
MARTYNA KRYSZTMAN, MARCEL KRZANOWSKI

Studenci IV roku prawa, członkowie Koła Naukowego Prawa Procesowego Cywilnego
Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Relacje między jawnością życia publicznego a ochroną danych osobowych w reżimie ustawy o dostępie do informacji publicznej

Wprowadzenie

Prawo do informacji publicznej to prawo polityczne, które w praktyce warunkuje realizację zasady przejrzystości i transparentności systemu sprawowania władzy¹. Jego elementarne znaczenie nie wyklucza jednak możliwości zaistnienia sporu w relacji z innymi uprawnieniami. Prawem najczęściej kolidującym z prawem do informacji publicznej jest prawo do prywatności². Wskazany konflikt nasilił się

¹ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 207.

² *Ibidem*.

w efekcie wprowadzenia Rozporządzenia 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, czyli tzw. ogólnego rozporządzenia o ochronie danych³.

Istotne w tym zakresie jest scharakteryzowanie ograniczeń dotyczących pozyskiwania danych osobowych w trybie dostępu do informacji publicznej.

1. Geneza i aksjologia prawa do informacji publicznej

W demokratycznym konstytucjonalizmie stosunkowo późno nastąpiło wyodrębnienie z tradycyjnej wolności wypowiedzi gwarancji dla samoistnego prawa do informacji publicznej⁴. Co do zasady prawo do informacji ma już charakter samoistny i znaczenie ogólne, obejmujące całokształt spraw publicznych oraz proklamację szerokiej wolności informacji⁵. Jest ono jednocześnie koniecznym elementem demokracji, gdyż umożliwia obywatelom kontrolowanie rządzących i wywieranie wpływu na politykę państwa⁶.

Przechodząc ściśle na grunt polskiej ustawy zasadniczej, należy wskazać art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷, gwarantujący obywatelom prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (TK) wskazuje się

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 (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119 z dnia 4 maja 2016 r.), dalej: RODO.

⁴ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, s. 1.

⁵ *Ibidem*.

⁶ M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, s. 207.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483), dalej: Konstytucja RP.

przy tym, że nie chodzi o samą dostępność określonych informacji dla odbiorcy, ale raczej o nakaz aktywnego działania ze strony podmiotu udzielającego informacji, polegający na dostarczeniu osobie zainteresowanej, na jej żądanie, pewnego zakresu informacji związanych z działalnością publiczną⁸. Jednocześnie prawo do uzyskiwania informacji zostało ograniczone podmiotowo do działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także innych organów i osób wskazanych szczegółowo w Konstytucji RP⁹.

2. Definicja informacji publicznej – krąg podmiotowy i przedmiotowy

Transparentność w życiu publicznym stanowi jedną z najważniejszych wartości chronionych przez ustawodawcę¹⁰. W odniesieniu do aktywności administracji publicznej *sensu largo* przez jawność administracyjną rozumie się brak tajności wyrażony w istnieniu gwarancji dostępu do informacji, które pozostają w jej dyspozycji¹¹.

Przed przejściem do rozważań dotyczących katalogu podmiotów zobligowanych do udostępnienia informacji publicznej, czy też jej zakresu przedmiotowego, konieczne jest zwrócenie się ku powszechnie przyjętemu rozumieniu terminu „informacja”, a następnie ku definicji ustawowej zawartej w Ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹².

⁸ M. Wild, *Komentarz do art. 61*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1: *Art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 1425. Zob. też wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK ZU 2006, nr 3A, poz. 30.

⁹ M. Chmaj, *Komentarz do art. 1*, [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2018, Legalis/el., teza 1.

¹⁰ B. Opaliński, *Dostęp do informacji publicznej jako emanacja zasady jawności życia publicznego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7–8, LEX/el., s. 35–43.

¹¹ M.I. Ulasiewicz, *Administracyjnoprawne aspekty jawności działań administracji publicznej*, Łódź 2017, LEX/el.

¹² Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1429), dalej: u.d.i.p.

Zgodnie ze znaczeniem przyjętym w języku polskim „informacja” oznacza powiadomienie o czymś, zakomunikowanie czegoś¹³. Według T.R. Aleksandrowicza informację stanowi każdy opis rzeczywistości, niezależnie od tego, czy jest on zgodny z prawdą¹⁴.

