17; 14 października 2019 r., I OSK 4205/18; z 5 lutego 2019 r., I OSK 840/17; z 28 listopada 2017 r., I OSK 1432/17; 28 lipca 2017 r., I OSK 1775/16.

⁴⁵ „*Obiter dicta* należy wskazać – w perspektywie żądania skarżącego co do wskazania osiągnięć w pracy zawodowej, które stanowiły podstawę do przyznania nagrody pracownikowi samorządowemu – że stosowny wniosek uprawnionego przetożonego o przyznanie nagrody konkretnemu pracownikowi samorządowemu, stanowi przykład dokumentu wewnętrznego, wytworzonego w zakresie działania danego podmiotu i niepodlegającego udostępnieniu w trybie przewidzianym w u.d.i.p. Na tle powyższego stwierdzić należy, że określone wnioski, jeśli nawet były składane, wpisują się w opisaną wyżej kategorię dokumentu wewnętrznego i nie podlegają udostępnieniu na podstawie u.d.i.p. Informacja w tym zakresie w żaden sposób nie wiąże się bowiem ze sposobem wydatkowania środków podmiotu samorządowego. Może jedynie inicjować ten proces, będąc elementem wewnętrznej wymiany dokumentów, której finalnym efektem może być wypłata nagrody” – wyrok NSA z 29 lutego 2024 r., III OSK 6726/21.

Mając na względzie powyższe, postulować należy podjęcie racjonalnych działań prawodawczych, choć – przynajmniej w moim odczuciu – mogłaby wystarczyć prokonstytucyjna wykładnia, której podstawą jest dążenie do należytego zapewnienia transparentności i jawności informacji o szeroko rozumianych procesach związanych z wydatkowaniem środków publicznych. Warto też pamiętać, że jakiegokolwiek ograniczenia muszą znajdować podstawę w konkretnych przepisach ustawowych, nie mogą natomiast wynikać z analogii lub domniemywania kompetencji⁴⁶.

Jeszcze raz też chciałbym podkreślić, że jawność nie zawsze oznacza transparentność. Transparentność ma bowiem miejsce wtedy, gdy zagwarantowana jest każdemu – w rozumieniu art. 2 udip – realna możliwość (prawo) uzyskania kompletnej informacji (nie tylko zbiorczo o kwotach, danych sprawozdawczych, czy wreszcie zapoznania się z protokołami debat), pozwalająca na zrozumienie dlaczego i na jakiej podstawie dokonywane były konkretne wydatki. Chodzi tu więc o różne, także szczegółowe informacje, których treść pozwala na obiektywne i kompleksowe uzyskanie danych „o działalności” (w tym gospodarowaniu środkami publicznymi) wszystkich zobowiązanych w rozumieniu konstytucyjnego prawa zdefiniowanego w treści art. 61 Konstytucji RP i przepisach udip.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak B., Wygoda K., *Pojęcie funkcji publicznej jako przesłanka modyfikująca zakres ochrony danych osobowych*, [w:] *Ochrona danych osobowych wczoraj, dziś, jutro. Personal data protection yesterday, today, tomorrow*, Warszawa 2006.
- Bernaczyk M., *Konstytucyjne prawo do informacji o działalności postów i senatorów a zakres podmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3.

⁴⁶ „Konstytucyjny wymóg działania w ramach podstawy prawnej jest równoznaczny z żądaniem, by taka podstawa faktycznie istniała. Analogia jako metoda wykładni nie powinna zatem służyć konstruowaniu norm zawierających **kompetencje** prawotwórcze do tworzenia regulacji, mających wpływ na prawa jednostki. Takie działanie jest działaniem wbrew obowiązującym przepisom prawa i prowadzi do **domniemywania kompetencji** przez organy władzy publicznej. To z kolei godzi w wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadę państwa prawa (art. 2) oraz zasadę praworządności (art. 7). [...] Obowiązywanie **zakazu** stosowania analogii w prawie administracyjnym jest poza tym łączone z bezwzględnie wiążącym charakterem norm, które składają się na tę gałąź prawa (zob. wyroki NSA z: 15 stycznia 2013 r., II OSK 2451/12, 8 czerwca 2017 r., II GSK 2722/15, 27 czerwca 2017 r., II OSK 1200/17, 13 lipca 2017 r., II OSK 1215/17). [...]” – wyrok NSA z 17 grudnia 2021 r., III OSK 4678/21.

- Bernaczyk M., *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014.
- Jabłoński M., Radziszewski T., *Bezpieczeństwo fizyczne i teleinformatyczne informacji niejawnych*, Wrocław 2012.
- Jabłoński M., *Udostępnienie informacji publicznej w formie wglądu do dokumentu*, Wrocław 2013.
- Jendrośka J., Bar M., Bukowski Z., *Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie*, Poznań – Wrocław 2007.
- Jastrzębska M., *Jawność i przejrzystość sprawozdawczości jednostek samorządu terytorialnego – ocena i rekomendacje*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, nr 56(4).
- Kosikowski C., *Prawne aspekty realizacji zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych*, s. 1, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1558.pdf>.
- Misiąg W., *Jawność i przejrzystość a efektywność finansów publicznych*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1559.pdf>.
- Wójcik Sz., *Demokracja i jej kryzysy. Czy partycypacja może być remedium?*, [w:] *Demokracja i rola obywatela. o napięciu pomiędzy państwem, społeczeństwem i procesami globalizacyjnymi*, red. M. Baranowski, Poznań 2014.
- Wierzbica A., *Przepisy antykorupcyjne w administracji publicznej*, Lexis Nexis 2010.

STANDARD FOR TRANSPARENCY OF INFORMATION ON PUBLIC FUNDS SPENDING

ABSTRACT

The systemic analysis, taking into account the lack of unambiguously articulated at the constitutional level the principle of transparency of public finances, as well as certain “imperfections” of the provisions of the Law on Public Finances, must be supplemented by issues of impact on defining the scope and nature of transparency of public finances in connection with the implementation of the constitutional right of access to public information (Article 61 of the Constitution of the Republic of Poland). This right becomes a basic “tool” for exercising general control by any interested party over the legality of the functioning of all those entities and persons that together make up the so-called sphere of public authority, including in the area of public finances in the broadest sense. The purpose of the study is to indicate the nature of the relations that occur against the background of the application of regulations directed systemically at ensuring openness and transparency of information.

Keywords: transparency; transparency of public finances; the right of access to public information; public spending.