

DOMINIK SYBILSKI

Instytut Nauk Prawnych, Polska Akademia Nauk

dominik.r.sybilski@gmail.com

Relacja dostępu do informacji publicznej oraz ochrony danych osobowych na gruncie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych

Relation between access to public information and data protection under general data protection regulation

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest analiza relacji między prawem dostępu do informacji publicznej a ochroną danych osobowych wg przepisów ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych, które zacznie obowiązywać od 25 maja 2018 r. Problematyka ma doniosłe znaczenie dla praktyki stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej zarówno dla podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej, jak i osób, których dane osobowe dotyczą. Informacje publiczne mogą bowiem zawierać dane osobowe. Prawodawca UE wskazał, że publiczny dostęp do dokumentów urzędowych można uznać za interes publiczny. Organ publiczny lub podmiot publiczny powinny móc publicznie ujawniać dane osobowe z dokumentów przez siebie przechowywanych, jeżeli takie ujawnienie jest przewidziane przepisami prawa. Konieczne jest jednak pogodzenie w prawodawstwie państw członkowskich publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych. Zanalizowano obowiązujące przepisy w dziedzinie dostępu do informacji publicznej oraz ochrony danych osobowych. Polska ustawa o dostępie do informacji publicznej wymogu wyważenia obu praw nie uwzględnia. Ochrona danych osobowych w ogóle nie występuje na gruncie tej ustawy. Prawo do ochrony danych osobowych wywodzone jest z prawa do prywatności. Konieczna jest zatem nowelizacja przepisów ustawy tak, aby spełniony był wymóg pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów urzędowych (informacji publicznej) z prawem do ochrony danych osobowych.



ABSTRACT

The aim of the article is to analyze the relation between the right of access to public information and the protection of personal data under General Regulation on Personal Data Protection, which will come into force from 25 May 2018. The issue is highly important for the practice of applying the Act on access to public information, for both sides, obligated entities to provide public information as well as persons whose personal data relate to. Public information may contain personal data. The EU act pointed out that public access to official documents may be considered to be in the public interest. Personal data in documents held by a public authority or a public body should be able to be publicly disclosed by that authority or body if the disclosure is provided for by law. However, it is necessary to reconcile the Member States' legislation with public access to official documents with the right to the protection of personal data. The Polish Act on access to public information on this requirement to balance both rights does not take into account. The right to the protection of personal data does not occur at all under this Act. This right is derived from the right to privacy. At this background it is necessary to amend Polish act on access to public information with a view to provide reconciliation between public access to official documents with the right to the protection of personal data when the public interest in such disclosure is justified.

SŁOWA KLUCZOWE: dane osobowe, ochrona danych osobowych, dostęp do informacji publicznej, informacja publiczna, ogólne rozporządzenie.

KEYWORDS: personal data, personal data protection, access to documents, public information, GDPR.

Wprowadzenie

Od 25 maja 2018 r. zacznie obowiązywać w Polsce – podobnie jak i w pozostałych państwach członkowskich Unii Europejskiej – rozporządzenie 2016/697 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 (dalej: rozporządzenie lub ogólne rozporządzenie). Rozporządzenie to dokonuje harmonizacji przepisów w dziedzinie ochrony danych osobowych na terenie całej wspólnoty. Jest aktem prawa europejskiego mającym zasięg ogólny; wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich (art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Wywiera bezpośredni skutek w aspekcie zarówno wertykalnym (jednostka może powoływać się na normę europejską w stosunku do państwa), jak i horyzontalnym (ma znaczenie dla stosunków między jednostkami). Jednocześnie rozporządzenie zawiera odesłania do prawa krajowego,



przekazując państwom członkowskim określenie w prawie krajowym sposobu i formy realizacji wymogów określonych w rozporządzeniu (Sibiga, 2016, s. 16). Jednym z obszarów, w którym ustawodawca krajowy może dokonać interwencji legislacyjnej, jest pogodzenie dwóch konkurencyjnych praw, które mogą względem siebie wchodzić w kolizję, czyli prawa dostępu do dokumentów urzędowych (informacji publicznej) oraz prawa do ochrony danych osobowych. Co istotne, oba uprawnienia stanowią prawa podmiotowe wymienione w Konstytucji RP. Prawo do informacji zostało wprost wyrażone w art. 61 ustawy zasadniczej, z kolei prawo do ochrony danych osobowych jest wywodzone z art. 47 i 51 Konstytucji RP. Przepisy te łącznie kształtują informacyjną sytuację jednostki. Uważa się sformułowane w Konstytucji uprawnienia są względem siebie komplementarne (Sakowska-Baryła, 2014, s. 39). Uprawnienia te zostały skonkretyzowane w odpowiedniej ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej: udip) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (dalej: uodo).

