

Michał Miłośz*

UDOSTĘPNIANIE INFORMACJI PUBLICZNEJ W BIULETYNIE INFORMACJI PUBLICZNEJ A OCHRONA PRYWATNOŚCI OSÓB FIZYCZNYCH

W prawie polskim prawo do informacji publicznej o działalności organów władzy publicznej i innych podmiotów realizujących zadania publiczne gwarantuje art. 61 Konstytucji RP. Konstytucyjnie umocowane prawo do uzyskiwania informacji publicznej obejmuje przede wszystkim dostęp do dokumentów. Szczegółowa regulacja dostępu do informacji publicznej została unormowana w ustawie z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹, jednakże przepisy szczególne mogą określać odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi².

Ustawa o dostępie do informacji publicznej określa szczegółowe uprawnienia składające się na prawo do informacji publicznej, korespondując w tym zakresie z treścią art. 61 Konstytucji RP. W myśl art. 3 u.d.i.p. na prawo do informacji składa się przede wszystkim uprawnienie do uzyskania informacji publicznej, w tym także w pewnym zakresie prawo do uzyskania informacji przetworzonej³, ponadto na prawo to składa się uprawnienie do wglądu do dokumentów urzędowych oraz uprawnienie do dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wybo-

* Dr Michał Miłośz – Adiunkt, Katedra Prawa Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański.

¹ Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm., dalej jako „u.d.i.p.”

² Por. art. 1 ust. 2 u.d.i.p.

³ Zgodnie z art. 3 ust. 1 uprawnienie do uzyskania przetworzonej informacji publicznej przysługuje w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego.

rów. Przy czym, o ile Konstytucja RP gwarantuje prawo do informacji publicznej jedynie obywatelom, to ustawa wyznacza znacznie szerszy krąg podmiotów uprawnionych, gdyż przyznaje to prawo każdemu, a więc zarówno osobom fizycznym bez względu na obywatelstwo i miejsce zamieszkania, jak i innym podmiotom prawnym bez względu na siedzibę⁴.

Zgodnie z przepisami ustawowymi udostępnianie informacji publicznych następuje w drodze m.in. ogłaszania informacji publicznych w Biuletynie Informacji Publicznej („BIP”) (por. art. 7 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.)⁵. Biuletyn Informacji Publicznej jest urzędowym publikatorem teleinformatycznym stworzonym w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej w drodze elektronicznej – w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej prowadzonych przez podmioty obowiązane do udostępniania informacji oraz strony głównej BIP. Udostępniania informacji poprzez strony podmiotowe BIP uznaje się za podstawową formę udostępniania informacji publicznej⁶. W Biuletynie Informacji Publicznej publikują informacje publiczne podmioty, na których ciąży prawny obowiązek ich udostępniania⁷. Obowiązek ten spoczywa przede wszystkim na podmiotach władzy publicznej, w tym na wszelkich organach administracji publicznej, ale również i na innych podmiotach wykonujących zadania publiczne⁸.

W odniesieniu do pewnych kategorii informacji istnieje obowiązek ich udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej. W szczególności dotyczy to informacji o polityce wewnętrznej i zagranicznej; informacji o samych podmiotach zobowiązanych do udostępniania informacji oraz informacji o zasadach ich funkcjonowania; danych publicznych obejmujących treść i postać dokumentów urzędowych, treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez

⁴ Por. wyrok WSA w Warszawie z 11.2.2004 r., sygn. akt II SAB 391/03. Zob. też S. Czarnow, *Prawo do informacji publicznej w Polsce a wymogi prawa europejskiego*, ST 2007, nr 4, s. 24–25.

⁵ Pozostałymi sposobami udostępniania informacji publicznej są: udostępnianie na wniosek; udostępnienie w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych, także poprzez zainstalowane w tych miejscach urządzeń umożliwiające zapoznanie się z tą informacją; wstęp na posiedzenia organów kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i udostępnianie materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia (por. art. 7 ust. 1 pkt 2–3 u.d.i.p.).

⁶ Por. M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 112; I. Kamińska, M. Rozbiska-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, wyd. 1, Warszawa 2008, s. 80.

⁷ Podmioty te określa art. 8 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p.

