



NAUKOWE
CENTRUM
PRAWNO
INFORMATYCZNE

Projekt Badawczo- Rozwojowy
realizowany na rzecz bezpieczeństwa i obronności Państwa
„MODEL REGULACJI JAWNOŚCI I JEJ OGRANICZEŃ W DEMOKRATYCZNYM PAŃSTWIE PRAWNYM”
współfinansowany ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju

Dr Agnieszka Piskorz-Ryń

Katedra Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego

Wydział Prawa i Administracji

UKSW

Obowiązki informacyjne pracowników samorządowych a tajemnica pracodawcy

Celem referatu jest analiza procesów informacyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego odnoszących się do udostępniania informacji publicznej poprzez realizację przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz ochronę tajemnic prawnie chronionych z perspektywy obowiązków informacyjnych pracowników samorządowych¹. Oznacza to więc zmianę typowej perspektywy badawczej dotyczącej tego zagadnienia, zwykle bowiem problematyka dostępu do informacji i jej ograniczeń jest omawiana z punktu widzenia organów władzy publicznej i innych podmiotów zobowiązanych. W tym przypadku uwagę poświęcono obowiązkom informacyjnym pracowników samorządowych, jako jednemu z typów pracowników służby publicznej. Jest to zagadnienie ciekawe, którego prezentacja wymaga analizy przepisów ustawy o pracownikach samorządowych, kodeksu pracy, ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz także samorządowych ustaw ustrojowych². Obowiązki informacyjne pracowników samorządowych we wskazanych aktach prawnych kształtowane są na dwóch poziomach ogólnym – w tym zakresie analizy wymaga art. 24 ustawy o pracownikach samorządowych i art. 100 kodeksu pracy i szczegółowym – gdzie koniecznej jest dokonanie analizy postanowień ustaw szczególnych

¹ Pracownikami samorządowymi są pracownicy zatrudnieni w podmiotach wskazanych w art. 2 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U.2008 nr 223 poz. 1458 z późn. zm).

² Przez pojęcie samorządowych ustaw ustrojowych rozumiem ustawę z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2013 poz. 594 t.j. z późn. zm), ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U.2013 poz. 595 t.j. z późn. zm), ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U.2013 poz. 596 t.j. z późn. zm).

kształtujące obowiązki informacyjne, zarówno w sferze udostępniania informacji, jak i obowiązku zachowania tajemnicy prawnie chronionej.

W ramach wystąpienia dokonano w pierwszej kolejności zdefiniowania pojęcia pracownika samorządowego i wskazano na wątpliwości interpretacyjne z nim związane. Następnie pokonano omówienia obowiązków pracowników samorządowych ustalony w art. 24 ustawy o pracownikach samorządowych.

Art. 24 kształtuje w sposób ogólny obowiązki pracowników samorządowych, wskazując na obowiązki o charakterze podstawowym oraz formułując katalog obowiązków szczegółowych. Przepis ten ma zastosowanie do wszystkich pracowników samorządowych. Wydaje się jednak, że obowiązki informacyjne wynikające z tego przepisu odnosić się będą przede wszystkim do pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych. Zasada ta odnosi się przede wszystkim do osób zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich. W przypadku jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego uwaga ta nie jest już tak oczywista. W kwestiach nie uregulowanych w tym przepisie stosuje się do pracowników samorządowych art. 100 par. 2 kodeksu pracy.

Do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli (art. 24 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych.). Ustawodawca wprowadza w przepisie tym klauzule generalne, czyli zwroty niedookreślone, odsyłające do ocen pozaprawnych. W razie zatem sporu, czy zachowanie pracownika spełniało należne wymagania, rozstrzygnięcie musi każdorazowo opierać się na odrębnej ocenie wszystkich okoliczności faktycznych sprawy, a poprzedzić je musi ustalenie przez organ oceniający, co w danym momencie stanowi "interes" w przepisie tym określony.