Problem relacji dostępu do informacji publicznej oraz ochrony danych osobowych ma istotne znaczenie z punktu widzenia praktyki, zarówno z perspektywy podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej, jak i osób, których dane dotyczą. Informacje publiczne, zarówno te przekazywane na wniosek każdego zainteresowanego, jak i udostępniane w trybie bezwnioskowym za pośrednictwem systemów teleinformatycznych (Biuletyny Informacji Publicznej czy centralne repozytorium informacji publicznej), mogą bowiem zawierać lub stanowić dane osobowe. Realizacja zatem prawa dostępu do informacji publicznej może powodować wkroczenie w autonomię informacyjną jednostki, oczywiście nie w każdym przypadku, a jedynie wtedy, kiedy informacja publiczna dotyczy danych osobowych. Na tym tle pojawia się interesujące zagadnienie ochrony danych osobowych w związku z realizacją prawa dostępu do informacji, które dostrzeżone zostało również przez prawodawcę unijnego na gruncie ogólnego rozporządzenia.

Przepisy ogólnego rozporządzenia dotyczące dostępu do dokumentów urzędowych

Obecnie prawo do ochrony danych osobowych regulują przepisy uodo. Konsekwencją obowiązywania od 25 maja 2018 r. ogólnego rozporządzenia będzie uchylenie przepisów dyrektywy 95/46/679, która wykonana została przepisami



uodo. Oznacza to, że podstawowym aktem w dziedzinie danych osobowych pozostanie ogólne rozporządzenie uzupełnione przepisami prawa krajowego, których celem będzie zapewnienie skutecznego stosowania przepisów rozporządzenia (na dzień złożenia tekstu trwają uzgodnienia projektów dwóch ustaw służących stosowaniu rozporządzenia, tj. projektu ustawy o ochronie danych osobowych oraz projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o ochronie danych osobowych). Zgodnie z art. 1 ust. 2 rozporządzenie chroni podstawowe prawa i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawo do ochrony danych osobowych. Jednocześnie w myśl motywu 4 preambuły rozporządzenia prawo do ochrony danych osobowych nie jest prawem bezwzględnym; należy je postrzegać w kontekście jego funkcji społecznej i wyważyć względem innych praw podstawowych w myśl zasady proporcjonalności. Rozporządzenie nie narusza praw podstawowych, wolności i zasad uznanych w Karcie praw podstawowych – zapisanych w traktatach – w szczególności prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu oraz komunikowania się, ochrony danych osobowych, wolności myśli, sumienia i religii, wolności wypowiedzi i informacji, wolności prowadzenia działalności gospodarczej, prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu oraz różnorodności kulturowej, religijnej i językowej. Dla omawianej tematyki kluczowa jest konieczność pogodzenia w przepisach prawa krajowego dwóch praw podstawowych, które mogą wchodzić względem siebie w kolizję, czyli prawa do ochrony danych osobowych i prawa dostępu do dokumentów urzędowych (informacji publicznej).