Przechodząc do definicji ustawowej, należy wskazać na art. 1 ust. 1 u.d.i.p., zgodnie z którym każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie nią przewidzianych. Innymi słowy, ustawodawca wprowadza ogólną zasadę, uznającą każdą informację o sprawach publicznych za podlegającą udostępnieniu¹⁵.

Chcąc prawidłowo zdefiniować pojęcie informacji publicznej, nie można też pominąć kategorii, którą stanowi „sprawa publiczna”, a to z kolei wymaga odwołania się do treści art. 61 ust. 1 Konstytucji RP¹⁶. Sprawą publiczną jest zatem działalność zarówno organów władzy publicznej, jak i organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym, czyli mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa¹⁷.

Rekonstruując pojęcie informacji publicznej, trzeba posłużyć się wobec powyższego łącznie kryterium podmiotowym oraz przedmiotowym¹⁸. Kryterium podmiotowe wskazuje, że informacja taka odnosi się do działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także innych podmiotów wykonujących zadania publiczne¹⁹. Kryterium przedmiotowe nie zostało określone wprost,

¹³ M. Szymczak, *Słownik języka polskiego*, t. 1: A–K, Warszawa 1992, s. 788.

¹⁴ T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2004, s. 75.

¹⁵ *Ibidem*, s. 73.

¹⁶ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do art. 1*, [w:] eadem, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016, LEX/el.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ M. Chmaj, *op. cit.*, teza 3.

¹⁹ *Ibidem*.

ale można uznać, że taka informacja powinna być wykonana lub przechowywana przez władze publiczne²⁰.

Za informację publiczną uznaje się więc m.in. treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej, lecz wykonującego zadania publiczne²¹. Są nią zarówno dokumenty bezpośrednio przez podmioty te wytworzone, jak i te, których używają one przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet gdy nie pochodzą wprost od nich²².

Co więcej, o zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu decyduje też kryterium rzeczowe, tj. jej treść i charakter²³. Informacja publiczna obejmuje bowiem swoim znaczeniem szerszy zakres pojęciowy niż dokumenty urzędowe i nie można go zawężyć i utożsamiać dostępu do informacji publicznej z dostępem do dokumentów²⁴.

Jednocześnie informacja publiczna musi dotyczyć sfery faktów już istniejących, a nie niezmaterializowanych w jakiegokolwiek postaci zamierzeń podejmowania określonych działań²⁵. W doktrynie i judykaturze panuje ponadto zgoda co do tego, że informacja ta musi odnosić się do danych obiektywnych – nie może zatem dotyczyć kwestii ocennych czy postulatycznych²⁶.

W jednym z wyroków Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) wskazał, że „informację publiczną stanowi wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych

²⁰ Ibidem.

²¹ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, op. cit.

²² Ibidem.

²³ M. Augustyniak, *Pojęcie informacji publicznej oraz zakres podmiotowy i przedmiotowy prawa dostępu do informacji publicznej w komisjach organów stanowiących*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015, LEX/el.

²⁴ Ibidem.

²⁵ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, op. cit.

²⁶ M.I. Ulasiewicz, op. cit.

kompetencji. Taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów”²⁷.

Należy brać jednak pod uwagę, że nie wszystkie działania podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP będą związane z powstaniem informacji publicznej²⁸. Jeżeli bowiem informacja dotyczy sfery prywatnej, niezwiązanej z działalnością państwa, nie podlega udostępnieniu, nawet jeśli znajduje się w aktach sprawy prowadzonej przez organ²⁹. Konsekwencją przyjęcia takiego poglądu jest też uznanie, że część dokumentów służących jedynie potrzebom podmiotu zobowiązanego, pomimo że związana jest z jego działalnością, nie jest informacją publiczną i nie podlega ujawnieniu (dokumenty wewnętrzne)³⁰.

