

BRONISŁAW W. SITEK

SWPS University in Warsaw

bronslaw.sitek@gmail.com

ORCID id: <https://orcid.org/0000-0002-7365-6954>

JOANNA M. SITEK

Alcide De Gasperi University of Euroregional

Economy in Józefów, Poland

asiasitek99@gmail.com

JOURNAL OF MODERN SCIENCE

TOM 1/48/2022 str. 323-342

www.jomswsge.com

DOI: <https://doi.org/10.13166/jms/150839>

LIMITATIONS ON THE TRANSPARENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION ACTIVITIES DUE TO THE PRIVACY OF AN INDIVIDUAL

OGRANICZENIA JAWNOŚCI DZIAŁAŃ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ ZE WZGLĘDU NA PRYWATNOŚĆ JEDNOSTKI

ABSTRACT

Global reality is primarily characterized by multiculturalism and, at the same time, by a conflict of values. Among other things, this phenomenon occurs between the principle of openness of public administration activities and the right to privacy. Contemporary public administration, broadly understood, has a huge amount of data or information on private individuals. Unauthorized or unlawful disclosure may be considered by the courts as a violation of the right to privacy. The aim of the study is to analyze, not only the confrontation of the principle of transparency of public administration activities with the right to privacy, but also to present examples of possible areas of conflict. The research hypothesis is the statement that it is not always

possible to fully implement the right of access to public information due to the need to protect the right to privacy. The basis for the analysis of the issue in question is the dogmatic interpretation of the provisions of international, EU and Polish law as well as the analysis of jurisprudence.

STRESZCZENIE

Globalna rzeczywistość charakteryzuje się przede wszystkim wielokulturowością, a jednocześnie konfliktem wartości. Między innymi zjawisko to występuje pomiędzy zasadą jawności działań administracji publicznej a prawem do prywatności. Współczesna administracja publiczna szeroko rozumiana dysponuje ogromną ilością danych czy informacji o osobach prywatnych. Nieuprawnione lub bezprawne ujawnienie ich może być poczytane przez sądy za naruszenie prawa do prywatności. Celem opracowania jest analiza nie tylko konfrontacja zasady jawności działań administracji publicznej z prawem do prywatności, ale również przedstawienie przykładowych możliwych obszarów konfliktu. Hipotezą badawczą jest twierdzenie, według którego nie zawsze jest możliwe pełna realizacja prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na konieczność ochrony prawa do prywatności. Podstawę do prowadzonej analizy przedmiotowego zagadnienia stanowi dogmatyczna interpretacja przepisów prawa międzynarodowego, unijnego i polskiego oraz analiza orzecznictwa.

KEYWORDS: right to privacy, transparency of public administration activities, conflict of values, EU law, public information.

SŁOWA KLUCZOWE: *prawo do prywatności, jawność działań administracji publicznej, konflikt wartości, prawo unijne, informacja publiczna.*

WPROWADZENIE

Administracja publiczna w obszarze działania wynikającego z jej imperium, mimo konstytucyjnych i ustawowych gwarancji oraz politycznych deklaracji dotyczących respektowania praw człowieka, wolności gospodarczej, wolności wypowiedzi czy przemieszczania się, swoją kontrolą obejmuje coraz to nowsze obszary życia jednostki oraz życia społecznego, kulturalnego i gospodarczego. Rozszerzające się kompetencje administracji publicznej mogą rodzić pytanie o konstytucyjne i ustawowe gwarancje prawa jednostki do prywatności. Prawo to jest skorelowane z przysługującym jej prawem dostępu jednostki

do informacji publicznej, które jest jednym z determinantów jawności działań administracji publicznej. Jawność ta z kolei jest jednym z komponentów współczesnej koncepcji demokratycznego państwa prawa (Chmaj, Urbaniak, 2022, s. 35–40) i dobrej administracji (ang. *good governance*) (Cieślak, 2004, s. 87–107).

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza możliwych obszarów konfliktu pomiędzy prawem dostępu do informacji publicznej a prawem do prywatności. Prawdopodobieństwo takiego konfliktu wynika z faktu, że administracja publiczna jest ustawowo upoważniona do gromadzenia danych, w tym wrażliwych, dotyczących również elementów składowych prywatności obywateli. Współcześnie upoważnione do tego organy państwa tworzą *big data*. Dzieje się tak dzięki wykorzystaniu najnowszych technologii, w tym miniaturyzacji urządzeń rejestrujących, a także poszerzaniu się kompetencji służb publicznych w zakresie agregowania różnych danych pozyskiwanych m.in. z Internetu, telefonii komórkowej czy dzięki rozwojowi biometrii (Sitek, 2016, s. 233–248; Bomba, 2014, s. 141–156).

Niewątpliwym jednym z możliwych przyczyn wspomnianego konfliktu jest proces digitalizacji wszelkich dokumentów oraz możliwości komunikowania się obywatela z urzędem za pomocą urządzeń teleinformatycznych. Stąd G. Szpor słusznie twierdzi, że:

trudne jest godzenie wymogów pogłębionej transparentności działania państwa z koniecznością ochrony informacji w interesie publicznym (m.in. zapobiegania zagrożeniom bezpieczeństwa państwa i ich zwalczania) oraz w interesach indywidualnych i grupowych, w tym związanych z komercjalizacją wykorzystania zasobów informacyjnych (Szpor, 2016, s. IX).

Celem opracowania jest analiza przypadków naruszenia prawa do prywatności w procesie realizacji prawa dostępu do informacji publicznej. Dalszym celem opracowania jest poszukanie narzędzia umożliwiającego realizację prawa dostępu do informacji publicznej przy jednoczesnym respektowaniu prawa do prywatności.