Relacji obu konkurencyjnych praw prawodawca unijny poświęcił art. 86 rozporządzenia. Zgodnie z jego brzmieniem dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych, które posiada organ albo podmiot publiczny lub podmiot prywatny, w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym mogą zostać przez ten organ lub podmiot ujawnione zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlega ten organ lub podmiot, dla pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych na mocy niniejszego rozporządzenia. Jego dopełnieniem wyznaczającym wskazówki interpretacyjne jest motyw 154 rozporządzenia, który pozwala uwzględnić przy stosowaniu przepisów rozporządzenia zasadę publicznego dostępu do dokumentów urzędowych. Publiczny dostęp do dokumentów urzędowych można uznać za interes publiczny. Organ publiczny lub podmiot publiczny powinny móc publicznie ujawniać dane



osobowe z dokumentów przez siebie przechowywanych, jeżeli takie ujawnienie jest przewidziane przepisami prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego, któremu organ ten lub podmiot podlegają. Przepisy takie powinny godzić publiczny dostęp do dokumentów urzędowych i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego z prawem do ochrony danych osobowych i dlatego mogą przewidywać niezbędne uwzględnienie prawa do ochrony danych osobowych na podstawie niniejszego rozporządzenia. Wzmianka o organach i podmiotach publicznych powinna w tym kontekście dotyczyć wszystkich organów lub innych podmiotów objętych prawem państwa członkowskiego dotyczącym publicznego dostępu do dokumentów. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/98/WE nie narusza ani w żaden sposób nie wpływa na stopień ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych wynikający z przepisów prawa Unii i prawa państwa członkowskiego, a w szczególności nie zmienia obowiązków i praw przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu. Dyrektywa ta nie powinna mieć zastosowania w szczególności do dokumentów, do których – w ramach systemów dostępu – dostęp jest wykluczony lub ograniczony z powodu ochrony danych osobowych, ani do fragmentów dokumentów dostępnych w ramach tych systemów, ale zawierających dane osobowe, których ponowne wykorzystanie zostało określone w prawie jako niezgodne z prawem o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych.

Z przytoczonego fragmentu brzmienia rozporządzenia wynika, że ustawodawca unijny odniósł się do relacji prawa do ochrony danych osobowych z dwoma uprawnieniami informacyjnymi, tj. prawa dostępu do dokumentów urzędowych i prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Prawo do ponownego wykorzystywania podlega harmonizacji w drodze dyrektywy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego i jego omówienie wykracza poza zakres niniejszego artykułu (mowa o dyrektywie 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego zmienioną dyrektywą 2013/37/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniającą dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, która została wdrożona do krajowego porządku prawnego przepisami ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego).



Artykuł 86 rozporządzenia należy zaliczyć do tej kategorii przepisów ogólnego rozporządzenia, które – zdaniem G. Sibigi – powinny być obligatoryjnie przyjęte w prawie krajowym. Wprawdzie nie służy on bezpośrednio wdrożeniu postanowień rozporządzenia, ale zachowaniu równowagi między prawem ochrony danych osobowych oraz prawem do informacji, które może być w różnorodny sposób ujęte w prawie krajowym (Sibiga, 2016, s. 19).

Na marginesie powyższych rozważań należy zauważyć, iż poprzedzająca ogólne rozporządzenie dyrektywa 95/46/WE symetrycznej dyspozycji godzącej w ochronę danych osobowych z zasadą publicznego dostępu do dokumentów urzędowych nie przewidywała. Wprawdzie w motywie 72 stanowiła, że dyrektywa zezwala na uwzględnianie zasady publicznego dostępu do oficjalnych dokumentów przy realizacji zasad ustanowionych w niniejszej dyrektywie, niemniej nie można uznać tego postanowienia jako zmierzającego do pogodzenia obu uprawnień. Charakter taki miał art. 9 dyrektywy 95/46/WE dotyczący przetwarzania danych osobowych wyłącznie w celach dziennikarskich lub w celu uzyskania wyrazu artystycznego lub literackiego, gdy jest to konieczne dla pogodzenia prawa do zachowania prywatności z przepisami dotyczącymi wolności wypowiedzi.

Regulacja krajowa dostępu do dokumentów urzędowych

Dostęp do dokumentów urzędowych, o którym mowa w art. 86 i motywie 154 preambuły rozporządzenia, na gruncie prawa krajowego jest realizowany przepisami udip. Ustawa ta stanowi implementację prawa do informacji wyrażone w art. 61 ustawy zasadniczej. Zgodnie z jego brzmieniem obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o 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. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Ustawodawca, formułując w Konstytucji RP zasadę „prawa do informacji”, wyznaczył tym samym podstawowe reguły wykładni tego uprawnienia. Jeżeli bowiem stanowi ono prawo konstytucyjne, to ustawy określające tryb dostę-

pu do informacji powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki od tej reguły powinny być rozumiane wąsko. Oznacza to stosowanie w odniesieniu do tych ustaw takich zasad wykładni, które sprzyjają poszerzaniu, a nie zawężaniu obowiązku informacyjnego (wyrok NSA z 14 listopada 2003 r., II SAB 199/03).

