

Dostęp do imion i nazwisk kontrahentów Kancelarii Prezydenta jako informacji publicznej – argumenty prawne RPO

Na gruncie niniejszej sprawy problematyczna okazuje się wykładnia pojęcia „prywatność osoby fizycznej”, które w myśl art. 5 ust. 2 u.d.i.p. stanowi przesłankę udostępnienia informacji publicznej.

Wątpliwości budzi przede wszystkim, czy w ramach tego pojęcia mieści się ochrona wszystkich danych osobowych, za które zgodnie z treścią art. 6 u.o.d.o. uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby. Prywatność należy rozumieć jako sferę działalności jednostki, która nie podlega kontroli zewnętrznej. Marek Safjan zauważa, że prywatność ma podlegać ochronie dlatego, „że przyznaje się każdej osobie prawo do **wyłączonej kontroli tej sfery życia, która nie dotyczy innych**, a w której wolność od ciekawości innych jest swoistą *conditio sine qua non* swobodnego rozwoju jednostki (M. Safjan, *Prawo do ochrony życia prywatnego*, [w:] *Szkola Praw Człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2006, s 211. i n.). Podobnie definiuje prywatność A. Kopff, który wskazuje, że „dobrem osobistym w postaci życia prywatnego jest to wszystko, co **ze względu na uzasadnione odosobnienie się jednostki od ogółu** służy jej do rozwoju fizycznej lub psychicznej osobowości oraz zachowania osiągniętej pozycji społecznej” (A. Kopff, *Koncepcja prawa do intymności i do prywatności życia osobistego (zagadnienia konstrukcyjne)*, [w:] *Studia Cywilistyczne*, tom. XX, Kraków 1972). Należy więc uznać, że **ocenie powinna podlegać nie tylko sama treść poszczególnych informacji (imię i nazwisko, charakter zatrudnienia, wysokość wynagrodzenia itp.), ale przede wszystkim ich powiązanie ze sferą życia osobistego jednostki**. To powiązanie na gruncie różnych stanów faktycznych może być oceniane w sposób odmienny, na co wskazał Sąd Najwyższy w przywołanym przez Skarżącego wyroku o sygn. akt I CSK 190/12. Powstały na gruncie niniejszej sprawy spór dotyczy tego, czy w ramach wyłączonej z zakresu dostępu do informacji publicznej prywatności osoby fizycznej mieszczą się dane w postaci imienia i nazwiska. Niewątpliwie te dane w sposób bezpośredni

umożliwiają identyfikację danego podmiotu, a więc stanowią dane osobowe w rozumieniu art. 6 ust. 1 u.o.d.o. Należy jednak przyjąć, że ocena, czy dysponowanie tymi danymi mieści się w granicach prywatności osoby fizycznej, powinna być dokonywana na gruncie konkretnych stanów faktycznych. Imię i nazwisko służą bowiem przede wszystkim do powiązania danej osoby z konkretnymi dokonywanymi przez nią działaniami. Mogą to być działania mieszczące się zarówno w sferze prywatnej jak i sferze publicznej. Ochrona danych w postaci imienia i nazwiska, wiąże się więc *de facto* z ochroną informacji o konkretnej sferze życia człowieka. Biorąc pod uwagę przyjęty w orzecznictwie i podnoszony również przez Skarżącego pogląd, że podstawowe dane osobowe (imię i nazwisko) są dobrem osobistym jednostki, ale jednocześnie są również dobrem powszechnym, gdyż istnieje powszechna zgoda na posługiwanie się nimi w życiu społecznym.

