



Warszawa, 03-04-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.520.14.2021.MK

Pan

Andrzej Domański

Minister Finansów

Ministerstwo Finansów

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

w dotychczasowej korespondencji w sprawie centralnego rejestru umów pracowników jednostek sektora finansów publicznych (znak sprawy: BAD1.042.3.2022), Rzecznik Praw Obywatelskich, mając na uwadze ochronę prawa do prywatności i danych osobowych, wyrażał zastrzeżenia odnośnie do regulacji przewidujących obowiązek prowadzenia przedmiotowego rejestru (wystąpienia RPO z dnia: 11 marca 2022 r., 27 kwietnia 2022 r., 15 lutego 2023 r.)¹.

Wątpliwości budzi kwestia określenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego projektowanego rejestru publicznego, o którym mowa w art. 34a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270; dalej: ustawa o

¹ Zob.: dotychczasowe wystąpienia RPO dostępne na stronie internetowej RPO:

<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-rejestr-umow-prawo-do-prywatnosci-informacja-publiczna-odpowiedz>.

finansach publicznych)². Jak wskazywałem, brak konkretnych norm ustawowych oraz wytycznych wskazujących na zakres informacji, które mają być ujawnione w publicznym rejestrze, rodzi problemy interpretacyjne, a w dalszej kolejności ryzyko naruszenia prawa do prywatności i ochrony danych osobowych obywateli. Pomimo faktu, że przepisy służą realizacji uzasadnionego interesu publicznego w postaci transparentności wydatków publicznych oraz zapewnienia dostępu do informacji publicznej, ich wykładnia może prowadzić do ujawnienia informacji odnoszących się do sfery prywatnej pracownika podlegającej ochronie.

Należy zauważyć, że w świetle przywoływanego we wcześniejszych wystąpieniach orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych, nie wszystkie informacje dotyczące umowy o pracę osób zatrudnionych w jednostkach sektora publicznego stanowią informację publiczną, która powinna być udostępniona w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny w wyroku dnia 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, „konieczność przestrzegania zasady jawności życia publicznego związana jest przede wszystkim z funkcjonowaniem organów władzy publicznej”. Należy więc zaznaczyć, że w analizowanych regulacjach konieczne jest dookreślenie m.in. kręgu podmiotów, tj. osób pełniących funkcje publiczne, wobec których zakres dopuszczalnej ingerencji w sferę prywatności jest ujmowany znacznie szerzej, czy wartości przedmiotu umowy, tj. wskazanie, jakie konkretne składniki wynagrodzenia za pracę powinny zostać ujawnione. Konieczne jest zatem przyjęcie konkretnych wytycznych, które będą umożliwiały określenie danych podlegających ujawnieniu w rejestrze umów, a także danych, które powinny podlegać anonimizacji/wyłączeniu z udostępnienia w tym rejestrze.

Należy przy tym podkreślić, że wykładnia znowelizowanych przepisów ustawy o finansach publicznych powinna odbywać się przy zachowaniu odpowiedniej równowagi między konstytucyjnymi wartościami, tj. jawnością informacji publicznej oraz prywatnością osoby pełniącej funkcję publiczną (zob. wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05), uwzględniając aktualne orzecznictwo sądowe w tym obszarze. Co ważne, zakres danych gromadzonych i udostępnianych w rejestrze publicznym powinien mieć podstawę ustawową. Jak wynika bowiem z art. 51 ust. 1 i 5 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP materia ta zarezerwowana jest dla przepisów rangi ustawowej (por. wyrok TK z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. K 33/13).

² Art. 34a dodany ustawą z dnia 14.10.2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 2054, ze zm. z Dz.U. z 2022 r. poz. 1265, ze zm. z Dz.U. z 2023 r. poz. 1723), która wchodzi w życie 1.01.2026 r.

Mając powyższe na uwadze, należy zauważyć, że odpowiadając na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich, w piśmie z dnia 17 marca 2023 r. Minister Finansów wskazała że „każdy kierownik jednostki sektora finansów publicznych będzie musiał samodzielnie, w oparciu o obowiązujące przepisy prawa, dokonać analizy i podjąć decyzję, czy ujawnieniu w rejestrze umów podlegają wszystkie informacje wskazane w art. 34a ust. 6 ustawy o finansach publicznych, czy też w zakresie niektórych informacji prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu”. Jednocześnie poinformowano, że „[n]adanie rejestrowi umów jednostek sektora finansów publicznych postaci systemu teleinformatycznego zapewni jednakowy zakres informacji ujawnianych przez kierowników wszystkich jednostek sektora finansów publicznych”. W tym kontekście podkreślić trzeba, że w myśl art. 34b ustawy o finansach publicznych odpowiedzialności karnej podlega ten, kto „nie wykonuje lub nie dopuszcza do wykonania obowiązku prowadzenia, aktualizacji, udostępnienia lub wprowadzania danych do rejestru umów, o którym mowa w art. 34a ust. 1, albo podaje w nim nieprawdziwe dane”.