Przepisy Konstytucji zostały wykonane udip, która określa w sposób szczegółowy procedurę i formę prawną udzielania informacji publicznej oraz odmowy jej udzielenia, wskazuje procedurę odwoławczą, a także wymienia podmioty, na których ciąży obowiązek informacyjny.

Artykuł 1 ust. 1 udip stanowi, że „każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy”. Przepis, określając zakres przedmiotowy ustawy, pozornie definiuje pojęcie informacji publicznej. Definicja ta od samego początku obowiązywania udip jest krytykowana, jej ogólnikowość wywołuje trudności interpretacyjne oraz przede wszystkim obarczona jest błędem logicznym *ignotum per ignotum*, tj. definiuje nieznaną przez nieznaną (Kamińska, Rozbicka-Ostrowska, 2016, s. 19).

Ponadto między regulacją ustawową a Konstytucją zachodzą rozbieżności. Konstytucja co prawda nie wprowadziła definicji informacji publicznej, ale odniosła ją do kryterium podmiotowego (wykonywania lub przechowywania przez władze publiczne) i przedmiotowego (działalność władzy publicznej lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne). Natomiast ustawa posługuje się przedmiotową definicją „sprawa publiczna”, co może prowadzić do interpretacji, że istnieją inne sprawy niż publiczne, które nie podlegają udostępnieniu przez podmioty zobowiązane.

Orzecznictwo sądów administracyjnych przyjmuje szerokie pojęcie informacji publicznej, odnoszące się zarówno do jej treści, jak i formy. Naczelny Sąd Administracyjny w swoim orzecznictwie wprost opowiada się za szerokim, podmiotowym rozumieniem informacji publicznej, nawiązującym do art. 61 Konstytucji RP. Na gruncie unormowań konstytucyjnych oraz udip przyjmuje się, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (Jaśkowska, 2002, s. 28–29). Uznaje się, że informacją publiczną są nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i technicznie wytworzone przez



organ administracji publicznej, lecz także te, które organ używa do zrealizowania powierzonych prawem zadań, nawet gdy nie pochodzą wprost od niego (Bidziński, Chmaj, Szustakiewicz, 2010, s. 28).

Informacja publiczna a dane osobowe

W zasobie informacyjnym gromadzonym lub wytwarzanym przez organy władzy publicznej mogą znajdować się te informacje, które nie dotyczą spraw publicznych. Podstawowe zatem znaczenie będzie mieć konieczność rozróżnienia tego, co publiczne, od tego, co prywatne. Informacja prywatna znajdująca się w zasobach władz publicznych nie jest przedmiotem informacji publicznej, ponieważ nie może być identyfikowana ze sprawą publiczną (Kamińska, Rozbicka-Ostrowska, 2016, s. 41). Nie może być uznana za sprawę publiczną informacja, która dotyczy tego, co prywatne, niepubliczne, osobiste, intymne (Sibiga, 2003, s. 5–6).

W informacji publicznej – szczególnie przy tak szeroko rozumianym jej pojęciu – zawierać się mogą dane osobowe. Informacja publiczna może również stanowić dane osobowe. Wszelkie informacje odnoszące się do zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, niezależnie od tego, czy są dostępne publicznie, stanowią dane osobowe (zgodnie z art. 4 pkt 1 rozporządzenia „dane osobowe” oznaczają informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej – „osobie, której dane dotyczą”; możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora, takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej). Tym samym ta sama informacja może jednocześnie spełniać przesłanki zarówno informacji publicznej, jak i danych osobowych.

