

Zapis dyskusji

Grażyna Kopińska, dyrektor Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego: Zaczynamy dyskusję na temat bardzo ważny, a mianowicie będziemy mówić o dostępie do informacji, o tym, jak obywatel i organizacja pozarządowa mogą domagać się przedstawienia danych, na których im zależy i które powinny znajdować się w domenie publicznej.

Naszym pierwszym mówcą będzie pani Irena Kamińska, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego i od pewnego czasu prezes stowarzyszenia sędziów polskich „Iustitia”. GODO jest reprezentowane przez panią Monikę Krasińską. Bardzo nam zależało na obecności kogoś z Głównego Inspektoratu Ochrony Danych Osobowych. Dzisiaj jest Dzień Ochrony Danych Osobowych i w związku z tym pani ma bardzo wiele obowiązków, ale liczymy, że będzie mogła być z nami także w trakcie dyskusji.

Jako przedstawiciel zaprzyjaźnionej organizacji pozarządowej, Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, występuje pan Szymon Osowski. Jest to stowarzyszenie młode, ale wyspecjalizowane między innymi w sprawach dotyczących dostępu do informacji publicznej.

Zgodnie z zapowiedziami dam jeszcze na chwilę głos panu Adamowi Sawickiemu, żeby przedstawił główne problemy, jakie mieliśmy z dostępem do informacji publicznej.

Adam Sawicki, Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego: Nasza konferencja odbywa się w międzynarodowym Dniu Ochrony Danych Osobowych, a więc data ta idealnie pasuje do tematu naszego panelu. Chciałbym bardzo krótko powiedzieć o wybranych trzech przykładach, które spowodowały, iż zauważyliśmy, że istotnym problemem staje się konflikt regulacji dotyczących dostępu do informacji publicznej z regulacjami dotyczącymi ochrony danych osobowych. W ramach naszego projektu zwracaliśmy się do różnych instytucji o dane dotyczące przetargów i rekrutacji. Podam kilka przykładów.

Zwróciliśmy się do Urzędu Miasta Płocka o dane dotyczące wyników naborów na kierownicze stanowiska w urzędzie miasta. Na to pismo otrzymaliśmy jednozdaniową informację o liczbie rekrutacji przeprowadzonych na określone stanowiska. Opisano to w załączniku na stronie 19 raportu i dalej. W przypadku dostępu do informacji publicznej jest to pewien problem, gdyż formalnie rzecz biorąc Urząd Miasta Płocka udzielił nam informacji, a ustawa o dostępie do informacji publicznej nie przewiduje trybu zażalenia na zakres udzielonej informacji. Udzielenie informacji publicznej przez urząd na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej jest traktowane jako czynność materialno-techniczna, od której z zasady nie przewidziano trybu odwoławczego. Rozwiązanie problemu jest opisane w raporcie. Ostatecznie po wymianie korespondencji i złożeniu zażaleń udało nam się uzyskać pełne dane dotyczące wyników rekrutacji. Gwoli sprawiedliwości należy dodać, że przy kolejnej prośbie po roku o ponowne dane, uzyskaliśmy je szybko, tak więc urzędnicy tej instytucji wykazali się pozytywną postawą.

Drugi przykład dotyczy próby uzyskania danych z Transportowego Dozoru Technicznego (TDT). Była to wtedy instytucja podległa Ministerstwu Transportu. Jak można przeczytać w załącznikach, odpowiedź była bardzo interesująca. W ogóle korespondencja z tą instytucją jest jedną z moich ulubionych, jeżeli mogę się tak wyrazić, gdyż ta instytucja wprost się powołuje, że artykuł 1. ustawy o ochronie danych osobowych stwierdza, że każdy ma prawo do ochrony danych, w związku z czym nie zostaną one udostępnione, i kropka. Pełną odpowiedź znajdą Państwo w odpowiednich aneksach.