Na styku tego, co publiczne z tym, co jest prywatne zawsze rodzą się wątpliwości i liczne problemy wymagające dyskusji doktrynalnej oraz wypracowania nowych rozwiązań normatywnych. Takie działania są efektem potrzeby dostosowania funkcjonowania administracji publicznej do zmieniającego

się otoczenia kulturowego, a zwłaszcza technologicznego. Stąd hipotezą badawczą niniejszego opracowania jest twierdzenie, iż nie zawsze jest możliwe usprawiedliwienie działań organów administracji publicznej zasadą jawności działań administracji czy metazasadą demokratycznego państwa prawa, jeśli bezwzględne jej stosowanie miałyby prowadzić do naruszenia prawa człowieka do prywatności. W pracy wykorzystana została metoda dogmatycznej analizy przepisów prawa polskiego, unijnego i międzynarodowego oraz opis przypadków.

JAWNOŚĆ DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DOKTRYNIE PRAWNICZEJ

Jawność działań administracji jest instrumentem kontroli społecznej nad działalnością organów władzy publicznej. Jednocześnie jest jedną z fundamentalnych zasad konstytucyjnych, która została określona w art. 61 Konstytucji RP. Ustrojodawca w tym przepisie zagwarantował obywatelom powszechny dostęp do informacji publicznej. Tym samym art. 61 stanowi konkretyzację metazasady z art. 2 Konstytucji RP, zawierającej fundamentalną ideę dla ustroju państwa, czyli ideę demokratycznego państwa prawa (Banaszak, 2012, s. 361 n.). Dalsze umocowanie jawności działania administracji publicznej znajduje w Ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902) (dalej: udip).

W doktrynie można znaleźć liczne wypowiedzi odnoszące się do kwestii jawności działania administracji. Według Cezarego Mika:

... demokracja nie może istnieć bez jawności, to jednak jawność pojmowana w sposób absolutny może poważnie szkodzić demokracji. Może być też nadużywana. W konsekwencji w ramach zasad i procedur demokratycznych niezbędne jest ustanowienie różnego rodzaju ograniczeń jawności, które podlegają demokratycznej kontroli prawnej (Mik, 2016, s. 1).

Z kolei Zofia Duniewska pisze, że władza dyskrejonalna organów administracji publicznej oznacza możliwość dokonania wyboru przez nią najodpowiedniejszego rozwiązania spośród kilku prawnie uzasadnionych. Wyznacznikami tego wyboru są wymagania dobrej administracji, interesy

osób trzecich oraz ważny interes publiczny. Do minimalnych standardów wykonywania władzy dyskrejonalnych należy zaliczyć obiektywne i bezstronne postępowania, przestrzeganie zasad, jak również jawność działania (Stahl, 2021, s. 112).

Stanisław Bułajewski słusznie twierdzi, że jawność działań administracji publicznej obejmuje również działalność organów jednostek samorządów terytorialnych. Prawo to zawiera możliwość pozyskiwania przez obywatela informacji o działalności organów administracji, ale nie tylko. Obejmuje ono również udostępnianie informacji o działalności organów jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub Skarbu Państwa. Zapewniony jest dostęp nie tylko do oficjalnych zbiorów danych, ale również do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (Bułajewski, Ossowska-Salomonowicz, 2016, s. 397–398).

Z tej ostatniej wypowiedzi wynika, że główną przesłanką jawności działania administracji publicznej jest dostęp do informacji publicznej, która jest regulowana przepisami wspomnianej już Ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przysługujące jednostce prawo żądania dostępu do informacji publicznej jest zatem realizacją postanowień zawartych w treści art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Głównym celem tego prawa jest zagwarantowanie każdemu obywatelowi możliwość pozyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz działalności osób pełniących funkcje publiczne, co stanowi zagwarantowanie społecznej kontroli realizacji zadań publicznych i gospodarowania środkami publicznymi.

Odpowiedzialność za prawidłowe wykonywanie prawa dostępu do informacji publicznej ponosi zawsze organ administracji publicznej. Pewne wątpliwości mogą powstać w przypadku odpowiedzialności organów kolegialnych w tym zakresie. Według Grażyny Szpor w przypadku organów kolegialnych odpowiedzialność za realizację prawa dostępu do informacji publicznej i ewentualne naruszenie prawa do prywatności z tego tytułu spoczywa na przewodniczącym tego organu (Szpor, Szmulik, 2015, Legalis).

PRAWO DOSTĘPU DO INFORMACJI W ŚWIETLE ORZECZNICTWA

Analiza orzecznictwa pod kątem realizacji prawa dostępu do informacji i możliwych przypadków naruszenia prawa do prywatności w ramach tego działania dostarcza nam dość dobrej wiedzy w tym zakresie. Ze względu na znaczną liczbę tych orzeczeń zostanie przeanalizowanych tylko kilka z nich. A mianowicie zgodnie z wyrokiem z 13 maja 2015 r. SA w Warszawie – I Wydz. Cywilny I ACa 1753/14 oraz art. 5 ust 2 u.d.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne lub mających związek z pełnieniem tych funkcji.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 14 lutego 2020 I OSK 1644/19 postanowiono, że przez fakt zawarcia umowy cywilno-prawnej z Ministerstwem Edukacji Narodowej dochodzi do zubożenia zasobów publicznych. Z powodu realizacji konstytucyjnej zasady transparentności działania organów administracji publicznej i jawności wydatkowania funduszy Skarbu Państwa osoba fizyczna, która zawarła umowę cywilno-prawną z organem publicznym, pozbawia się częściowo prawa do prywatności. W takiej sytuacji jej imię i nazwisko mogą zostać ujawnione. Podobnie stwierdzono w wyroku z 29 września 2017 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) z Warszawy II SAB/Wa 227/17.