Należy również zaznaczyć, że pojęcie informacji publicznej nie może być wykładane tylko na podstawie literalnego brzmienia art. 1 ust. 1 u.d.i.p., w oderwaniu od innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności od art. 6 u.d.i.p.³¹ Przepis ten wprowadza przykładowy katalog informacji publicznych w rozumieniu u.d.i.p., a jego podstawową funkcją jest wskazanie ich typowych kategorii³². Założeniem ustawodawcy było szerokie, dość ogólne ujęcie pojęcia informacji publicznej, ponieważ co do zasady wszystko, co wiąże się bezpośrednio z funkcjonowaniem i trybem działania podmiotów, o których mowa w art. 4 u.d.i.p.³³, stanowi informację publiczną³⁴.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., II SA 1956/02, LEX nr 78062.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

³¹ M. Chmaj, op. cit., teza 3.

³² Ibidem.

³³ Artykuł 4 u.d.i.p. do otwartego katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej zalicza m.in.: organy władzy publicznej; organy samorządów gospodarczych i zawodowych; podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa; podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego.

³⁴ M. Chmaj, op. cit., teza 3.

Jak orzekł NSA, „Kryteria określające, że żądana informacja ma charakter publiczny, zawarto w art. 6 u.d.i.p., statuującym rodzaje informacji, które dotyczą spraw publicznych. Przepis ten jest rozwinięciem art. 1 u.d.i.p. łączącego pojęcie «informacja publiczna» z pojęciem «sprawa publiczna», a zatem przedmiotem informacji musi być sprawa publiczna związana z funkcjonowaniem Państwa”³⁵.

Co więcej, pomimo szerokiego zakresu pojęcia informacji publicznej zastosowanie przepisów określających zasady jej udostępniania natrafia na istotne ograniczenia wynikające z przepisów samej ustawy³⁶. Wskazać tu można chociażby problemy związane z informacją przetworzoną³⁷, ochroną prywatności osoby fizycznej czy tajemnicy przedsiębiorcy.

3. Dane osobowe jako kategoria prawna

Definicja legalna „danych osobowych” znajduje się w art. 4 pkt 1 RODO. Zgodnie z art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁸ rozporządzenie to ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich UE³⁹. Doktryną „zajętego pola” nakazuje zaś uznać, że podjęcie działań legislacyjnych i uregulowanie danej materii przez Unię Europejską wyklucza równoległe działanie prawodawcze państw członkowskich⁴⁰.

³⁵ Wyrok NSA z dnia 9 lipca 2019 r., I OSK 2419/17, LEX nr 2703636.

³⁶ M. Kłaczyński, *Komentarz do art. 1*, [w:] S. Szuster, M. Kłaczyński (red.), *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2003, LEX/el.

³⁷ Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. uzyskanie informacji publicznej przetworzonej jest możliwe w przypadku wykazania szczególnej istotności owej informacji dla interesu publicznego.

³⁸ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej podpisany dnia 25 marca 1957 r. w Rzymie (Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/2 ze zm.).

³⁹ P. Fajgielski, *Komentarz do art. 4 RODO*, [w:] idem, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, LEX/el.

⁴⁰ U. Góral, *Komentarz do art. 1*, [w:] D. Lubasz (red.), *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX/el.

Dla zapewnienia w polskim porządku prawnym skutecznego stosowania RODO oraz stworzenia przepisów, które byłyby zgodne z unijnymi standardami ochrony danych osobowych, uchwalono Ustawę z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych⁴¹.

Przez „dane osobowe” należy rozumieć wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej. Na podstawie powyższej definicji można wyróżnić cztery kumulatywne przesłanki kwalifikacyjne pojęcia danych osobowych⁴². Pierwszą składową są informacje⁴³. W RODO nie zostały wskazane konkretne ich rodzaje, termin ten powinien być zatem interpretowany szeroko⁴⁴. Dane osobowe mogą dotyczyć zarówno życia prywatnego i rodzinnego *sensu stricto* danej osoby, jak i wszelkich działań przez nią podejmowanych⁴⁵.

Druga przesłanka ustanawia wymóg związku pomiędzy informacją a osobą fizyczną⁴⁶. Odgrywa to zasadniczą rolę przy ustalaniu zakresu przedmiotowego pojęcia danych osobowych, szczególnie w odniesieniu do nowych technologii⁴⁷. Związek pomiędzy informacją a osobą fizyczną należy badać przez pryzmat treści, celu lub skutku⁴⁸. Omawiana relacja musi mieć charakter merytoryczny, niekoniecznie osobowy, ponieważ może dotyczyć np. majątku danej osoby i tym samym mieć charakter rzeczowy⁴⁹.