W tej sprawie skontaktowaliśmy się z Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych, prosząc o wykładnię, czy w ogóle można powołując się na tę ustawę tak po prostu odmówić danych. W informacji otrzymanej od GODO uzyskaliśmy potwierdzenie, że taka rozszerzająca wykładnia jest absolutnie niedozwolona, gdyż co prawda istnieją przepisy,

które mogą wskazać pewną podstawę, ale nie są one kluczowe przy rozstrzyganiu w kwestii dostępu do informacji publicznej. Skierowaliśmy też pytanie do Ministerstwa, wtedy już Infrastruktury, dotyczące podstaw zatrudniania w TDT, bo skoro nie możemy uzyskać tych danych, to przynajmniej chcielibyśmy się dowiedzieć, na jakiej podstawie są zatrudniani pracownicy tego urzędu. Dowiedzieliśmy się, że taki urząd jak TDT jest państwową osobą prawną i nie wchodzi w skład administracji państwowej, w związku z tym opiera swoją rekrutację na wewnętrznym regulaminie. To troszeczkę nietypowe, że instytucja, która działa w imieniu państwa - w tym przypadku instytucja pełniąca ważną rolę, jeżeli chodzi o bezpieczeństwo transportu - nie ujawnia danych dotyczących rekrutacji.

Ostatnia, gigantyczna instytucja, to Poczta Polska. Do niej także zwróciliśmy się o informacje dotyczące rekrutacji i w odpowiedzi dostaliśmy dane dotyczące wyników postępowań w formie tabelarycznej – obejmujące stanowisko, liczbę chętnych i liczbę rozstrzygniętych konkursów, ale bez kluczowej informacji w postaci imienia i nazwiska zatrudnionego. W ostatnim zdaniu pisma Poczta Polska wprost stwierdza, że pozostałe dane dotyczące rekrutacji, między innymi imię i nazwisko zwycięzcy, nie mogą być ujawnione ze względu na ochronę danych osobowych. Koniec, kropka. Nie powołano się na konkretny artykuł ani na jakąkolwiek szczegółową podstawę prawną.

Taka postawa była bardzo częsta w kontaktach z innymi instytucjami. I to właśnie spowodowało, że uznaliśmy, iż ten problem będzie narastał. Im częściej obywatele będą zgłaszać się do różnych instytucji o dane osobowe na podstawie prawa dostępu do informacji publicznej, tym częściej mogą się zetknąć z tego typu odmową. Omówione przykłady są dokładnie opisane w raporcie, a ja już dziękuję.

Grażyna Kopińska: Poproszę o zabranie głosu panią sędzię Irenę Kamińską. Przede wszystkim chcielibyśmy zapytać, jak z punktu widzenia pani praktyki wygląda problem konfliktu między dwoma racjami stojącymi za jedną i drugą ustawą. Czy jest taki problem i jak go rozstrzygać?

Irena Kamińska, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, prezes Stowarzyszenia Sędziów Polskich IUSTITIA: Z przyjemnością przyjąłam zaproszenie na to spotkanie, bo problem, o którym mówi pan Sawicki, w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dość często jest przedmiotem skargi kasacyjnej i musimy się z nim borykać.

Mamy jak gdyby dwie ustawy. Z jednej strony prawo do informacji publicznej zostało uznane za jedno z podstawowych praw człowieka w demokratycznym państwie prawa. Skłonność do poszukiwania informacji jest nam generalnie przyrodzona i mamy taką wewnętrzną potrzebę, ale poza tym dostęp do informacji publicznej uwiarygodnia i czyni przejrzystymi zarówno sposoby funkcjonowania podmiotów publicznych, jak i wszystkie procesy decyzyjne, które mają tam miejsce. Jest to bardzo korzystne dla tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, do patrzenia władzy na ręce, dla wszystkich zjawisk sprawiających, że państwo jest demokratycznym państwem prawa nie tylko w zapisach konstytucji, na papierze, ale również w codziennym funkcjonowaniu.