Przetwarzający dane osobowe, czyli zarówno podmioty zobowiązane będące dysponentem danych, jak i „każdy zainteresowany”, który pozyska dane jako informację publiczną w trybie realizacji prawa dostępu do informacji publicznej, od 25 maja 2018 r. respektować będą musieli zasady przetwarzania danych osobowych określone w przepisach rozporządzenia (podstawowe zasady przetwarzania danych osobowych zostały enumeratywnie wymienione w art. 5 rozporządzenia). Ich szczegółowa analiza wykracza poza ramy artykułu, trzeba jednak zaznaczyć, że rozporządzenie poszerzyło



uprawnienia osób, których dane są poddane przetwarzaniu, np. w zakresie uprawnień informacyjnych wynikających z zasady przejrzystości.

Ograniczenie prawa do informacji ze względu na ochronę prywatności

Prawo do informacji nie ma charakteru bezwzględnego, podlega ograniczeniom ze względu na ochronę wolności i praw innych osób, podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Ograniczenia mogą wystąpić wyłącznie w formie ustawy (art. 61 ust. 3). Dla wprowadzenia regulacji ustawowej zmierzającej do ograniczenia prawa do informacji muszą być spełnione wymagania proporcjonalności, określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia te zatem mogą być ustanawiane w drodze ustawy 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.

Artykuł 5 ust. 2 ust. udip stanowi, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Przypomnijmy, że konstytucyjnym potwierdzeniem prawa do prywatności jest art. 47 ustawy zasadniczej, który nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony chronionych prawem dóbr jednostki przed nieuzasadnioną ingerencją.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do wyroku z 8 listopada 2012 r., I CSK 190/12, wskazał, że reżim ochrony prawa do prywatności i reżim ochrony danych osobowych są wobec siebie niezależne. Dochodzi do wzajemnych relacji i oddziaływania tych reżimów, w określonych sytuacjach faktycznych przetworzenie danych osobowych może spowodować naruszenie dobra osobistego w postaci prawa do prywatności albo ochrona prawa prywatności będzie wymagała sprzeciwienia się wykorzystywania danych osobowych. Na podstawie tego orzeczenia jako przykład udostępnienia danych osobowych w związku z realizacją prawa dostępu do informacji publicznej można wskazać ujawnienie imienia i nazwiska osób zawierających umowy cywilnoprawne z podmiotami publicznymi.

Zgodnie ze zd. drugim art. 5 ust. 2 udip ograniczenie ze względu na prywatność nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.



W wyroku z 20 marca 2006 r. w sprawie K 17/05 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prywatność osób pełniących funkcje publiczne może podlegać ograniczeniom, które mogą znajdować usprawiedliwienie ze względu na wartość, jaką jest jawność i dostępność informacji o funkcjonowaniu instytucji publicznych w państwie demokratycznym. Osoby wykonujące takie funkcje muszą zaakceptować szerszy zakres ingerencji w sferę prywatności niż w wypadku innych osób. Trybunał stwierdził, że art. 5 ust. 2 zd. 2 udip tylko wtedy naruszałby normy konstytucyjne, jeśli jego stosowanie wykraczałoby poza niezbędną określoną potrzebą transparentności życia publicznego, ocenianą zgodnie ze standardami przyjętymi w demokratycznym państwie. Na gruncie ustawodawstwa nie jest możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie istnienia związku między życiem prywatnym a ograniczeniem prawa do prywatności z uwagi na obowiązek udzielania informacji publicznej i skorelowane z nim prawo podmiotowe. Ocena istnienia tego związku zawsze musi następować *in concreto*. Konieczne jest wyraźne powiązanie określonych faktów z życia prywatnego z funkcjonowaniem osoby, której dotyczą, w instytucji publicznej. Pewne informacje, istotne np. z punktu widzenia interesu społecznego, dotyczące sfery życia prywatnego osoby publicznej, mogą być ujawnione również wtedy, kiedy nie pozostają w związku z pełnieniem funkcji, ale mają znaczenie dla oceny tego związku.

Na marginesie powyższych rozważań należy przypomnieć, że zakres pojęcia osoby pełniącej funkcje publiczne na gruncie art. 5 udip jest szerszy od pojęcia funkcjonariusza publicznego w rozumieniu art. 115 § 13 Kodeksu karnego. W tym samym orzeczeniu TK stwierdził, że chodzi o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej. Chodzi zatem o takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się z przygotowaniem decyzji dotyczących innych osób. Za tak pojmowaną osobę pełniącą funkcje publiczne należy również uznać osoby dysponujące mieniem publicznym.