Trzecią częścią definicji jest tzw. przesłanka identyfikowalności⁵⁰. W omawianym przepisie wskazane zostały dwa rodzaje osób

⁴¹ Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1781).

⁴² D. Lubasz i in., *Komentarz do art. 4*, [w:] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Warszawa 2017, LEX/el.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ M. Sakowska-Baryła, *Komentarz do art. 4*, [w:] M. Sakowska-Baryła (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis/el.

⁴⁶ D. Lubasz i in., op. cit.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*.

fizycznych, których dotyczą dane osobowe, z czego tylko jedna została przez prawodawcę europejskiego dookreślona.

Za P. Fajgielskim można stwierdzić, że przez „osobę zidentyfikowaną” należy rozumieć podmiot, którego tożsamość jest określona na podstawie informacji, jakie posiada administrator⁵¹. Nie istnieje jednak wymóg określonego z góry konglomeratu danych, gdyż „o możliwości identyfikacji przesądza nie tylko charakter posiadanych informacji, ale także kontekst, w jakim informacje te występują”⁵². Administrator danych powinien mieć obiektywną możliwość powiązania konkretnej informacji z konkretną osobą, bez konieczności podejmowania jakichkolwiek innych działań składających się na proces ustalania tożsamości⁵³. Podsumowując, zidentyfikowana osoba fizyczna to podmiot, którego tożsamość jest bezpośrednio i natychmiast ustalona⁵⁴.

W art. 4 ust. 1 RODO wprost wskazano, że „możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna” to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak m.in. imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji czy identyfikator internetowy. Przepis nie zawiera wyczerpującego katalogu „identyfikatorów”, ale jedynie wymienia ich przykłady⁵⁵. Stwierdzenie, czy w danym przypadku mamy do czynienia z jednym z nich, wymaga analizy kontekstu posłużenia się informacją oraz tego, czy ma ona charakter powtarzalny⁵⁶.

Ostatnim elementem definicji jest możliwość odniesienia konkretnych informacji do osoby fizycznej⁵⁷. RODO nie wprowadza odrębnych regulacji w przedmiocie rozumienia pojęcia „osoba fizyczna”, w pełni więc zasadne jest odniesienie się do przepisów Kodeksu

⁵¹ P. Fajgielski, op. cit.

⁵² Ibidem.

⁵³ P. Litwiński, P. Barta, M. Kawecki, *Komentarz do art. 4*, [w:] P. Litwiński (red.), *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis/el.

⁵⁴ D. Lubasz i in., op. cit.

⁵⁵ M. Sakowska-Baryła, op. cit.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ D. Lubasz i in., op. cit.

cywilnego⁵⁸. Z perspektywy oceny, czy mamy do czynienia z danymi osobowymi, nie jest istotne posiadanie przez osobę zdolności do czynności prawnych, a tym bardziej jej zakres⁵⁹.

Zakwalifikowanie konkretnych informacji jako danych osobowych następuje bez względu na sposób, w jaki informacja została przedstawiona, a także nośnik jej utrwalenia⁶⁰. Ponadto nie istnieje żaden wymóg, aby były one prawdziwe⁶¹ lub pozbawione błędów⁶². Budowa definicji pozwala na włączenie w jej ramy również nowych, dopiero powstających i nieznanych dotąd kategorii danych⁶³.

4. Relacje pomiędzy RODO a jawnością życia publicznego

Ogromna większość danych przetwarzanych przez władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne zawiera dane osobowe, których ochronę gwarantują obowiązujące przepisy prawa krajowego i międzynarodowego⁶⁴. Pomiedzy reżimami ochrony danych osobowych oraz dostępu do informacji publicznej może zatem dochodzić do wzajemnych relacji i oddziaływania⁶⁵.

Zgodnie z motywem 154 RODO rozporządzenie pozwala uwzględnić przy stosowaniu jego przepisów zasadę publicznego dostępu do dokumentów urzędowych⁶⁶. Organ publiczny lub podmiot publiczny powinny móc publicznie ujawniać dane osobowe z dokumentów przez siebie przechowywanych, jeżeli takie ujawnienie jest przewidziane

⁵⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1145); P. Fajgielski, op. cit.