⁸ Ustawa o dostępie do informacji publicznej nakłada obowiązek udostępniania informacji na szerszy krąg podmiotów, niż art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Szerzej na ten temat zob. M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *op.cit.*, s. 122–123.

organy władzy publicznej oraz informacji o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych; a także informacji o majątku publicznym⁹. Ponadto przepisy szczególne mogą rozszerzać zakres informacji obligatoryjnie udostępnianej na stronach BIP¹⁰. Poza informacjami, które mieszczą się w powyższej przytoczonych kategoriach podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej mogą udostępniać w Biuletynie Informacji Publicznej również inne informacje publiczne z innych zakresów przedmiotowych¹¹.

Nierzadkim są sytuacje, w których informacja publiczna, w tym również taka, która ma być udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, zawiera dane osobowe dotyczące konkretnych osób fizycznych. W przypadkach takich może dochodzić do kolizji między dwoma wartościami – prawem do prywatności, którego jednym z aspektów jest ochrona tzw. prywatności informacyjnej¹² oraz prawem dostępu do informacji publicznej. W wyroku z 20.3.2006 r. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że: „każde z praw korzystających z gwarancji konstytucyjnej: prawo do prywatności i prawo dostępu do informacji może być w kategoriach proporcjonalności traktowane jako podstawa wytyczenia ingerencji w sferze drugiego prawa: prawo do prywatności będzie więc tworzyło, na tle takiego założenia, barierę ingerencji w sferę prawa do informacji, a prawo do informacji będzie – wręcz przeciwnie – uzasadniało ingerowanie w sferę prawa do prywatności”¹³. Oba te prawa są współcześnie uznawane za jedne z podstawowych praw jednostki znajdujących swe umocowanie w prawie międzynarodowym, na czele z aktami dotyczącymi ochrony praw człowieka, w prawie unijnym oraz w prawie krajowym, w tym Konstytucji RP. W literaturze podkreśla się że „dostęp do informacji oraz ochrona danych osobowych (i związana z tym ochrona prywatności) to odrębne prawa jednostki, które w pewnym zakresie dotyczą wspólnej »przestrzeni informacyjnej«, co powoduje konieczność ustalenia ich wzajemnych relacji”¹⁴.

⁹ Zob. art. 8 ust. 3. Ponadto podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej zobowiązane są do udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji dotyczących sposobu dostępu do informacji publicznych będących w ich posiadaniu i nieudostępnionych w biuletynie (por. art. 8 ust. 4 u.d.i.p.).

¹⁰ Zob. S. Peszkowski, *Niezindywidualizowane tryby udostępniania informacji publicznej*, ST 2007, nr 4, s. 39–40.

¹¹ Por. art. 8 ust. 3 zd. 2 u.d.i.p.

¹² Por. A. Mednis, *Ochrona prawna danych osobowych a zagrożenia prywatności – rozwiązania polskie* [w:] *Ochrona danych osobowych*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 1999, s. 167.

¹³ Wyrok TTK z 20.3.2006 r., sygn. akt K 17/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30.

¹⁴ G. Sibiga, *Komplementarność czy kolizja? Prawna ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznych oraz informacji o środowisku i jego ochronie* [w:] *Ochrona danych osobowych w Polsce z perspektywy dziesięciolecia*, red. P. Fajgielski, Lublin 2008, s. 153.

W kontekście powyżej zarysowanego konfliktu wartości należy podkreślić, że prawo dostępu do informacji publicznej nie jest prawem bezwzględnym i podlega pewnym ograniczeniom określonym przepisami prawa¹⁵. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zostało podkreślone, że w przypadku zderzenia się tych dwóch wartości – z jednej strony konstytucyjnego prawa do informacji, z drugiej prawa do prywatności – nie można bezwzględnie przyznawać priorytetu temu pierwszemu, gdyż nie istnieje formuła „zagwarantowania obywatelom dostępu do informacji za wszelką cenę”¹⁶. Wyjątki zawężające prawo podmiotów legitymowanych do dostępu do informacji, czy to na gruncie prawa polskiego, czy w innych porządkach prawnych – mają fundamentalne znaczenie dla określenia zakresu prawa dostępu do informacji publicznej. Ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej ustanawiane są zarówno z przyczyn dotyczących ochrony interesu publicznego, jak i w związku z ochroną interesów prywatnych. Podstawy oraz zakres ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej określa art. 61 ust. 3 Konstytucja RP. Przepis ten dopuszcza ograniczenie prawa do informacji publicznej wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa¹⁷. Granice udostępniania informacji publicznej wyznacza przede wszystkim art. 5 u.d.i.p.¹⁸