W ocenie Rzecznika dla określenia, czy w konkretnej sytuacji dane osobowe w postaci imienia i nazwiska przynależą do wyłączonej z obowiązku udzielenia informacji publicznej prywatności osoby fizycznej, istotne jest, czy działania, z którymi udostępnienie tych danych wiąże jednostkę, mieszczą się w granicach jej prywatności. Za błędny należy więc uznać prezentowany przez Kancelarię Prezydenta RP pogląd, że dane te co do zasady należą do sfery prywatności osoby fizycznej i w konsekwencji o legalności ich udostępnienia przesądza fakt, że dany podmiot jest osobą pełniącą funkcje publiczne. Nie budzi żadnych wątpliwości, że we współczesnym z informatyzowanym społeczeństwie za zasadne należy uznawać wszelkie postulaty respektowania ochrony prywatności i danych osobowych jednostki. Ochrona ta nie powinna się jednak rozciągać na te działania jednostki, które nie mieszczą się w sferze życia osobistego i w żaden sposób nie stanowią realizacji prawa do odosobnienia, które stanowi istotną składową prawa do prywatności. Należy uznać, że działania polegające na realizacji umów zawartych z Kancelarią Prezydenta RP nie wiązały się ze sferą życia osobistego podmiotów, z którymi umowy te zawarto, ale stanowiły działania na rzecz podmiotu publicznego. Nie sposób więc uznać, że mieściły się one w sferze prywatności osoby fizycznej. Zasadne było więc żądanie udzielenia informacji zawierających imiona i nazwiska tych osób w trybie dostępu do informacji publicznej.

Kolejnym problemem, który pojawił się na gruncie niniejszej sprawy jest pytanie, czy udostępnianie informacji publicznej mieści się wśród przesłanek dopuszczalności przetwarzania danych osobowych określonych w art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 u.o.d.o., zgodnie z którymi takie przetwarzanie jest dopuszczalne, gdy jest niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa lub jest niezbędne dla wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że przepisy o dostępie do informacji publicznej są przepisami, o których mowa w art. 23 u.d.i.p. (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 30 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 395/13; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 2872/12). Pogląd ten podzielany jest także w doktrynie prawniczej (zob. A. Knopkiewicz, *O nadużyciu prawa do informacji publicznej*, [w:] „Państwo i Prawo” 2004/10 s. 69-81). Należy więc uznać, że ocena dopuszczalności udostępnienia danych w postaci imienia i nazwiska powinna być w niniejszej sprawie dokonywana na gruncie art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Wątpliwości Rzecznika wzbudził fakt, że zaskarżone decyzje Kancelarii Prezydenta RP prowadzą do sytuacji, w której podmioty, które zawarły umowy z Kancelarią, są traktowane odmiennie od podmiotów zawierających takie umowy z jednostkami samorządu terytorialnego. Orzeczenie Sądu Najwyższego w sprawie I CSK 192/12 doprowadziło bowiem do wykształcenia się jednolitej linii orzeczniczej, zgodnie z którą imiona i nazwiska osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostkami samorządu terytorialnego podlegają udostępnieniu w ramach dostępu do informacji publicznej. Pogląd ten został również podtrzymany przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z 4 lutego 2015 roku (sygn. akt I OSK 531/14). Natomiast wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 kwietnia 2014 r. (sygn. akt I OSK 2499/13), który będzie miał z pewnością kluczowe znaczenie w niniejszej sprawie oraz praktyka Kancelarii doprowadziły do sytuacji, w której osoby zawierające umowy z Kancelarią Prezydenta RP są traktowane inaczej niż podmioty zawierające takie umowy z innymi organami publicznymi i podlegają *de facto* wzmożonej ochronie. Trudno bowiem dostrzec różnicę z punktu widzenia prywatności osoby fizycznej w sytuacji podmiotów świadczących usługi na rzecz jednostek samorządu terytorialnego lub innych organów publicznych od tych świadczących takie usługi na rzecz Kancelarii