Z kolei WSA w Gdańsku z 27 września 2017 r. II SA/Gd 258/17 stwierdził w wyroku, że prawo do informacji o działalności organów publicznych przeważa nad prawem do prywatności. Podstawową zasadą państwa prawa jest bowiem jawność i transparentność życia publicznego. Dostęp do informacji publicznej powinien być szeroko interpretowany, ale jednocześnie mieć swoje racjonalne uzasadnienie. Dlatego w ramach ochrony prawa do prywatności nie można żądać utajnienia danych osobowych doradcy burmistrza, który pobiera wynagrodzenie ze środków publicznych.

Na prawo do prywatności można się powoływać tylko w odniesieniu do informacji o osobach niepełniących funkcji publicznych i niemających związku z pełnieniem tych funkcji. Organ nie może jednak powołać się na ochronę prawa do prywatności w przypadku żądania dostępu do informacji publicznej wówczas,

gdy chodzi o pracowników pracodawcy publicznego wykonujących pracę, która posiada określony walor publiczny, czyli wykonujących zadania o charakterze władczym (Wyrok NSA z Opola z 2 czerwca 2016 r. II SAB/Op 32/16).

PRAWNE RAMY JAWNOŚCI DZIAŁAŃ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Nie ulega wątpliwości, że współczesne państwo należące do tzw. kultury zachodniej oparte jest na wartościach demokratycznych i liberalnych. Maria Zabłocka twierdzi, że zasada jawności postępowania organów publicznych była znana w postępowaniu sądowym w okresie gdy obowiązywała ustawa XII tablic antycznego Rzymu (Zabłocka, 2016, s. 9). Jedną z konsekwencji tego jest jawność wszelkich działań władzy publicznej z wyłączeniem spraw objętych szczególnymi przepisami prawa lub klauzulą tajności ze względu na bezpieczeństwo państwa. Jawność działania państwa jest też wyrazem suwerenności narodu jako źródła władzy publicznej (Bidziński, 2016, s. 15–16).

Jawność działania administracji publicznej rodzi dość silne prawo podmiotowe jednostki do dostępu do informacji o działaniach tejże administracji. W przepisie art. 2 ust. 1 udiop ustawodawca postanowił, że każdy może żądać informacji o działaniach organów publicznych w sprawach dotyczących również obywateli, np. w sprawach awansowych, postępowaniach konkursowych, rozstrzygnięciach przetargów, w kwestii przyznania nagród urzędnikom publicznym itp. Wielu autorów podkreśla, że takie rozwiązanie nie tylko czyni zadość zasadom demokratycznego państwa prawa, ale również pozwala na skuteczniejsze zwalczanie zjawiska korupcji (Kazimierczuk, 2014, s. 11). Dlatego też od jednostki, która żąda udzielenia konkretnej informacji, nie można żądać wykazania interesu prawnego czy faktycznego (art. 2 ust. 2 udiop).

Warto zwrócić uwagę na to, że prawo do uzyskania informacji publicznej z zasady jest ujmowane bardzo szeroko. Według przepisu art. 3 ust. 1 udiop obejmuje ono:

- Uzyskanie informacji publicznej, w tym informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego.

- Możliwość wglądu do dokumentów urzędowych.
- Dostęp do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Dość szeroko ustawodawca określił zakres podmiotów zobowiązanych do udzielenia tych informacji. Według art. 4 ust. 1 udiop są to organy władzy publicznej, organy samorządów gospodarczych i zawodowych, pomioty reprezentujące Skarb Państwa, państwowe osoby prawne, a także podmioty będące w posiadaniu takich informacji. W tym ostatnim przypadku mogą to być podmioty prywatne wykonujące zadania publiczne.

Do prawnych ram jawności działań administracji publicznej należy zaliczyć jej ustawowe ograniczenia lub nawet wyłączenie dostępu do informacji publicznej. Takie ograniczenia ustawodawca wprowadził przede wszystkim w przepisie art. 5 ust 2 udiop, w którym postanowiono, że „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 funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa”.

Ograniczenia jawności informacji publicznej mogą być wprowadzone na podstawie przepisów o ochronie informacji niejawnej oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Ustawodawca przepisem tym wprowadził wyjątek od zasady wyłączającej dostęp do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej. Jednocześnie wprowadził dwa wyłączenia ograniczenia dostępu do informacji publicznej. Mianowicie gdy osoba fizyczna rezygnuje z przysługującego mu prawa lub też osoba ta pełni funkcję publiczną. W tym ostatnim przypadku w doktrynie wskazuje się na pewne obszary prywatności osób publicznych, które wyłączone są z dostępu do informacji publicznej, np. dane osobowe dzieci, ich wizerunek, jednostka chorobowa, na którą osoba ta cierpi, liczba związków formalnych czy nieformalnych (Sobczak, 2008, s. 5–48). Konkludując, można stwierdzić, że art. 5 ust. 2 udiop jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 5 ust. 1 udiop.

Dalsze uszczegółowienie treści art. 5 ust. 2 udiop znajduje się m.in. w Ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. z 2010 r. poz. 412). Według art. 1 ust 1 te same ustawy za informację niejawną uznaje

się taką, której ujawnienie mogłoby spowodować szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej lub też byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystna. Takim informacjom nadawane są klauzule od ściśle tajnej do zastrzeżonej (Strużewska-Smirnow, 2015, s. 228–242).