¹⁵ Kwestia ta kilkakrotnie była również podkreślana w orzecznictwie TK, który wskazywał, że prawo dostępu do informacji nie ma charakteru bezwzględnego, a jego granice wyznaczone są m.in. przez konieczność respektowania praw i wolności innych podmiotów, w tym przez konstytucyjnie gwarantowane prawo do ochrony życia prywatnego – zob. m.in. wyrok z 20.3.2006 r., sygn. akt K 17/2005, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30. Por. też m.in. E. Góral, *Ograniczenia dostępu do informacji publicznej* [w:] *Jednostka, państwo, administracja. Nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 158; A. Piskorz-Ryń, *Prawo do informacji od podmiotów wykonujących administrację publiczną w polskim porządku prawnym*, ST 2000, nr 7–8, s. 94–95.

¹⁶ Wyrok TK z 19.6.2002 r., sygn. akt K 11/2002, OTK-A 2002, nr 4, poz. 43.

¹⁷ Ogólną zasadę dotyczącą ograniczeń korzystania z praw i wolności konstytucyjnych (w tym także prawa do informacji publicznej) formułuje art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z jego treścią: „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”. Uregulowanie to ma charakter ogólny, jednakże gdy jakiś przepis konstytucyjny całościowo reguluje przesłanki ograniczenia określonej wolności czy prawa to, jak się wskazuje, znajdują zastosowanie ogóle reguły wykładni w myśl których pierwszeństwo ma wówczas przepisy szczególne – por. L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności*, PiP 2001, nr 10, s. 7–9.

¹⁸ Jak wskazuje G. Sibiga przepis ten jedynie pozornie zawiera zamknięty katalog ograniczeń, gdyż w ust. 1 w sposób systemowy odsyła do przepisów o ochronie innych tajemnic chro-

Jedną z ustawowych przesłanek ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej ustanowioną w interesie jednostki stanowi ochrona prywatności osoby fizycznej. W myśl bowiem art. 5 ust. 2 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej, przy czym ograniczenie to nie obejmuje informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym informacji o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna sama rezygnuje z przysługującego mu prawa do ochrony prywatności¹⁹. Ten fundamentalny wyjątek zawężający prawo dostępu do informacji publicznej dotyczy, co do zasady, wszystkich sposobów udostępniania informacji publicznej, a więc także udostępniania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej. Powszechna dostępność informacji umieszczanych na stronach BIP powoduje, że wzajemna relacja prawa do prywatności i prawa dostępu do informacji publicznej jest szczególnie doniosła właśnie w odniesieniu do udostępniania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej. Każdorazowo podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej udostępniając takową na stronach podmiotowych BIP musi ustalić czy nie zachodzą przesłanki ograniczające dostępność informacji, o których mowa w art. 5 ust. 1–2 u.d.i.p. A zatem w każdym przypadku musi także ocenić, czy ze względu na treści zawarte w danej informacji, zakwalifikowanej jako informacja publiczna, nie zachodzi wyjątek ograniczający dostęp do informacji ze względu na prywatność osoby fizycznej i czy ze względu na konieczność ochrony tej prywatności informacja taka może być udostępniona. W przypadkach, w których udostępnienie informacji publicznej prowadziłoby do naruszenia prywatności osób trzecich, udostępnienie jej na stronach podmiotowych BIP w całości, wraz z danymi osobowymi, jest niedopuszczalne. Natomiast nie wyklucza to możliwości udostępnienia informacji w ograniczonym zakresie, nie prowadzącym do naruszenia prywatności osób trzecich. Zasadniczo bowiem, gdy dana informacja nie może być udostępniona, gdyż zawiera dane osobowe, podmiot udostępniający powinien przetworzyć informację tak aby nie znalazły się w niej dane naruszające prywatność a informacja mogłaby być udostępniona bez tych danych. Wymaga zaznaczenia, że w sytuacji, w której

nionych – G. Sibiga, op.cit., s. 159. Autor ten analizuje także relację między art. 5 ust. 1 oraz art. 1 ust. 2 u.d.i.p.