Prezydenta RP. W wyroku, na który powołuje się Organ w niniejszej sprawie, NSA za kryterium oceny dopuszczalności udostępnienia danych osobowych w postaci imienia i nazwiska uznał pełnienie przez dane podmioty funkcji publicznych, co ma wyrażać się „w realnym i skonkretyzowanym, a nie jedynie hipotetycznym wpływie na procesy decyzyjne dotyczące sytuacji prawnej innych podmiotów”. Z treści przepisów u.d.i.p. i u.o.d.o. NSA wyprowadził wniosek, że prawo do prywatności, w którym mieści się ochrona danych osobowych, ma pierwszeństwo przed prawem dostępu do informacji publicznej. Definiując pojęcie „prywatności osoby fizycznej” zawarte w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. NSA odniósł się do pojęcia „interesu prywatnego” rozumianego jako „interes nawiązujący do pojęcia prywatności czy dobra prywatnego jako dobra własnego, **oderwanego od bezpośredniej relacji pomiędzy jednostką a wspólnotą publicznoprawną, w której ona żyje** i w tym sensie "nieinstytucjonalny", a dotyczący spraw osobistych.” Jednocześnie jednak uznał, że w ramach tego pojęcia mieszczą się dane w postaci imienia i nazwiska osób, które na podstawie umów cywilnoprawnych wykonują konkretne świadczenia na rzecz Kancelarii Prezydenta. NSA uznał, że przesłanki związane z potrzebą kontroli społecznej nad wydatkami publicznymi, czy transparentnością działania organów wykonujących zadania publiczne nie uzasadniają według treści art. 5 ust. 2 u.d.i.p. pozbawienia ochrony prywatności osób (w zakresie udostępniania ich danych osobowych), które przez fakt sporządzenia opinii eksperckiej nie uzyskują statusu osób pełniących funkcje publiczne. W sytuacji, gdy większość organów publicznych, na co wskazuje również Skarżący, udostępnia takie informacje, wyrażony przez NSA pogląd budzi wątpliwości z perspektywy wyrażonej w art. 32 Konstytucji zasady równości. Podmioty zawierające umowy cywilnoprawne z Kancelarią Prezydenta RP charakteryzują się bowiem taką samą istotną cechą relewantną jak podmioty zawierające takie umowy z innymi organami publicznymi, chociażby z jednostkami samorządu terytorialnego. Ich działanie jest więc dobrowolne, wiąże się ze świadomością działania na rzecz jednostki publicznej i jest wynagradzane ze środków publicznych. Często również charakter wykonywanych działań jest identyczny i polega na przykład na sporządzaniu opinii lub ekspertyz. Brak jest w ocenie Rzecznika przesłanek do uprzywilejowanego traktowania osób wykonujących takie zadania na rzecz Kancelarii Prezydenta.

Ponadto NSA powołał się na pojęcie dokumentu wewnętrznego, które pojawiło się w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładem jest tu wyrok NSA z dnia 17 października 2013 r. (sygn. akt I OSK 1105/13), w który NSA stwierdził, iż „od „dokumentów urzędowych” w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej odróżnia się bowiem „dokumenty wewnętrzne” służące wprowadzeniu realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Mogą mieć dowolną formę, nie są wiążące, co do sposobu załatwienia sprawy, nie są w związku z tym wyrazem stanowiska organu, nie stanowią więc informacji publicznej”. Opinie sporządzone na rzecz Kancelarii Prezydenta w opinii NSA spełniają kryteria tak rozumianego dokumentu wewnętrznego. Pojęcie „dokumentu wewnętrznego” jest przedmiotem skarg wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich, w których Skarżący podnoszą, że jest ono nadużywane przez organy publiczne. W ocenie Rzecznika daje ono organom duże pole uznaniowości w zakresie podejmowania decyzji dotyczących realizacji wyrażonego w art 61 ust. 1 Konstytucji prawa dostępu do informacji i stanowi tym samym swoiste ograniczenie tego prawa. Należy zatem uznać, że jak każde ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności powinno spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc przede wszystkim **być uregulowane na poziomie ustawowym**, służyć ochronie określonych w tym przepisie wartości i spełniać wymogi zasady proporcjonalności. Posługiwanie się tym pojęciem jedynie na gruncie orzecznictwa może stanowić w ocenie Rzecznika zagrożenie dla konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej. Wydaje się ponadto, że pomimo tego, że ma ono służyć ochronie praw i wolności innych osób nie jest dla realizacji tego celu konieczne, gdyż prawa te są chronione przez odpowiednie przepisy u.d.i.p. i u.o.d.o.