

## Zasady upowszechniania informacji. Zagadnienia wybrane.

Moja praca podejmuje dość złożoną problematykę udostępniania informacji publicznych na tle ochrony danych osobowych.

W wielu przypadkach jawność informacji publicznej i prawo dostępu do niej pozostają w konflikcie z innymi prawnie chronionymi wartościami. Praca skupia się na ograniczeniach dostępu do informacji wynikających z norm prawnych zawartych tylko w ustawie o ochronie danych osobowych. Wybór tematu został uwarunkowany w znacznej mierze chęcią ocenienia czy swoisty konflikt pomiędzy dwoma ustawami jest realny i rzeczywisty.

Upowszechnianie informacji publicznych jest zagadnieniem szeroko komentowanym. W dobie ciągle rozwijającej się informatyzacji zaczyna tworzyć się obawa, czy istnieje realne zagrożenie dla danych osobowych, które ujawniane być nie powinny. Dostęp do informacji oraz ochrona danych osobowych to odrębne prawa jednostki, które w pewnym momencie dotyczą wspólnej „przestrzeni informacyjnej”, i stąd też ważne jest ustalenie ich wzajemnej relacji.

Administracja publiczna dysponuje pokaźnymi zasobami informacji, które zgodnie z zasadą jawności działania podmiotów publicznych, jako potrzebne do tych działań, również powinny być ogólnodostępne. Jednak takie podejście godziłoby w wiele wartości, które administracja ma obowiązek chronić. Niemożliwa jest, zatem sytuacja, w której wszelkie informacje mają charakter publiczny, a spór między dwoma wartościami: prawem do informacji a prawem do prywatności, nigdy nie zostanie rozwiązany na rzecz jednego z nich. Prywatność i wolność zawsze będą szły w sprzecz-

ności, co jednak nie oznacza, iż ustalenie między nimi racjonalnej i społecznie akceptowalnej granicy jest niewykonalne<sup>1</sup>.

Przechodząc do analizy ustawy o prawie do informacji publicznej<sup>2</sup> na tle ustawy o ochronie danych osobowych<sup>3</sup> należy przede wszystkim rozgraniczyć sferę prywatną od sfery publicznej. Rozgraniczenie takie daje się dostrzec w najistotniejszej akcie polskiego ustawodawstwa, tj. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>4</sup>.

Konstytucja gwarantuje zarówno prawo do informacji, jak i do ochrony spersonalizowanej informacji, jednak nie określa bezpośrednio relacji pomiędzy nimi. Żadne z tych praw nie ma charakteru absolutnego i podlega ograniczeniom określonym w przepisach konstytucyjnych<sup>5</sup>.

Jeśli chodzi o normy konstytucyjne, warto przyjrzeć się im z bliska. Art. 61 Konstytucji daje każdemu obywatelowi prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.

Tymczasem art. 47 Konstytucji zapewnia każdemu prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Powiązany z nim art. 51 formułuje zasadę, iż nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawnienia informacji dotyczących jego osoby oraz że władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Ponadto art. 31 Konstytucji, stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania

---

<sup>1</sup> M. Pomorska, „Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe” 2012, nr 1 (19), s. 121.

<sup>2</sup> *Ustawa o dostępie do informacji publicznej* z dnia 6 września 2001 r. – Dz. U. z 2001 r., nr 112, poz. 1198.

<sup>3</sup> *Ustawa z dnia z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych* – Dz. U. z 1997 r., nr 133, poz. 883.

<sup>4</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* – ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

<sup>5</sup> P. Fajgielski (red.), *Ochrona danych osobowych w Polsce z perspektywy dziesięciolecia*, Lublin 2008, s. 154.

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.

W przytoczonych wyżej normach konstytucyjnych daje się wyraźnie zauważyć rozdzielenie dwóch sfer: prywatnej i publicznej. Dopełnienie tych norm stanowią odpowiednio ustawa o prawie do informacji publicznej oraz ustawa o ochronie danych osobowych.

Dostęp do informacji publicznej a ochrona danych osobowych na poziomie ustawowym jest już zagadnieniem znacznie szerszym od omówionych powyżej sfer prywatnej i publicznej, jednak ściśle z nimi powiązany.

Analizując obie ustawy można wyciągnąć wniosek, iż mamy do czynienia z dwoma rodzajami danych osobowych: tych dotyczących osób pełniących funkcje publiczne i tych niezwiązanych w żaden sposób ze sferą publiczną. Jedynie ten drugi typ danych osobowych korzysta z pełnej ochrony w każdej sytuacji<sup>6</sup>.

Koncepcja ochrony danych opiera się na balansowaniu interesów. Realne są obawy, że zachowanie doskonałej równowagi w tej dziedzinie nie jest możliwe. Tendencje wyrażające się z jednej strony w prawie do ochrony autonomii informacyjnej, stanowiącym część prawa do prywatności, z drugiej zaś – w prawie do informacji, które wyraża interes publiczny oraz interes innych podmiotów, można porównać do dwóch rozpędzonych pociągów posuwających się po tym samym torze w przeciwnych kierunkach. W każdym momencie może nastąpić kolizja. Instrumenty ochrony prawnej budowane są w każdym z tych obszarów jak gdyby niezależnie od siebie. Mechanizm konfliktu wydaje się być w samym założeniu wmontowany w przyjmowane w tej dziedzinie regulacje prawne<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> M. Pomorska, dz. cyt., s. 122.

<sup>7</sup> M. Wawrzykowski (red.), *Ochrona danych osobowych*, Warszawa 1999, s. 14–15.