W świetle przedstawianych dotychczas uwag, powyższe stanowisko Ministerstwa Finansów budzi obawy z punktu widzenia prawidłowego wdrożenia systemu informatycznego oraz funkcjonowania publicznego rejestru umów. Należy zaznaczyć, że przerzucenie odpowiedzialności za udostępnianie informacji w publicznym rejestrze na kierowników jednostek sektora publicznego, bez ustawowego uregulowania zakresu udostępnianych informacji, ani wytycznych służących określeniu tego zakresu, budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady wyłączności ustawy oraz proporcjonalności przyjętego rozwiązania.

Ponadto, jak już wskazywałem we wcześniejszych wystąpieniach, należy zwrócić uwagę na konieczność dostosowania rejestru do wymogów wynikających z ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych³. Tymczasem w ustawie brak jest jakichkolwiek regulacji odnoszących się do zasad przetwarzania danych osobowych w rejestrze, m.in. wskazania administratora danych osobowych, czy okresu przechowywania danych/czasu, po jakim dane będą usuwane z rejestru.

Ponadto, pragnę przy tym zwrócić uwagę na aktualne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE, a także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.

jawnych rejestrów publicznych, w którym podkreślano, że udostępnianie informacji za pomocą Internetu, nieograniczonej liczbie osób, powoduje poważne konsekwencje dla zainteresowanych wynikające z ewentualnego niewłaściwego wykorzystania ich danych osobowych⁴. Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z dnia 22 listopada 2022 r. w połączonych sprawach C-37/20 i C-601/20, stwierdzając naruszenie postanowień art. 7 i 8 Karty Praw Podstawowych, wskazywał, że „nie można dążyć do celu interesu ogólnego bez uwzględnienia okoliczności, że należy pogodzić go z prawami podstawowymi, których dotyczy środek, dokonując zapewniającego równowagę wyważenia między celem interesu ogólnego z jednej strony a rozpatrywanymi prawami z drugiej strony”. Trybunał zwracał również uwagę, że ewentualne istnienie trudności w dokładnym określeniu przesłanek i warunków, na jakich każda osoba może uzyskać dostęp do informacji o osobach, nie może uzasadniać tego, że prawodawca przewiduje publiczny dostęp do tych informacji.

W tym kontekście należy również mieć na uwadze konieczność dokonania kompleksowych zmian ustawodawczych w odniesieniu do rejestrów publicznych, ujawniających informacje odnoszące się do sfery majątkowej obywateli, w tym m.in. do rejestru beneficjentów rzeczywistych.

Pragnę przy tym wskazać, że stosowne uwagi oraz wnioski o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w odniesieniu do przepisów ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2022 r. poz. 593 ze zm.), w związku z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 22 listopada 2022 r.⁵, były przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Finansów (wystąpienie RPO z dnia 12 kwietnia 2023 r.)⁶. Rzecznik nie otrzymał jednak do tej pory odpowiedzi na swoje wystąpienie.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1058), **zwracam**

⁴ Zob. wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 2023 r., *Komisja przeciwko Polsce*, w sprawie C-204/21, wyrok TSUE z dnia 22 listopada 2022 r. w połączonych sprawach C-37/20 i C-601/20; wyrok TSUE z dnia 9 listopada 2010 r., *Volker und Markus Schecke i Eifert*, w sprawach C-92/09 i C-93/095, wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 22 czerwca 2021 r., *Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)* w sprawie C-439/19 oraz wyrok ETPCz z dnia 9 marca 2023 r. w sprawie *L.B. przeciwko Węgrom*, nr 36345/16.

⁵ Wyrok TSUE w połączonych sprawach C-37/20 i C-601/20.

⁶ Zob. wystąpienie RPO: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-mf-dane-osobowe-crbr>.

się z uprzejmą prośbą do Pana Ministra o odniesienie się do przedstawianych dotychczas wątpliwości w zakresie regulacji dotyczących publicznego rejestru umów, a także wskazanie, jakie zostały podjęte działania w tym obszarze.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Szanowny Pan

Mirosław Wróblewski

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych

ePUAP