W zakresie obowiązków szczegółowych wskazać należy na następujące obowiązki, jest to przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa (pkt 1), udzielanie informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania (pkt 3) oraz dochowanie tajemnicy ustawowo chronionej (pkt 4). Szerszej analizie wymaga pkt 3. Wprowadza on obowiązek prowadzenia przez pracownika samorządowego aktywnej polityki informacyjnej. Nie można wskazanego przepisu ograniczać bowiem do realizacji wyłącznie ustawy o dostępie do informacji publicznej i innych aktów prawnych wprowadzających obowiązek udostępniania informacji. Pracownik, zgodnie z zasadą jawnego

działania jednostek samorządu terytorialnego wyrażaną w samorządowych ustawach ustrojowych, jest zobowiązany udzielać informacji prowadzić proaktywne działania informacyjne, których granicą są przepisy prawa³.

Zgodnie zaś z art. 100 par. 2 pkt 4 kodeksu pracy pracownik zobowiązany jest dbać o dobro zakładu pracy, chronić jego mienie oraz zachować w tajemnicy informacje, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę.

Celem komentowanego przepisu jest więc ukształtowanie w sposób ogólny obowiązków pracowników samorządowych, w tym obowiązków informacyjnych ich szczegółowy zakres określają jednak inne przepisy, w tym ustawa o dostępie do informacji publicznej, jak również przepisy regulujące zasady ochrony tajemnic. Ponadto w oparciu o art. 24 formułowane są podstawowe kryteria oceny pracowników samorządowych, jak również naruszenie postanowień wskazanego przepisu wiąże się z odpowiedzialnością porządkową pracownika.

Kolejnym aktem prawnym poddanym analizie w ramach wystąpienia była ustawa o dostępie do informacji publicznej, która kształtuje obowiązki władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne. Nie odnosi się zaś do obowiązków pracowniczych. Wyjątkiem w tym zakresie jest art. 23 ustawy. Wprowadza on indywidualną odpowiedzialność karną każdego, w tym pracownika samorządowego, który wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej. Podlega on karze grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

Udzielanie informacji publicznej jest to zadanie publiczne o charakterze subsydiarnym, obowiązek ten wiąże się z wykonywaniem zadania publicznego i jest przekazywany wraz z zadaniem o charakterze podstawowym. Ustawa określa formy w jakich informacja publiczna winna być udostępniana. Ustawa nakłada na podmioty zobowiązane następujące obowiązki informacyjne: udostępnianie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, udzielanie odpowiedzi na ustny lub pisemny wniosek oraz wykładanie informacji w miejscach ogólnie dostępnych. Odmowa dostępu do informacji następuje w formie decyzji administracyjnej. Obowiązek wydania decyzji spoczywa również na podmiocie w przypadku odmowy dostępu do informacji przetworzonej wtedy, gdy nie jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego.

³ Zgodnie z art. 11b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym działalność organów gminy jest jawna. Analogiczne postanowienia zawiera art. 8a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, jak również art. 15a ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

Po omówieniu obowiązków informacyjnych wskazano na wynikające z ustaw szczególnych obowiązki zachowania tajemnicy. Ich prezentacja ze względu na cel wystąpienia nie była szerzej podejmowana.

Po przedstawieniu regulowań prawnych w tym zakresie sformułowane zostały wnioski końcowe:

- 1) ustawa o pracownikach samorządowych tworzy dualistyczny model obowiązków informacyjnych pracownika samorządowego. Wprowadza ona szeroko ukształtowany obowiązek proaktywnych działań informacyjnych z jednej strony i obowiązek zachowania tajemnic prawnie chronionych z drugiej strony nie dokonując gradacji tych obowiązków,
- 2) art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych nie jest podstawą do ukształtowania odrębnej tajemnicy pracownika samorządowego,
- 3) art. 100 par 2 pkt 4 kodeksu pracy może mieć do pracowników samorządowych zastosowanie w bardzo ograniczonym zakresie, o ile nie pozostaje w kolizji z obowiązkami wynikającymi z art. 24 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, przepisami art. 11b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 8a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 15a ust. 1 ustawy o samorządzie województwa oraz ustawą o dostępie do informacji publicznej.