Z powyższych rozważań można dość jednoznacznie wywnioskować, jakie informacje uważane za publiczne mogą być jednocześnie uważane za dane osobowe i na odwrót.

Kolejnym problemem jest wzajemna korelacja pomiędzy obiema ustawami. Podstawowe pytanie, na które trzeba udzielić odpowiedzi dotyczy wykluczania się bądź uzupełniania norm zawartych w ustawie o dostępie do informacji publicznej oraz ustawie o ochronie danych osobowych. Należy zauważyć, że dane osobowe znajdujące się w posiadaniu podmiotów, o których mowa w ustawie o dostępie do informacji publicznej, podlegać będą, co do zasady, wszystkim postanowieniom wynikającym z ustawy o ochronie danych osobowych. Wyłącznie ona wskazywać będzie te przypadki, w których nie będzie można odwołać się do zasad ochrony danych<sup>8</sup>.

Z drugiej zaś strony ustawa o dostępie do informacji publicznej formułuje wyjątek od zasady ochrony prywatności osób fizycznych, zabraniający odwoływania się do niej w celu ograniczenia dostępu do informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, oraz w przypadku, gdy osoba fizyczna rezygnuje z przysługującego jej prawa ochrony swego życia prywatnego<sup>9</sup>.

Choć informacja publiczna jest kategorią szerszą, a dane osobowe są jej częścią, to część ta jest niewątpliwie bardzo istotna, której nie należy pomijać. Ustawa o ochronie danych osobowych w sytuacji, gdy w treści informacji publicznej zawarte są dane osobowe jest *lex specialis* w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zawarte w art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej sformułowanie „nie naruszają” należy rozumieć, że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie

---

<sup>8</sup> M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice. Wolność informacji, prawo dostępu do informacji publicznej, ochrona danych osobowych*, Wrocław 2002, s. 238–239.

<sup>9</sup> M. Jabłoński, K. Wygoda, dz. cyt., s. 239.

mogą naruszać i winny uwzględniać ograniczenia przetwarzania danych wynikające z *lex specialis*<sup>10</sup>.

Zasady dostępu do informacji wyznaczają reguły art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z nim prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, gdzie ważną rolę odgrywa ustawa o ochronie danych osobowych<sup>11</sup>.

Zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej prawo do informacji podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej. Tym samym ustawodawca zdecydował się na zhierarchizowanie dwóch prawnie chronionych wartości: prywatności osoby fizycznej i wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, dając prawu do ochrony prywatności pierwszeństwo przed prawem dostępu do informacji publicznej. Bezpośrednią konsekwencją tego faktu jest to, że informacje dotyczące sfery prywatności jednostki znajdujące się w posiadaniu administracji nie tracą swojego prywatnego charakteru, a w związku z tym nie mogą być udostępnione. Prawo do ochrony prywatności, na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie ma jednak charakteru bezwzględnego. Może ono zostać wyłączone w dwóch przypadkach. Po pierwsze, wówczas, gdy sam zainteresowany (osoba, której prywatności dokument dotyczy) zrezygnuje z przysługującego mu prawa do ochrony. Drugi przypadek, kiedy prawo do ochrony prywatności podlegające ograniczeniu dotyczy informacji o osobie pełniącej funkcję publiczną, mającej związek z pełnieniem takiej funkcji w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji.

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, że to ustawa o ochronie danych osobowych jest tą, która warunkuje dostęp do informacji we wszystkich przypadkach w niej przewidzianych. Ustawa ta zajmuje ważniejsze miejsce w polskim usta-

---

<sup>10</sup> Wyrok WSA z 13.06.2006 r., II SA/Wa 2016/05 – [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

<sup>11</sup> J. Stefanowicz, M. Wnuk, *Poradnik dostępu do informacji publicznej*, Warszawa 2005, s. 35.

wodawstwie niż ustawa o dostępie do informacji publicznych. W czasach ogólnodostępnego Internetu, a także łatwości uzyskiwania informacji nie jest odległa wizja dominacji informacji nad prywatnością a w konsekwencji nad samym człowiekiem. Dlatego też tak istotne jest jasne wyznaczenie granic chronionej autonomii informacyjnej.

Tak więc, istnieje faktyczna i rzeczywista kolizja pomiędzy ustawą o dostępie do informacji publicznej a ustawą o ochronie danych osobowych. Obie ustawy w pewnym momencie dotyczą wspólnej „przestrzeni informacyjnej”, dlatego ważne było ustalenie ich wzajemnej relacji.

Ponadto należało odpowiedzieć czy regulacje odnośnie relacji informacji publicznej i ochrony danych osobowych są prawidłowe, czy są racjonalne. Wydaje się, że tak, rozważając tę kwestię czysto teoretycznie – praktyka stosowania prawa potrafi zburzyć jego idealne wyobrażenie. Ochrona danych osobowych, wywodząca się z ochrony prywatności, dotycząca osób fizycznych – „zwykłych” ludzi jest przez ogólne przepisy oraz orzecznictwo stawiana wyżej niż dostęp do informacji publicznej. Jednakże zgodnie z postulatem transparentności władzy bardzo często osoby pełniące funkcje publiczne nie mogą korzystać z ustawowej ochrony przed przetwarzaniem danych osobowych. Istnieje wiele przepisów szczególnych, które wprost pozwalają na przetwarzanie. W mojej ocenie, obecne przepisy służą i chronią interesy społeczeństwa, a takie powinno być przecież podstawowe założenie każdego systemu prawnego.