W przepisach szczególnych występują również inne rodzaje ograniczenia w dostępie do informacji publicznej. Tak jest np. z tzw. tajemnicą adwokacką, wynikająca z przepisu art. 6 Ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1651). W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że tajemnica ta obejmuje nie tylko informacje, jakie adwokat uzyskał w związku z udzieleniem pomocy prawnej, ale również sam fakt reprezentowania określonej osoby (II SAB/Po 78/14 – Wyrok WSA w Poznaniu).

PRAWO DO PRYWATNOŚCI

Ochrona prawa do prywatności jest przedmiotem nie tylko rozlicznych debat publicznych czy opracowań naukowych, ale przede wszystkim regulacji prawnych międzynarodowych, unijnych i krajowych. Jest to istotne spostrzeżenie w kontekście nowych technologii informatycznych, które pozwalają państwu, a także organizacjom i instytucjom międzynarodowym na gromadzenie i przetwarzanie ogromnej ilości danych w bazach danych o wielkiej pojemności (ang. *big data*). Jest to przejaw społeczeństwa informacyjnego, umożliwiającego jednostce szybkie uzyskanie każdej niezbędnej informacji. To dobrodziejstwo stanowi jedocześnie zagrożenie dla ochrony prawa jednostki do prywatności w obliczu nowych technologii teleinformatycznych oraz coraz szerszej interpretacji prawa do informacji publicznej w powiązaniu z prawem jawności i transparentności działania administracji publicznej.

Agregowanie danych przez instytucje krajowe i międzynarodowe oraz brak spójności regulacji normatywnych w tym zakresie sprawiają, że coraz trudniej jest jednoznacznie zdefiniować prawo do prywatności oraz zbudować spójny system jego ochrony. Nakłada się na to jeszcze bardzo subiektywne czy też skrajnie upolitycznione rozumienie prawa do prywatności w kontekście prawa dostępu do informacji publicznej (Braciak, 2004, s. 15; Safjan, 1998; Pawlak, 2021, s. 108–127).

Prawo do prywatności zostało po raz pierwszy określone w art. 12 *Powszechnej deklaracji praw człowieka* z 1948 r. w następujący sposób: „Nie wolno ingerować samowolnie w czyjekolwiek życie prywatne, rodzinne, domowe, ani w jego korespondencję, ani też uwłaczać jego honorowi lub dobremu imieniu. Każdy człowiek ma prawo do ochrony prawnej przeciwko takiej ingerencji lub uwłaczaniu”. Konsekwencją takiego rozwiązania normatywnego był art. 8 europejskiej *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* (dalej: EKPC), w której postanowiono, że „każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego, rodzinnego, swojego mieszkania i korespondencji” (Sitek, 2016, s. 181–182).

Doprecyzowania normatywnych uregulowań dokonał M. Pryciak, który twierdzi, że:

prywatność dotyczy także sfery działalności jednostki, która nie podlega kontroli zewnętrznej. Zatem pojęcie to możemy definiować jako przestrzeń wolnego poruszania się, domena autonomicznej aktywności, która wolna jest od kontroli innych podmiotów. Obejmuje ona przestrzeń fizyczną, przedmioty, budowle, do których inni nie mają dostępu (Pryciak, 2010, s. 211–229).

Niemale znaczenie w tym zakresie mają liczne przepisy prawa unijnego. Najważniejszym z nich jest Dyrektywa 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (tzw. dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej) (Dz.U. L Nr 201 z 31 sierpnia 2002 r., s. 37). Jej znaczenie wynika z faktu, że dyrektywą tą uporządkowano przetwarzanie danych osobowych, w tym unormowano kwestię ochrony prywatności. Najnowszym aktem prawnych z tego zakresu jest 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 (tzw. ogólne rozporządzenie o ochronie danych lub RODO) (Dz.U. L Nr 119 z 4 maja 2016 r., s. 1.). W przepisie art. 1 ust. 2 RODO rozporządzenie to „chroni podstawowe prawa i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawo do ochrony danych osobowych”.

Rozwiązania wypracowane w prawie międzynarodowym czy unijnym, zwłaszcza w EKPC, zostały włączone do ustawodawstw wielu państw

europejskich, w tym i Polski. W przepisie art. 47 Konstytucji RP znalazła się zapis, że „każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego czci i dobrego imienia oraz decydowania o życiu osobistym”.

Prywatność oznacza zatem pewną sferę informacji o człowieku, o której ujawnieniu lub zatrzymaniu jej w tajemnicy on sam decyduje. Prywatność nie ogranicza się jednak wyłącznie do stanu posiadania, np. określonego majątku czy korespondencji, lecz obejmuje przede wszystkim sferę psychiczną człowieka, a więc jego poglądy, przekonania, styl życia, kontakty, życie intymne, stan zdrowia fizycznego i psychicznego, życie prywatne i rodzinne, stan cywilny oraz wizerunek (Mednis, 2006, s. 113). Nie jest to jednak katalog zamknięty elementów składających się na prawo do prywatności.

Dla określenia treści prawa do prywatności decydujące znaczenie ma ocena prawa podmiotowego jednostki. Może ono obejmować różne sfery życia człowieka, stąd też odniesienia do niego można znaleźć w różnych dziedzinach prawa. Jednocześnie jest to prawo elastyczne. Człowiek, żyjąc w społeczności, jest podatny na różne działania mające wpływ na treść prawa do prywatności w danym momencie. Do takich czynników egzogennych można zaliczyć: rodzinę, przyjaciół, kolegów z pracy czy szkoły, a nade wszystko działania organów administracji publicznej, poczynając od szkoły podstawowej, urzędu gminy a na ministerstwie skończywszy (Golka-Jastrząb, 2017, s. 140).