⁵⁹ P. Fajgielski, op. cit.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ M. Sakowska-Baryła, op. cit.

⁶² P. Fajgielski, op. cit.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ P. Złamańczuk, *Rozdział XI. RODO a dostęp do informacji publicznej*, [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2019, Legalis/el.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Ibidem.

przepisami prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego, któremu ten organ lub podmiot podlegają⁶⁷. Publiczny dostęp do dokumentów urzędowych leży w interesie publicznym⁶⁸, co znajduje uznanie w oczach prawodawcy unijnego⁶⁹. RODO pozwala bowiem przyjąć interes publiczny za jedno z kryteriów pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych⁷⁰.

Przyjmuje się, że przetwarzanie danych osobowych w związku z dostępem do dokumentów urzędowych można wywodzić z art. 6 ust. 1 lit. e RODO, jeśli przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym⁷¹. Zgodnie z art. 86 RODO dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych, które posiada organ lub 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 podlegają ten organ lub podmiot, dla pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych na mocy rozporządzenia⁷². Należy pamiętać, że informacja publiczna obejmuje swoim znaczeniem szerszy zakres pojęciowy niż dokumenty urzędowe i nie można go zawężać i utożsamiać ochrony informacji publicznej z ochroną dokumentów⁷³.

Z kolei zgodnie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ N. Zawadzka, *Komentarz do art. 86*, [w:] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), op. cit.

⁶⁹ P. Złamańczuk, op. cit.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Ibidem.

⁷³ J. Wyporska-Frankiewicz, E. Jarzęcka-Siwik, *Ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej*, [w:] J. Wyporska-Frankiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, LEX/el.

funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

Wskazany powyżej przepis nie zawiera odniesienia wprost do przepisów o ochronie danych osobowych, odnosi się natomiast do ochrony prywatności osób fizycznych⁷⁴. Pojęcie „prywatność osoby fizycznej” nie zostało zdefiniowane normatywnie⁷⁵. W ten sposób ustalenie kryteriów pogodzenia obu praw zostało pozostawione judykaturze⁷⁶.

W jednym z wyroków NSA wskazał, że „w pojęciu prywatność mieści się także ochrona danych osobowych. Jest ona bowiem elementem szeroko pojętego prawa do prywatności. Innymi słowy, konieczność ochrony danych osobowych może uzasadniać odmowę udzielenia informacji publicznej”⁷⁷. W innym wyroku NSA wskazał jednak, że „Relacje między prawem do prywatności a prawem do informacji publicznej mogą być rozstrzygnięte wyłącznie na gruncie konkretnych okoliczności sprawy”⁷⁸. W wyroku z dnia 16 listopada 2017 r. skład orzekający określił natomiast, że „wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno 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”⁷⁹.

Ze względu na to, że kwestie związane z możliwością udostępnienia danych osobowych w reżimie u.d.i.p. muszą być rozpatrywane *ad casum*, konieczne staje się przytoczenie chociażby kilku rozstrzygnięć zapadłych we wskazanej materii.

W sprawie rozpoznawanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Gdańsku skład orzekający musiał odpowiedzieć na pytanie, czy informacja o wynagrodzeniu nauczycieli stanowi informację

⁷⁴ P. Fajgielski, op. cit.

⁷⁵ P. Złamańczuk, op. cit.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Wyrok NSA z dnia 27 października 2017 r., I OSK 3135/15, LEX nr 2440757.

⁷⁸ Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2018 r., I OSK 657/16, Legalis nr 1723482.

⁷⁹ Wyrok NSA z dnia 16 listopada 2017 r., I OSK 94/16, Legalis nr 1720762.

publiczną, a jeżeli nią jest, to czy jej udostępnienie podlega ograniczeniom związanym z ochroną danych osobowych⁸⁰. Sąd rozstrzygnął, że wskazane dane są nie tylko informacją publiczną, lecz także że przepisy RODO nie mogły stanowić podstawy do wydania decyzji odmawiającej udostępnienia wnioskowanych danych. W przedmiocie zakwalifikowania jako informacji publicznej wynagrodzenia, tym razem funkcjonariuszy publicznych zatrudnionych w Urzędzie Miasta, podobne stanowisko zajął też NSA⁸¹.