¹⁹ W wyroku z 20.3.2006 r. (sygn. akt K 17/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 5 ust. 2 zdanie 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej jest zgodny z art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP oraz, że nie jest niezgodny z art. 61 ust. 4 Konstytucji.

dochodzi do ograniczenia jawności informacji publicznej organ udostępniający dane zobowiązany jest na podstawie art. 8 ust. 5 u.d.i.p. podać w Biuletynie Informacji Publicznej zakres wyłączenia, podstawę prawną wyłączenia jawności oraz wskazać organ lub osobę, które dokonały wyłączenia. Nie wydaje się natomiast, aby w wypadkach wyłączenia jawności informacji publicznej ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej znajdował zasadniczo zastosowanie wymóg wskazania podmiotu w interesie którego dokonano wyłączenia jawności, albowiem w większości przypadków niweczyłoby to cel wyłączenia dostępności informacji publicznej jakim jest ochrona prywatności.

Należy zauważyć, że w przypadku bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej podstawą udostępnienia informacji nie jest żaden akt indywidualny (decyzja, postanowienie) organu udostępniającego, który podlegałby weryfikacji w drodze administracyjnej, czy też sądowoadministracyjnej. Jak się wskazuje w literaturze czynności w ramach niezindywidualizowanych trybów udostępniania informacji publicznej są działaniami relatywnie niesformalizowanymi i mają charakter generalny, gdyż nie są adresowane do konkretnego uprawnionego podmiotu²⁰. Objęcie tych czynności kognicją sądów administracyjnych jest dyskusyjne. W orzecznictwie kilkakrotnie sądy administracyjne zajmowały stanowisko, choć nie w kontekście naruszeń art. 5 u.d.i.p., że działania polegające na utworzeniu i prowadzeniu Biuletynu Informacji Publicznej nie stanowią czynności z zakresu administracji publicznej która dotyczyłaby uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa w rozumieniu normy art 3 § 2 pkt 4 ustawy z 30.8.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²¹ w konsekwencji czego uznawały, że skarga na prawidłowość prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej jest poza kognicją sądów administracyjnych²². Przyjęcie takiego stanowiska nie oznacza jednak, że przypadki naruszenia prywatności w związku z udostępnianiem informacji publicznych na stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej nie podlegają w konkretnych indywidualnych sprawach żadnej kontroli. Przede wszystkim należy w tym

²⁰ S. Peszkowski, *op.cit.*, s. 44.

²¹ Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

²² Zob. wyrok NSA z 20.11.2008 r., sygn. akt I OSK 611/08, LEX nr 532346 z glosą M. Bogusza (GSP Przegląd Orzecznictwa 2009, nr 3, s. 11–18); por. też postanowienie WSA w Warszawie z 15.6.2005 r., sygn. akt II SA/Wa 408/05, LEX nr 235137 oraz postanowienie WSA w Łodzi z 16.10.2008 r., sygn. akt II SAB/Łd 40/08, LEX nr 504540. Por. też I. Kamińska, M. Rozbiska-Ostrowska, *op.cit.*, s. 82.