Należy też zdawać sobie sprawę z tego, że ochrona danych osobowych nie wyczerpuje treści prawa do prywatności. W doktrynie przedmiotu wskazuje się, że na prywatność składają się cztery zakresy: 1) prywatność informacyjna, odnosząca się do wszelkich informacji o danej osobie umożliwiających jej zidentyfikowanie; 2) tajemnica świata wewnętrznego jednostki, na którą składają się jej uczucia, przeżycia, stany psychiczne; 3) osobista przestrzeń i nietykalność cielesna, czyli obszar, z którym jesteśmy psychicznie (emocjonalnie) związani oraz 4) sfera autonomii zachowania, w której jednostka pragnie postępować zgodnie z własną wolą i nawiązywać relacje z innymi ludźmi (Mednis, 2006, s. 93–95). Powyższe zakresy prawa do prywatności stanowią pewną całość, a przy tym wzajemnie się przenikają, i nie można ich precyzyjnie rozgraniczyć *in concreto* (Czarnecki, Świątłowski, 2015, s. 1–20).

PRAWO PRYWATNOŚCI A MOŻLIWE OBSZARY KONFLIKTU Z PRAWEM DO JAWNOŚCI DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Punktem wyjścia do określenia relacji pomiędzy prawem do prywatności a prawem dostępu do informacji publicznej jest przepis art. 5 ust. 3 udiop, w którym ustawodawca postanowił, że „prawo do prywatności musi być chronione we wszelkich postępowaniach przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony...”. Takie stwierdzenie ustawodawcy odnosi się również do ochrony prywatności w przypadku wystąpienia jednostki z wnioskiem o dostęp do informacji publicznej.

Kwestia styku prawa do prywatności z prawem dostępu do informacji publicznej pojawia się również w orzecznictwie sądów administracyjnych. Co do zasady samo zwrócenie się przez jednostkę z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej pociąga za sobą obowiązek udostępnienia tej informacji przez organ publiczny. WSA w Kielcach (sygn., akt IISAB/Ke 9/20) zwrócił uwagę na to, że wnioskujący o dostęp do informacji publicznej może wykorzystywać swoje prawo do realizacji celów niewynikających z Konstytucji RP czy z ustaw. Ponadto nierzadko żądanie dostępu do informacji publicznej jest trudne do pogodzenia z założeniami całego systemu prawa i wartości społecznie akceptowanych. W tych przypadkach organ administracji publicznej ma prawo odmówić udzielenia takiej informacji ze względu na ochronę prywatności osób. Organ, do którego zwrócono się o udostępnienie określonej informacji publicznej, musi zatem uwzględnić możliwość wystąpienia nieprawidłowego korzystania przez wnioskodawcę z prawa dostępu do informacji publicznej (nadużycie prawa podmiotowego). Ostatecznie jednak ocena, czy wniosek jest zgodny z nadrzędnymi zasadami prawa oraz wartościami, należy do sądu.

Przypadków dotyczących zderzenia się w praktyce zasady jawności działań administracji publicznej z prawem do prywatności jest bardzo wiele, stąd w tym opracowaniu zostaną przedstawione tylko te najważniejsze lub społecznie istotne. Podstawę do takiego działania stanowią przepisy Ustawy z 14 czerwca 1960 r. z kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735). Stosowanie do przepisu art. 73 kpa w postępowaniu

administracyjnym obowiązuje zasada względnej jawności akt sprawy. Mimo że postępowanie administracyjne toczy się zawsze przed organem administracji publicznej, to jednak co do zasady dostęp do akt sprawy mają strony postępowania. Koncepcja ograniczonej jawności postępowań toczących się przed organami administracji publicznej jest powszechnie w doktrynie akceptowana (Chmielwski, 2019, s. 44–57; Kmieciki, 2008, s. 95–107).

Z kolei w przepisie art. 74 § 1 kpa ustawodawca wprowadził ograniczenie dostępu do akt sprawy z powodu nadania im klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne”. Decyzja o odmowie udostępnienia akt sprawy stronom postępowania może też wynikać z ważnego interesu państwowego. Decyzja o odmowie dostępu do informacji publicznej wydawana jest w formie postanowienia, na które wnioskodawcy przysługuje zażalenie (art. 74 § 2 kpa) (Szpor, 2016, s. 218; Kmieciki 2008, s. 261). Ograniczenie dostępu do akt sprawy może wynikać z faktu, że nierzadko w toku postępowania strony ujawniają swoje prywatne sprawy, które mogą dotyczyć danych osób trzecich. Ujawnienie pełnych akt sprawy mogłoby narazić je na różne negatywne konsekwencje.

Organy administracji publicznej w ramach swoich działań mają szczególny obowiązek przestrzegania przepisów upoważniających je do gromadzenia oraz przetwarzania danych. Nieprawidłowe wypełnianie tego zadania może prowadzić do kradzieży lub wycieku danych z takich baz, co jest szczególnie niepożądane w przypadku danych wrażliwych. Kwestie zostały dość szczegółowo uregulowane w Rozporządzeniu 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, zwanym RODO (Dz.U. UE L Nr 119/1 z 4 maja 2016 r.) oraz w Ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1781). Na podstawie RODO zostały wprowadzone w UE wspólne zasady przetwarzania danych osobowych, uprawnienia osoby, której te dane dotyczą, zasady dostępu do tych danych osób, których one dotyczą. Ważnym rozwiązaniem wprowadzonym w RODO jest prawo do zapomnienia, które jest istotnym elementem ochrony prawa do prywatności. Według przepisu art. 17 ust. 1 rozporządzenia „osoba, której dane dotyczą, ma prawo żądania od administratora niezwłocznego usunięcia dotyczących jej danych osobowych, a administrator ma obowiązek bez zbędnej zwłoki

usunąć dane osobowe...”. Moim zdaniem jednak sformułowane w tym przepisie okoliczności usprawiedliwiające skorzystanie z prawa do zapomnienia są nieprecyzyjne, co sprawia, że możliwości skorzystania z tego prawa zasadniczo pozostają iluzoryczne (Ciuckowska, 2021, s. 55–64). Ochrona prywatności przed ciekawością mediów czy osób trzecich pozostaje w dużej mierze fikcją.