Konieczne jest przywołanie również wyroku NSA z dnia 9 stycznia 2020 r.⁸², w którego uzasadnieniu skład orzekający odwołał się do orzeczenia Sądu Najwyższego⁸³: „Sąd Najwyższy uznał, że ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego nie narusza prawa do prywatności tych osób. Jednak jednocześnie [...] podkreślił, że relacje między prawem do prywatności a prawem do informacji publicznej mogą być rozstrzygnięte wyłącznie na gruncie konkretnych okoliczności sprawy. [...] W zależności od rodzaju świadczonej usługi osoba zawierająca umowę cywilnoprawną z organem publicznym może oczekiwać ochrony swoich danych osobowych w zróżnicowanym stopniu. [...] Tak więc w sytuacji konfliktu pomiędzy prawem do informacji publicznej a prawem do prywatności w sprawach, w których o ujawnienie danych osobowych strony umowy cywilnoprawnej zawartej z podmiotem wykonującym zadania publiczne lub wydatkującym środki publiczne, należy każdorazowo ocenić, czy ujawnienie takich danych jest koniecznym dla realizacji zasady jawności życia publicznego oraz czy takie ujawnienie nie byłoby nadmierną ingerencją w prawo do prywatności osób podpisujących taką umowę”.

W ramach omawianego zagadnienia na uwagę zasługuje także jedna z uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego, w której skład siedmiu sędziów wskazał, że „w aktach sądowych i aktach

⁸⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 stycznia 2020 r., II SA/Gd 557/19, LEX nr 2770655.

⁸¹ Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2019 r., I OSK 1783/18, LEX nr 2764634.

⁸² Wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2020 r., I OSK 3187/18, LEX nr 2785478.

⁸³ Wyrok SN z dnia 8 listopada 2012 r., I CSK 190/12, LEX nr 1283743.

postępowań przygotowawczych znajdują się różne dokumenty i informacje, które udostępnione, nawet po uniemożliwieniu zapoznania się wnioskodawcy z danymi osobowymi, mogą zagrozić naruszeniem praw strony do ochrony jej godności, prawa do prywatności i dobrego imienia”⁸⁴.

Wydaje się jednocześnie, że swoistym rodzajem zabezpieczenia dla ochrony danych osobowych podmiotów, które nie pełnią funkcji publicznych, *ergo* nie podlegają reżimowi u.d.i.p., jest proces anonimizacji informacji. Anonimizacja oznacza czynność o charakterze technicznym, dokonywaną na dokumencie stanowiącym informację publiczną, polegającą na zasłonięciu części tego dokumentu zawierającej dane niepodlegające udostępnieniu⁸⁵. Jest to niewątpliwie sposób pozwalający na ujawnienie informacji publicznych z wyłączeniem szczególnie istotnych informacji podlegających ochronie, np. ze względu na prywatność⁸⁶.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że zdaniem WSA w Gliwicach „anonimizacja [...] nie stanowi przetworzenia informacji, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Samo bowiem zanonimizowanie wnioskowanych do udostępnienia orzeczeń nie stanowi przetworzenia informacji wynikającej z tych orzeczeń, a jedynie jej przekształcenie, dlatego stanowi ona informację prostą”⁸⁷. Odnosząc powyższe *stricte* do prowadzonych rozważań, należy wprost stwierdzić za WSA w Białymstoku, że anonimizacja danych osobowych nie należy do czynności stanowiących przesłankę informacji przetworzonej⁸⁸.

Anonimizacja jest jednak dopuszczalna wyłącznie w sytuacji, w której „wymazanie” danych nie prowadzi do zniweczenia uzyskania

⁸⁴ Uchwała NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 7/13, LEX nr 1399808.

⁸⁵ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 grudnia 2017 r., II SA/OI 801/17, LEX nr 2422598.

⁸⁶ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 listopada 2019 r., II SAB/OI 75/19, LEX nr 2750054.

⁸⁷ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 listopada 2019 r., III SA/GI 896/19, LEX nr 2758930.