Naczelny Sąd Administracyjny jeszcze przed wejściem w życie konstytucji z 1997 roku, w oparciu o zapisy prawa międzynarodowego, szanował prawo do informacji publicznej i orzekał w takich sprawach, ale dopiero Konstytucja poprzez wprowadzenie artykułu 61. stworzyła konstytucyjne podstawy do tego, żeby obywatel mógł się tego prawa domagać. Wprowadzie artykuł 61. Konstytucji używa określenia „obywatel”, co jest sprzeczne z prawem międzynarodowym, bo oznacza pomijanie bezpaństwowców i cudzoziemców, a w Unii Europejskiej każdy ma prawo do dostępu do informacji publicznej, ale już artykuł 2. ustęp 1. ustawy o dostępie do informacji publicznej, którą będę od teraz nazywała ustawą, żeby nie

powtarzać pełnej nazwy, mówi, że każdemu - z zastrzeżeniami, o których mowa w artykule 5. - przysługuje prawo do informacji publicznej.

Ze wszystkich komentarzy, z orzecznictwa sądów administracyjnych i z prawa międzynarodowego wynika, że prawo do informacji publicznej powinno być w demokratycznym państwie traktowane bardzo szeroko i jego ograniczanie jest możliwe właściwie tylko w drodze ustawy. Nie można też od osoby, która domaga się informacji publicznej, żądać uzasadnienia swojego interesu prawnego.

Artykuł 3. mówi wprawdzie, że w przypadku informacji przetworzonej musi być wykazany szczególnie istotny interes publiczny, ale to jest zapis dobry. Kiedy pełniłam funkcję wiceprezesa Sądu Administracyjnego w Warszawie i równocześnie przewodniczącej Wydziału Informacji Sądowej, byłam odpowiedzialna za udzielanie informacji publicznej. Muszę powiedzieć, że bez tego przepisu ustawa byłaby nadużywana przez osoby, których jedynym życiowym zajęciem jest chodzenie po sądach. Każdy sąd ma do czynienia z paroma, że tak powiem, zapalonymi stronami postępowania. Jeden z takich ludzi miał u nas sześćset równoległe toczących się spraw i w ramach dostępu do informacji publicznej zażądał wykazu wszystkich nazwisk, stanowisk i wynagrodzeń osób orzekających w sądzie, a ponadto informacji, skąd się w Sądzie Administracyjnym wzięli. Chciał także wiedzieć, czym się zajmuje ich rodzina, czyli rodzice i małżonkowie. W sądzie orzekano wtedy około 130 osób - sędziów i asesorów. Oczywiście część tych informacji, jak nazwiska i funkcje, trzeba było koniecznie udostępnić, bo to ponad wszelką wątpliwość jest informacją publiczną. Co do zasad wynagradzania, to wskazaliśmy mu przepisy, które są podstawą obliczania wynagrodzeń sędziów. Uznaliśmy natomiast, że pozostałe pytania nie dotyczą informacji publicznej. Chcę jednak powiedzieć, że ta ustawa przez swoje nieprecyzyjne sformułowania i szereg zapisów, które można bardzo różnie interpretować, powoduje również takie sytuacje.

Jest jeszcze inna płaszczyzna dająca pole do nadużyć. Jedna z najbardziej znanych kancelarii adwokacko-radcowskich zażądała od nas, żebyśmy z 3-miesięcznym wyprzedzeniem przesyłali jej spis wokand w wydziale podatkowym, bo chcą wiedzieć, co jest przedmiotem postępowania i na którą sprawę mają przyjść w ramach swojej komercyjnej działalności, a na którą nie. W tym wypadku przydał się nam przepis o informacji przetworzonej, bo wokanda jest dokumentem sądowym. Oczywiście imię i nazwisko strony wisi na drzwiach i jest ogólnie dostępne w tym sensie, że każdy może przyjść do budynku sądowego i je przeczytać, bo rozprawa jest przecież jawna. Wokanda pełni jednak ściśle określone funkcje. Żeby przekazać ją poza sąd, musiałabym zatrudnić pracowników sądu do zbierania na trzy miesiące z góry wokand i ich przetwarzania, czyli wykreślenia danych osobowych itd. Wykorzystując ten przepis uznaliśmy, że to, iż kancelaria chce wykonywać swoje komercyjne zadania, nie służy zaspokojeniu szczególnie istotnego interesu publicznego, tylko jej interesom, i w ten sposób udało nam się skutecznie odmówić.