Relacja ustaw

W udip nie wprowadzono *expressis verbis* przesłanki ograniczającej dostęp do informacji ze względu na ochronę danych osobowych. Pojęcie danych osobowych na gruncie omawianej ustawy w ogóle nie występuje. Orzecznictwo i doktryna wywodzą konieczność zapewnienia prawa do ochrony danych osobowych

z ochrony prywatności, o której mowa w art. 5 ust. 2 udip. Uważa się, że prawo do ochrony danych osobowych jest emanacją praw osobistych człowieka (prawa osobowości, prawa do informacyjnego samookreślenia), których głównym celem jest zapewnienie poszanowania prywatności, godności czy osobowości człowieka (Kamińska, Rozbicka-Ostrowska, s. 115). Z kolei przepisy obowiązującej uodo nie przewidują żadnego odesłania do udip, nie określają również zasad przetwarzania danych osobowych stanowiących informację publiczną. Na tym tle rysuje się ciekawe zagadnienie o wzajemny stosunek udip oraz uodo.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym i doktrynie prezentowany jest pogląd, że uodo w sytuacji, gdy w treści informacji publicznej zawarte są dane osobowe, stanowi *lex specialis* w stosunku do udip (Kamińska, Rozbicka-Ostrowska, s. 115). Jeżeli informacja publiczna zawiera dane osobowe, pierwszeństwo ochrony mają wówczas dane osobowe, a tym samym wykonanie obowiązku informacyjnego nie stanowi przesłanki legalizującej ich udostępnienie, o której mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 uodo. Odmienna wykładnia prowadziłaby do tego, że na podstawie udip można byłoby uzyskać legalnie dostęp do danych chronionych przez uodo (wyroki WSA w Warszawie z 20 kwietnia 2006 r., II SA/Wa 2227/05 oraz z 13 czerwca 2006 r., II SA/Wa 2016/05).

Należy podzielić jednak pogląd akcentujący współstosowanie obu ustaw (pogląd taki prezentuje Sakowska-Baryła, 2014, s. 76 i nast.). Obie regulacje mimo pewnych wspólnych obszarów wynikających ze wspólnej kategorii pojęciowej, czyli „informacji”, dotyczą innych kwestii i służą ochronie różnych dóbr i wartości, które nie zawsze są przeciwstawne (Sakowska-Baryła, 2014, s. 77). Udip i uodo uznać zatem trzeba za równorzędne akty prawne o innym zakresie przedmiotowym. Udip nie określa zasad i procedury przetwarzania danych osobowych, uodo z kolei nie odnosi się do dostępu do informacji publicznej.

Wnioski

Przepisy prawa krajowego przewidujące możliwość ujawnienia danych osobowych powinny w myśl art. 86 rozporządzenia godzić dostęp do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych. Jak wskazano, dostęp do dokumentów urzędowych na gruncie prawa polskiego reguluje udip. Przepisy tej ustawy w ogóle nie określają relacji między prawem dostępu do informacji publicznej a ochroną danych osobowych. Konieczność zapewnienia ochrony danych osobowych jest wywodzona z przesłanki ograniczającej



dostęp do informacji ze względu na prywatność osoby fizycznej. Tak ukształtowany stosunek prawa do informacji z prawem do ochrony danych osobowych w świetle przepisów rozporządzenia nie można uznać za wystarczający. Wymóg pogodzenia praw, o którym mowa w rozporządzeniu, tym samym *de lege lata* nie jest spełniony w udip. Zasadna jest zatem zmiana przepisów udip mająca na celu wprowadzenie normy godzącej publiczny dostęp do dokumentów (informacji publicznej) z prawem ochrony danych osobowych (pogląd taki zaprezentował G. Sibiga w referacie *Wpływ ogólnego rozporządzenia o ochronie danych na dostęp i ponowne wykorzystywanie informacji* wygłoszonym na II Ogólnopolskiej Konferencji Dostępu do informacji publicznej. Aktualne problemy dostępu do informacji i jej ponownego wykorzystywania, Warszawa, 20 czerwca 2017 r.). Dostęp do danych osobowych w związku z realizacją prawa dostępu do informacji publicznej może być w danej sytuacji uzasadniony interesem publicznym, który przeważa nad ochroną danych osobowych. Konieczne będzie wówczas sprecyzowanie zasad przetwarzania danych osobowych oraz uprawnienia osób, których dane dotyczą. Alternatywnym rozwiązaniem, które może być rozważane dla wykonania dyspozycji art. 86 rozporządzenia, jest wprowadzenie przepisów „godzących” do ustawy służącej stosowaniu przepisów rozporządzenia (czyli nowej ustawy o ochronie danych osobowych).