miejscu wskazać na możliwości oceny i weryfikacji treści stron podmiotowych BIP w toku postępowania prowadzonego przez Generalnego Inspektora Danych Osobowych („GIODO”), którego przedmiotem będzie sprawa dotycząca naruszenia ustawy o ochronie danych osobowych. Wprawdzie nie można utożsamiać prywatności podlegające ochronie na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. z ochroną danych osobowych²³, niemniej jednak, przypadki naruszenia prywatności przez organ udostępniający informację publiczną na stronach Biuletynu Informacji Publicznej będą zawsze wiązały się z przetwarzaniem danych osobowych. Nie powinno więc budzić żadnych wątpliwości, że ustawa z 29.8.1997 r. o ochronie danych osobowych²⁴ znajduje także zastosowanie do przetwarzania danych osobowych będących jednocześnie informacjami publicznymi, w tych także do ich udostępniania na stronach Biuletynu Informacji Publicznej²⁵. Zgodnie z art. 7 pkt 2 u.o.d.o. pod pojęciem przetwarzania danych osobowych należy rozumieć jakiegokolwiek operacje wykonywane na danych osobowych, w tym także ich udostępnianie, a zwłaszcza te operacje, które wykonuje się w systemach informatycznych. Należy zaznaczyć, że zastosowanie u.o.d.o. w żaden sposób nie wyłącza ochrony wynikającej z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Tym samym pewne przypadki naruszeń art. 5 ust. 2 u.d.i.p. mogą być podane kontroli przez Generalnego Inspektora Danych Osobowych jako przejawy przetwarzania danych osobowych. Z kolei decyzje GIODO w takich sprawach podlegają kontroli sądownoadministracyjnej. Ponadto, zupełnie niezależnie, ochronę prywatności zapewniają także unormowania prawa cywilnego dotyczące ochrony dóbr osobistych.

Wskazany problem naruszeń art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w związku z udostępnianiem informacji publicznych na stronach Biuletynu Informacji Publicznej nie ma charakteru czysto teoretycznego, lecz ma istotne znaczenie praktyczne, gdyż zarówno w orzecznictwie administracyjnym – w decyzjach Generalnego Inspektora Danych Osobowych – jak i w judykaturze, przedmiotem rozstrzygnięć były sprawy, których przedmiot dotyczył nieuprawnionego upublicznienia danych osobowych w informacjach udostępnianych w Biuletynie Informacji Publicznej.

W praktyce GIODO m.in. nakazywał przywrócenie stanu zgodnego z prawem poprzez usunięcie z ogłaszanych na stronach Biuletynu Informacji Publicznej uchwał rad gminy (miasta) zawierających odpowiedzi na skargi, wno-

²³ Por. G. Sibiga, *op.cit.*, s. 160–161.

²⁴ T.j.: Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm., dalej jako: „u.o.d.o.”

²⁵ Por. M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *op.cit.*, s. 70.

szone na podstawie przepisów działu VII kodeksu postępowania administracyjnego²⁶, danych osobowych osób wnoszących te skargi (w jednej z uchwał zawarta była m.in. informacja o tym, że skarżący jest osobą niepełnosprawną)²⁷. W innej rozpatrywanej sprawie GODO nakazał usunięcie z publikowanej na stronach BIP treści decyzji administracyjnej (wydanej przez starostę) danych osobowych zawartych w rozdzielniku do decyzji – w zamieszczonej na stronie BIP treści decyzji opublikowane były imię i nazwisko strony oraz jej adres zamieszkania²⁸. Analogiczne rozstrzygnięcie zapadło w odniesieniu do opublikowanego na stronach Biuletynu Informacji Publicznej zarządzenia (wójta) wydanego w indywidualnej sprawie dotyczącej umorzenia zaległości, na którą składało się zadłużenie z tytułu dostawy wody, w zarządzeniu tym również były podane dane osobowe²⁹.

Zasadniczo podmioty udostępniające dane w Biuletynie Informacji Publicznej jako podstawę prawną upublicznienia danych osobowych wskazywały w powyższych przypadkach art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 u.o.d.o.³⁰ w związku z unormowaniami u.d.i.p., w szczególności z art. 8 ust. 3 zdanie 1 u.d.i.p. (formułującym obowiązek publikowania pewnych kategorii informacji publicznych w BIP) lub art. 8 ust. 3 zdanie 2 u.d.i.p. (dopuszczającym publikowanie w BIP również innych informacji). Jako przepis legitymizujący przetwarzanie danych wskazywany był także art. 11b ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym³¹.

²⁶ Ustawa z 14.6.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j.: Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

²⁷ Por. decyzja GODO z 23.7.2009 (DOLiS/DEC-698/09); decyzja GODO z 21.11.2009 r., DOLiS/DEC-1274/09 oraz wystąpienie GODO z 24.2.2010 r. (DOLiS-440-967/09). Treść wybranych decyzji oraz wystąpień GODO dostępna jest na stronie internetowej GODO, pod adresem: <http://www.godo.gov.pl/481/j/pl/>

²⁸ Por. decyzja GODO z 27.5.2009 r., DOLiS/DEC-445/09.