⁸⁸ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 listopada 2019 r., II SA/Bk 616/19, LEX nr 2758809.

wnioskowanej informacji publicznej⁸⁹. W takiej sytuacji konieczne staje się wydanie decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej⁹⁰.

Jak wskazał NSA, „w sytuacji gdy żądana informacja zawiera dane osobowe podlegające ochronie, nie oznacza to, że traci ona walor informacji publicznej i zwalnia automatycznie zobowiązany podmiot z konieczności jej udostępnienia. [...] Przy kolizji prawa do informacji publicznej z prawem do ochrony danych osobowych priorytet należy przyznać prawu do informacji publicznej. Relacje między prawem do informacji oraz prywatnością osoby fizycznej, a co z tym związane danymi osobowymi znajdującymi się w tej sferze, będą określane tylko na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. [...] z zestawienia zasady jawności informacji publicznych oraz obowiązku ochrony prywatności i danych osobowych osób fizycznych można wyprowadzić wniosek, że możliwe jest udostępnianie informacji publicznej w sposób nienaruszający wskazanych dóbr chronionych. Służy temu m.in. anonimizacja (zatarcie) danych wrażliwych”⁹¹.

Podsumowanie

Dostęp do informacji publicznej stanowi jedną z ustrojowych zasad funkcjonowania państwa, ograniczenia dostępu są zaś wyjątkami od konstytucyjnej zasady⁹². Jest to istotny element określonej w art. 4 Konstytucji RP zasady zwierzchniej władzy narodu oraz określonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego⁹³.

W prawie polskim podstawowym aktem regulującym dostęp do dokumentów urzędowych jest u.d.i.p.⁹⁴ Wskazuje on prywatność osoby fizycznej jako jedno z ograniczeń prawa do informacji publicznej,

⁸⁹ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 12 grudnia 2019 r., II SAB/Sz 95/19, LEX nr 2763198.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ Wyrok NSA z dnia 22 października 2019 r., I OSK 878/18, LEX nr 2744517.

⁹² B. Opaliński, *Rozdział II. Dostęp do informacji publicznej w polskich przepisach prawnych*, [w:] P. Szustakiewicz (red.), op. cit.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ N. Zawadzka, op. cit.

nie określa jednak wprost relacji między prawem do ochrony danych osobowych a prawem do informacji⁹⁵. Nie oznacza to bynajmniej, że relacje między dostępem do informacji a ochroną danych osobowych na gruncie u.d.i.p. nie występują; należy je oceniać, opierając się na prywatności, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p., a dopiero następnie to rozwiązanie odnieść do przepisów ustawy o ochronie danych osobowych⁹⁶.

Szczegółnej ochronie podlegają informacje dotyczące podmiotów indywidualnych w zakresie, w jakim dotyczą ich prywatności lub tajemnicy przedsiębiorcy, co stanowi wyraźne nawiązanie do art. 47 Konstytucji RP⁹⁷. Ograniczenie prawa do informacji nie dotyczy jednak osób pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzania i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca zrezygnują z przysługującego im prawa⁹⁸.

Trafne jest zatem stanowisko WSA w Gdańsku, iż „Nie może odnieść skutku stanowisko, że udostępnienie żądanej informacji jest niedopuszczalne ze względu na przepisy [...] RODO. Niewątpliwe jest bowiem, że przepisy tego rozporządzenia nie wyłączają stosowania przepisów u.d.i.p.”⁹⁹.

Relations between access to public information and personal data protection according to the regime of the Access to Public Information Act

Summary

This article addresses the issue of reconciliation of two paramount but opposing values which are transparency of public life and the protection of privacy under one legal system. The discussed problem is analyzed

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ P. Bidziński, *Komentarz do art. 5*, [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, op. cit.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 sierpnia 2018 r., II SAB/Gd 62/18, LEX nr 2537045.

taking into account both national and European legislation. The theoretical part of the work is dedicated to the explanation of fundamental legal terms. Subsequently, basing on the jurisprudence of Polish administrative courts, authors give examples of situations in which disclosure of personal data is in compliance with the regulations on the access to public information. The considerations lead to the final statement that information on individual entities is subject to special protection to the extent that it relates to their privacy or secret of the entrepreneur. The restriction, however, does not apply to the so-called entities holding public positions.