MOŻLIWE PRZYPADKI NARUSZENIA PRAWA DO PRYWATNOŚCI W KONTEKŚCIE JAWNOŚCI INFORMACJI PUBLICZNEJ

W systemie prawa polskiego można spotkać się z wieloma sytuacjami mogącymi prowadzić do naruszenia prawa do prywatności. Jednym z takich przypadków jest fakt adopcji. W doktrynie mówi się o tajemnicy adopcji, zwłaszcza w odniesieniu do adopcji pełnej. Taka praktyka znajdowała uzasadnienie w możliwości stygmatyzowania rodziny adoptującej i samego adoptowanego przez najbliższe otoczenie, a więc rodzinę i sąsiadów. Adopcja może być sygnałem dla otoczenia o bezpłodności przynajmniej jednego z rodziców, w szczególności kobiety. Również osoby adoptowane mogły spotkać się z ostracyzmem otoczenia. We współczesnej doktrynie uważa się, że adopcja nie powinna być tajnym faktem chronionym przez administrację publiczną w sposób bezwzględny (Gutowska, 2006, s. 8–9; Kuźlan, 1992, s. 204). Umiarkowane upublicznienie tego faktu prawnego może być pożyteczne dla adoptowanego, adoptującego i dla samej społeczności, w której oni żyją. Jest to efekt coraz bardziej preferowanej otwartości życia również jednostki. Tendencja do ujawniania faktu adopcji nie jest jednak nadal społecznie akceptowana (Majchrzyk-Mikuła, Matusiak, 2016, s. 327–354; Sitek, 2016, s. 143–156).

Kolejnym obszarem, w którym dochodzi do styku zasady jawności działania organów publicznych z prawem jednostki do prywatności, jest udział w głosowaniu podczas wyborów parlamentarnych czy samorządowych. W tym przypadku mamy do czynienia z koniecznością zapewnienia z jednej strony transparentności organizacji i przebiegu głosowania, z drugiej zaś – prawo jednostki do utrzymania w tajemnicy orientacji politycznej w danym momencie. Gwarancją tajności głosowania są przepisy art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2

art. 127 ust. 1 i art. 169 ust. 2 Konstytucji RP oraz przepis art. 52 § 5a Ustawy z 31 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 754) (Guzik-Makaruk, Wojewoda, 2016, s. 178). Upublicznienie przez organy władzy publicznej informacji o tym, jak kto głosował jest przestępstwem, podobnie jak ujawnienie tego faktu przez osobę prywatną. Co najwyżej w dyskursie publicznym można używać określeń czy wypowiedzi dotyczących jakieś grupy społecznej, należące do której jednostki nie są jednak identyfikowalne, np. „moherowe berety” (Sitek, 2015, s. 373).

Dość duże niepokoje w dyskursie publicznym wzbudzał zapowiadany przez ustawodawcę w 2018 r. projekt ustawy o jawności życia publicznego. Ostatecznie projekt ten nie został uchwalony. Większość z proponowanych w niej rozwiązań nie dotyczy bezpośrednio przedmiotu niniejszego opracowania. Obawy dotyczące jawności życia publicznego i prawa do prywatności może jednak budzić zakres podmiotów zobowiązanych do składania oświadczenia majątkowego oraz zakres przedmiotowy tych oświadczeń. W art. 6 ust. 2 projektu tej ustawy projektodawca przewidywał, że takie oświadczenia będą musiały składać nie tylko osoby pełniące funkcje publiczne, ale również osoby pełniące funkcje prezesa, członka zarządu i rady nadzorczej w spółkach zobowiązanych. Dodatkowo do tego kręgu osób zaliczono uczestników procesu udzielania zamówień publicznych, osoby uczestniczące w procesie prywatyzacji, osoby sprawujące funkcje członków zarządów i rad nadzorczych powszechnych towarzystw emerytalnych (tekst projektu ustawy zob. online: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/ustawa-o-jawnosci-zycia-publicznego-projekt-z%208-stycznia-2018.pdf> [dostęp: 22.08.2018]). Oświadczenia majątkowe tych osób będą jawne i publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej. Projekt tej ustawy nie jest niczym nowym, bowiem funkcjonuje ona już w innych państwach, np. w USA od 1977 r. (Foreign Corrupt Practices Act) czy w Wielkiej Brytanii od 2010 r. (UK Bribery Act) (Sroka, 2018).

Zakres przedmiotowy oświadczeń majątkowych został znacznie poszerzony o informacje dotyczące m.in. ustroju majątkowego między małżonkami, posiadanych polis ubezpieczeniowych, możliwości dysponowania zasobami finansowymi innych podmiotów, a także transakcji majątkowych przeprowadzanych między kolejnymi oświadczeniami majątkowymi (art. 44 projektu ustawy).