²⁹ Por. decyzja GODO z 21.12.2009 r., DOLiS/DEC-1274/09 (por. też decyzję GODO z 16.3.2010 r., DOLiS/DEC-272/10, wydaną w sprawie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy).

³⁰ Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 u.o.d.o. przetwarzanie danych jest dopuszczalne, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa, zaś w myśl pkt 4 przetwarzanie danych jest również dopuszczalne, gdy jest niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego.

³¹ T.j.: Dz.U. z 2001 Nr. 142, poz. 1591 ze zm. Zgodnie z art. 11b ust. 1 ustawy działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. W myśl zaś ust. 2 powyższego artykułu jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy.

W przytoczonych sprawach Generalny Inspektor Danych Osobowych nie kwestionował, że publikowane na stronach podmiotowych BIP informacje stanowiły informację publiczną, lecz to że zawierały dane wyłączone z kategorii informacji podlegających ujawnieniu, gdyż ich opublikowanie naruszało prawo do prywatności osób trzecich, a nie znajdowały zagotowania wyłączenia tej ochrony przewidziane w art. 5 u.d.i.p.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 u.o.d.o. obowiązkiem nadrzędnym administratora danych osobowych jest dołożenie szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą, na który składa się poszanowanie podstawowych zasad przetwarzania danych osobowych³². Zasadą, która ma szczególne znaczenie w kontekście oceny legalności publikowania danych osobowych w Biuletynie Informacji Publicznej jest tzw. zasada adekwatności danych wyrażona w art. 26 ust. 1 pkt 3 u.o.d.o. Zgodnie z tą zasadą, administrator danych obowiązany jest zapewnić, aby przetwarzane dane były adekwatne w stosunku do celów, w jakich są przetwarzane. Oznacza ona, że swym rodzajem i swą treścią przetwarzane dane nie powinny wykraczać poza potrzeby wynikające z celu ich przetwarzania, zasada ta sprzeciwia się przetwarzaniu wszelkich danych dla celu tego przetwarzania nieistotnych, jak i danych o większym niż uzasadniony z tego względu stopniu szczegółowości³³. W ocenie Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w rozpatrywanych sprawach przypadki publikowania danych osobowych w Biuletynie Informacji Publicznych przez organy administracji pozostawały w sprzeczności z wyrażoną w art. 26 ust. 1 pkt 3 u.o.d.o. zasadą adekwatności, gdyż wykraczały poza cel przetwarzania. Zdaniem GIODO w wypadkach tych upublicznienie danych osobowych jedynie w celach informacyjnych nie było adekwatne do celu udostępnienia informacji³⁴. Z decyzji GIODO wynika, że osiągnięcie funkcji informacyjnej, jaką pełni Biuletyn Informacji Publicznej możliwe jest najczęściej bez konieczności publikowania danych osobowych osób prywatnych, a zanonimizowanie publikowanych treści (uchwał, decyzji, zarządzeń itp.) nie wpływa ujemnie, ani na prawo dostępu do informacji publicznej, ani nie pozbawia publikowanych aktów waloru informacyjnego. W ocenie Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych dla spełnienia celu i obowiązku publikacji z art. 4 ust. 1 u.d.i.p. w rozpatrywanych spra-

³² Por. J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, wyd. 3, Kraków 2004, s. 548 i n.

³³ Ibidem, s. 556.

³⁴ Por. decyzja GIODO z 23.7.2009 (DOLiS/DEC-698/09); decyzja GIODO z 27.5.2009 r., DOLiS/DEC-445/09; decyzja GIODO z 21.12.2009 r., DOLiS/DEC-1274/09.

wach wystarczającym była publikacja zanonimizowanego aktu, w której zawarte dane osobowe poddane zostały procesowi uniemożliwiającemu rozpoznanie osoby, której te dane dotyczą poprzez ich usunięcie³⁵.