Przepisy ogólnego rozporządzenia nie zawierają bezpośrednich wytycznych dla krajowego ustawodawcy, jak zapewnić pogodzenie publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych (Zawadzka, 2017, s. 1084). Rolą państw członkowskich jest zapewnienie równowagi między tymi prawami. Publiczny dostęp do dokumentów w myśl motywu 154 należy uznać za interes publiczny. Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. e) przetwarzanie jest zgodne z prawem w przypadku, gdy przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Wówczas podstawa prawna przetwarzania musi spełniać wymogi określone w art. 6 ust. 2 i 3 rozporządzenia, których szczegółowa analiza zasługuje na odrębne opracowanie. Zaznaczyć jedynie trzeba, że przetwarzanie danych osobowych w tym wypadku musi służyć realizacji celu leżącego interesie publicznym oraz być proporcjonalne do wyznaczonego, prawnie uzasadnionego celu.

Reasumując, podmioty zobowiązane zgodnie z art. 86 rozporządzenia powinny móc publicznie – w związku z realizacją prawa dostępu do informacji pu-



blicznej – ujawniać dane osobowe wchodzące w zakres informacji publicznej lub stanowiące służącej publicznej, pod warunkiem że takie ujawnienie będzie przewidziane w ustawie. Podstawa ustawowa ujawnienia powinna mieć na celu pogodzenie prawa dostępu do informacji (publicznego dostępu do dokumentów) oraz prawo do ochrony danych osobowych, w tym może przewidywać niezbędne uwzględnienie prawa do ochrony danych osobowych, o którym mowa w ogólnym rozporządzeniu.

Bibliografia

- Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P. (2010). *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Izdębski H. (2004). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Jaśkowska M. (2002). *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*. Toruń: TNOiK.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M. (2016). *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Mednis A. (2016). *Prywatność a jawność. Bilans 25-lecia i perspektywy na przyszłość*. Warszawa: C.H. Beck.
- Sakowska-Baryła M. (2014). *Dostęp do informacji publicznej a ochrona danych osobowych*. Wrocław: Presscom.
- Sibiga G. (2003). *Dostęp do informacji publicznej a prawa do prywatności jednostki i ochrony jej danych osobowych*, „Samorząd Terytorialny” 11, s. 5–11.
- Sibiga G. (2016). *Dopuszczalny zakres polskich przepisów o ochronie danych osobowych po rozpoczęciu obowiązywania ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych – wybrane zagadnienia*. Warszawa: Biblioteka Monitora Prawniczego, s. 16–21.
- Zawadzka N. (2017). *Komentarz do art. 86*, [w:] E. Bialak-Jomaa (red.) i D. Lubasz (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, s. 1081–1085.

Akty prawne

- Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego zmienioną dyrektywą 2013/37/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniającą dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 175/1).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm. i sprost.).



Rozporządzenie 2016/697 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 (Dz.Urz. UE L 119/1).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 922).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764 oraz z 2017 r. poz. 933).

Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. poz. 352).

Orzeczenia

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 listopada 2003 r., II SAB 199/03. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 października 2002 r., II SA 1956/02. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 marca 2002 r., II SA 4059/02. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 grudnia 2006 r., I OSK 123/06. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Wyrok Sądu Najwyższego z 8 listopada 2012 r., I CSK 190/12. Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego.

Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 marca 2006 r., K 17/05. Baza Internetowy System Aktów Prawnych – ISAP.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 kwietnia 2006 r., II SA/Wa 2227/05. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 czerwca 2006 r., II SA/Wa 2016/05. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.