Tak szeroko zakreślony zakres przedmiotowy i podmiotowy może rodzić obawy o ochronę prywatności osób prywatnych. Jej pogwałcenie może dokonać się [m.in.](#) poprzez ujawnienie ustroju majątkowego między małżonkami, polis ubezpieczeniowych czy dysponowania środkami finansowymi. Są to dane, przy pomocy których można dokonać identyfikacji osoby, a także sporządzić jej charakterystykę osobowości, co niewątpliwie stanowi naruszenie prawa do prywatności.

Zdrowie człowieka również stanowi ważny element prawa człowieka do prywatności. Informacje o stanie zdrowia gromadzone w systemie szpitala czy Ministerstwa Zdrowia mogą stanowić poważne zagrożenie dla ochrony prawa pacjenta do prywatności. To zagrożenie może pochodzić od samego lekarza, jak i jego źródłem może być niewłaściwa ochrona krat medycznych czy baz danych. Ochrona tych danych wynika z ustawy oraz z zasad etycznych, jakie obowiązują lekarzy. Naruszenie prawa do prywatności może nastąpić poprzez przymusowe leczenie, o czym ostatnio pisano. Jest to niewątpliwa ingerencja w sferę prywatności. Może jednak dojść do konfliktu pomiędzy prawem jednostki do prywatności a prawem społeczeństwa do obrony przed zakażaniem innych osób np. HIV-em czy inną zakaźną chorobą śmiertelną.

WNIOSKI

Globalizacja i informatyzacja, a tym samym tworzenie społeczeństwa globalnego i informacyjnego, prowadzi do częstego konfliktu pomiędzy różnymi wartościami. Tak jest w przypadku zderzenia się prawa dostępu do informacji publicznej z prawem człowieka do prywatności. Transparentność działań administracji publicznej jest istotnym wyznacznikiem i kryterium oceny funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Istotnym instrumentem weryfikacji takiego państwa jest dostęp każdego obywatela do informacji publicznej. Jednocześnie automatyczne i bezrefleksyjne udostępnianie informacji gromadzonych przez organy władzy publicznej może prowadzić – i często prowadzi – do pogwałcenia prawa do prywatności.

Demokratyczne państwo prawa, realizując swoje konstytucyjne i ustawowe zadania, gromadzi dane o obywatelach czy stosuje instrumenty kontroli, które

mogą ograniczać prawo do prywatności. Zaś organy administracji publicznej, wydając różnego rodzaju decyzje, mogą dopuścić się faktycznego naruszenia prywatności osób fizycznych. Liczne przykłady analizowane w ostatniej części pracy pokazują, jak trudno jest odgraniczyć dozwolone działania administracji publicznej od prywatności.

Konflikt pomiędzy dwiema wspomnianymi wartościami ugruntowywany jest również przez fakt niemożliwości jednoznacznego zdefiniowania obszarów prywatności. W miarę rozwoju technologii informatycznych i postępującego za nim społeczeństwa informatycznego zmienia się znaczenie prawa do prywatności. Tym kwestiom miało zaradzić rozporządzenie RODO. Moim zdaniem rozporządzeniem tym uporządkowano wiele istotnych kwestii dotyczących gromadzenia i przetwarzania danych osobowych. Tezą końcową niech będzie stwierdzenie, że występuje brak odpowiednich instrumentów prawnych, które skutecznie chroniłyby prywatność osoby fizycznej przy jednoczesnym zagwarantowaniu jawności działania organów publicznych.

REFERENCES

- Banaszak, B. (2012). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck. ISBN 978-83-255-4095-1.
- Bidziński, M., Chmaj M., Szustakiewicz, P. (2018). *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck. ISBN 978-83-812-8366-3.
- Bomba, K. (2014). *Monitoring pracownika w miejscu pracy a ochrona prywatności i danych osobowych w przepisach prawa pracy – wybrane zagadnienia*. „Journal of Modern Science”, nr 4/23, s. 141–156. ISSN 1734-2031.
- Braciak, J. (2002). *Prawo do prywatności*. W: B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*. Warszawa: C.H. Beck, s. 270-283. ISBN 83-7110-173-2.
- Braciak, J. (2004). *Prawo do prywatności*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe. ISBN 83-7059-664-9.
- Buławewski, S., Ossowska-Salamonowicz, D. (2016). *Jawność działania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia*. „Journal of Modern Science”, nr 4/31, s. 395–414. ISSN 1734-2031.
- Chmaj, M., Urbaniak, M. (2022). *Komentarz do Konstytucji RP*, Warszawa: Difin. ISBN 978-83-8270-034-3.
- Chmielewski, J. (2019). *Jawność postępowania administracyjnego a zasada zaufania do władz publicznych – kontekst społeczny i normatywny*. „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 7–8, s. 44–57. ISSN 1896-8996.
- Cieślak, Z. (2013). *Jawność i jej ograniczenia*, t. 2, *Podstawy aksjologiczne*, Warszawa: C.H. Beck. ISBN 978-83-255-6188-8.
- Ciućkowska, K. (2021). *Prawo do bycia zapomnianym a dostępność w wyszukiwarkach internetowych informacji odnoszących się do życia zawodowego osoby fizycznej*. „Studia Prawnoustrojowe”, nr 53, s. 55–64. ISSN 1644-0412.
- Czarnecki, P., Światłowski, A. (2015). *Prawo do prywatności i zasada prawdy materialnej w kontekście pozyskiwania i wykorzystywania informacji relewantnych procesowo*, s. 1–20, <https://www.law.uj.edu.pl/~kpk/dowody/wp-content/uploads/2014/03/Prawo-do-prywatno%C5%9Bci-merytoryczna.pdf> (dostęp: 6.05.2022).
- Golka-Jastrząb, E. (2017). *Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego w najnowszym orzecznictwie ETPCz*. W: J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska Myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, s. 135-142 ISBN 978-83-8019-713-8.
- Gutowska, A. (2006). *Specyfika rodzicielstwa adopcyjnego*. „Roczniki Psychologiczne”, nr 3, s. 7–27. ISSN 1507-7888.