Należy podkreślić, że stanowisko zajmowane przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 18.11.2008 r.³⁶ w sprawie, której przedmiot dotyczył usunięcia ze strony internetowej Biuletynu Informacji Publicznej zamieszczonych w uchwale rady miejskiej danych osobowych stwierdził, że „usunięcie personaliów osób prywatnych, czy też ich zanonimizowanie w ogłoszonej w BIP uchwale organu gminnego, nie wpływa na czytelność dokonanego w ten sposób przekazu. W tym przypadku treść aktu administracyjnego nie traci waloru informacyjnego, albowiem wynika z niej kto, kiedy i w jakiej sprawie publicznej zajął określone stanowisko”. Sąd w uzasadnieniu wyroku także wskazał, że podstawowym celem Biuletynu Informacji Publicznej jest powszechne informowanie o sprawach publicznych. Sąd uznał, że w rozstrzyganej sprawie cel ten został zrealizowany i w konsekwencji potwierdził stanowisko Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, iż ujawnienie danych osobowych w takiej sytuacji stanowi naruszenie zasady adekwatności wyrażonej w art. 26 ust. 1 pkt 3 u.o.d.o.

We wszystkich przywołanych sprawach nie budziło wątpliwości, że przypadki udostępniania danych osobowych w Biuletynie Informacji Publicznej naruszając prywatność osób trzecich naruszają także ograniczenia dostępu do informacji publicznej wynikające z art. 5 ust. 2 u.d.i.p.³⁷ W tym kontekście trzeba przywołać jeszcze jedną z podstawowych zasad przetwarzania danych osobowych jaką jest zasada legalności, zgodnie z którą administrator danych musi zapewnić aby dane były „przetwarzane zgodnie z prawem” (por. art. 26 ust. 1 pkt 1 u.o.d.o.). Wymóg zgodności przetwarzania danych zgodnie z prawem należy odnieść nie tylko do przepisów zawartych w ustawie o ochronie danych osobowych, ale i wszelkich innych zawartych w odrębnych ustawach³⁸. A zatem narusza zasady przetwarzania danych osobowych także udostępnianie danych z naruszeniem przepisów o dostępie do informacji publicznej, w tym właśnie z naruszeniem art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Sygn. akt II SA/Wa 1177/08, LEX nr 521932.

³⁷ Por. decyzja GIODO z 23.7.2009 (DOLiS/DEC-698/09); decyzja GIODO z 27.5.2009 r., DOLiS/DEC-445/09; decyzja GIODO z 21.12.2009 r., DOLiS/DEC-1274/09.

³⁸ Tak też J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, op.cit., s. 549. Por. też A. Drozd, *Ochrona danych osobowych. Komentarz. Wzory pism i przepisy*, Warszawa 2004, s. 148–149.

Występujące przypadki, w których dochodzi do naruszenia prywatności w związku z udostępnianiem informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej wskazują, że waga i istota tego problemu nie zawsze jest dostrzegana przez organy administracji zobowiązane do udostępniania informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Stąd też tak istotnym jest dla utrwalenia się prawidłowej praktyki administracyjnej w zakresie udostępniania danych w Biuletynie Informacji Publicznej jest zrozumienie mechanizmów zastosowania wyłączenia wynikającego z art. 5 ust. 2 u.o.d.o. w związku z unormowaniami ustawy o ochronie danych osobowych i przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowiących podstawę przetwarzania danych i udostępniania informacji publicznych w Biuletynie Informacji Publicznej.

Publishing of public information in the Bulletin of Public Information and protection of the privacy of natural persons

The article deals with legal aspects concerning the problem of infringement of privacy connected to publishing of information by public authorities at the Internet sites at the official Bulletin of Public Information. In the text the legal framework for the publishing of public information in the Bulletin of Public Information is presented. Different kinds of public information that has to be or might be published on-line based on the provisions of the Polish act of 6.9.2001 on access to public information are pointed out in the text. Protection of the privacy of natural persons is indicated as one of the important legal exceptions restricting the access to public information. This exception fully applies also to publishing of information at sites of the Bulletin of Public Information. The application of this exception, as well as the rules of conduct that have to be applied by public authorities to publication of information including personal data are discussed. The legal bases of the administrative control (conducted by the General Inspector of Personal Data Protection) and the court control in the cases of unlawful publishing of personal data in the Bulletin of Public Information are analyzed in this study. Some administrative decision and court judgments concerning the problem are presented. The author stresses that privacy issues have to be taken into particular consideration by the public authorities when they publish public information on the Internet sites of the Bulletin of Public Information.