- Guzik-Makaruk, E.W., Wojewoda, E. (2016). *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum – wybrane aspekty prawnokarne i kryminologiczne*. „Temida”, nr 2, s. 163–181. ISSN 1642-0438.
- Hencovská, M. (2013). *Karnoprawna ochrona wyborów i referendum w Republice Słowackiej*. „Journal of Modern Science”, nr 19/4, s. 249–263. ISSN 1734-2031.
- Kazimierczuk, M. (2014). *Ograniczenie prawa do informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa*. W: M. Sitek, I. Niedziółka, A. Ukleja, *Bezpieczeństwo informacji państwa i biznesu*. Józefów: WSGE, s. 9–26. ISBN 978-83-62753-45-1.
- Kmieciak, Z.R. (2008). *Zakres udostępniania akt sprawy w postępowaniu administracyjnym*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 70, s. 95–107. ISSN 0035-9629.
- Kuźlan, L. (1992). *Wybrane aspekty funkcjonowania wielkomiejskich małżeństw z adoptowanym dzieckiem*. „Roczniki Socjologii Rodziny”, t. IV, s. 204–209. ISSN 0867-2059.
- Sitek, M. (2016). *Prawa (potrzeby) człowieka w ponowoczesności*. Warszawa: C.H. Beck. ISBN 978-83-255-8923-3.
- Majchrzyk-Mikuła, J., Matusiak, M. (2016). *Społeczny kontekst funkcjonowania rodziny adopcyjnej po przysposobieniu*. „Journal of Modern Science”, nr 31/4, s. 327–354. ISSN 1734-2031.
- Mednis, A. (2006). *Prawo do prywatności a interes publiczny*. Kraków: Zakamycze. ISBN 978-83-744-4311-1.
- Mik, C. (red.) (2016). *Jawność i jej ograniczenia, t. XI Standardy Europejskie*. Warszawa: C.H. Beck. ISBN 978-83-255-8158-9.
- Pawlak, A. (2021). *Prawo do prywatności w dobie sztucznej inteligencji*. W: M. Sitek (red.), *Human Rights – Evolution in the digital era*. Józefów: WSGE, s. 108–127. ISBN 978-83-954584-4-6.
- Pryciak, M. (2010). *Prawo do prywatności*. „Studia Erasmiiana Wratislaviensia”, nr 4, s. 211–229. ISSN 2080-332X.
- Safjan, M. (2006). *Prawo do ochrony życia prywatnego*. W: *Szkola Praw Człowieka, Helsińska Fundacja Praw Człowieka*. Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, s. 210–221. ISBN 978-83-950934-6-3.
- Sitek, B. (2015). *Zasada tajności głosowania. Dyskurs pomiędzy historią a ciekawością*. W: „Acta Iuridica Lebusana”, Vol. 1, *Aktualne problemy prawa wyborczego*. Zielona Góra: Uniwersytet Zielonogórski, s. 371–383. ISBN: 978-83-7842-206-8.
- Sitek, M. (2016). *Prawne problemy transferu piłkarzy wobec prawa do poszanowania życia rodzinnego*. „Journal of Modern Science”, nr 31/4, s. 143–156. ISSN 1734-2031.
- Sitek, M. (2016). *Prawo do prywatności w dobie permanentnej inwigilacji wspieranej technikami elektronicznymi*. W: B. Sitek (red.), *Nowoczesne narzędzia informatyczne w przeciwdziałaniu zagrożeniom bezpieczeństwa*. Józefów: WSGE, s. 233–248. ISBN 978-83-62753-78-9.

- Sobczak, J. (2008). *Dostęp do informacji publicznej – zagadka i parawan*. „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 1, s. 5–48. ISSN 1731-7517.
- Sroka, R. (2018). *Ustawa o jawności życia publicznego. Wyzwania dla przedsiębiorców*, <https://www.blog.ey.pl/audytsledczy/ustawa-o-jawnosci-zycia-publicznego-najczesciej-zadawane-pytania-przez-przedsiębiorcow/> (dostęp: 22.08.2018).
- Stahl, M. i in. (2021). *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Warszawa: Wolters Kluwer. ISBN 978-83-816-0657-8.
- Starościak, J. (1975). *Prawo administracyjne*, Warszawa.
- Strużewska-Smirnow, J. (2015). *Weryfikacja klauzul tajności w teorii i praktyce*. „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, nr 13/15, s. 228–242. ISSN 2080-1335.
- Szpor, G. (2016). *Jawność i jej ograniczenia*, t. I, *Idee i pojęcia*, Warszawa 2016. ISBN 978-83-255-8820-5.
- Szpor, G., Szmulik, B. (2015). *Jawność i jej ograniczenia. Zadania i kompetencje*, t. IX. Warszawa: C.H. Beck. ISBN 978-83-255-7664-6.
- Szydło, M. (2004). *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe w unijnym porządku prawnym*. „Studia Europejskie”, nr 1, s. 87–107. ISSN: 1428-149X.
- Zabłocka, M. (2016). *U źródeł zasady 'audiat et altera pars'*. „Zeszyty Prawnicze”, nr 16/4, s. 5–10. ISSN 1643-8183.