Tak więc ustawa - niezależnie od ograniczeń, na które narzekał pan Sawicki - stwarza podmiotom publicznym szereg kłopotów przez to, że osoby fizyczne i prawne próbują jej nadużywać do swoich celów.

Pamiętam przypadek pani doktor z jakiejś małej miejscowości, na którą napisano skargę. W ramach dostępu do informacji publicznej za wszelką cenę chciała ona dociec, jakie osoby fizyczne podpisały ten list. Wójt oczywiście odmówił, opierając się na zapisie ustawy o ochronie danych osobowych, i ta decyzja została utrzymana w mocy. Pani doktor została poinformowana o treści listu, o zarzutach w stosunku do niej, ale nie było żadnych powodów, żeby informować ją, kto konkretnie list podpisał.

Mamy więc sytuację tego rodzaju, że na podstawie artykułu 2. ustęp 1. ustawy każdy może domagać się dostępu do informacji publicznej. Przy czym w artykule 6., który wymienia jej rodzaje, wskazano między innymi, że informacją publiczną jest też „informacja o osobach sprawujących funkcje w instytucjach publicznych, jak również ich kompetencje”.

Artykuł ten funkcjonuje więc na styku z ustawą o danych osobowych i powstaje pytanie, czy osoby fizyczne, które sprawują te funkcje, mogą korzystać z jej ochrony. Ma to znaczenie w naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska w zakresie określonym w przepisach odrębnych, w konkursie na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, jak również co do treści i postaci dokumentów urzędowych, treści aktów administracyjnych itd., czy wreszcie w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Muszę powiedzieć, że na tle zapisu, który postanawia, że treść i postać dokumentów urzędowych też jest informacją publiczną, doszło do pewnej rozbieżności orzecznictwa w naszym sądzie. Z zapisu wynika bowiem, że wszelkie akta administracyjne i sądowe są informacją publiczną, którą właściwe podmioty, czyli organa administracji i sądy powinny udostępniać obywatelowi w ramach dostępu do informacji publicznej. Tymczasem w aktach administracyjnych, dotyczących powiedzmy prawa własności starych gruntów warszawskich czy kamienicy z odrębną własnością lokali, znajduje się cały szereg danych osobowych - nie tylko imię i nazwisko, i nie tylko osób, które są stronami postępowań, ale również zupełnie innych, w tym dane dotyczące pomocy społecznej czy chorób zawodowych. Są to dane wrażliwe, których absolutnie nie można udostępnić komuś z zewnątrz, kto tylko na podstawie prawa obywatela do dostępu do informacji publicznej domaga się dostępu do całych akt sądowych, powołując się na artykuł 6.

Orzecznictwo ostatecznie uporało się z tym w ten sposób, że uznaliśmy, iż nie można domagać się dostępu do akt sądowych jako informacji publicznej. Sąd, który udostępniałby takie akta, musiałby przecież albo skserować wszystko usuwając dane wrażliwe, albo jakoś zakleić je w aktach, żeby nie dostały się w ręce osoby, która nie powinna ich dostać. Orzecznictwo słusznie stanęło na stanowisku, że wnioskodawca musi wskazać, jakiej informacji poszukuje, i nie może zapoznać się z całym aktami tylko dlatego, że ma taki kaprys. Po wskazaniu, o co konkretnie wnioskodawcy chodzi, można z akt wyodrębnić poprzez skserowanie dokumenty zawierające tę informację. Wydaje mi się, że to dość rozsądne stanowisko.

Tak więc jednej strony mamy zapis, że każdy może się domagać dostępu do informacji publicznej, i jest to jedno z podstawowych praw obywatela w demokratycznym państwie prawa. Z drugiej strony jest natomiast zapis artykułu 1. ustęp 1. ustawy o ochronie danych osobowych, który mówi, że każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych. Prawo to przysługuje zresztą osobom fizycznym także na gruncie konstytucji, bo artykuł 47. zakłada ochronę prywatności, a kilka innych artykułów daje obywatelowi prawo do tego, żeby inne osoby nie wtrącały mu się do życia prywatnego poprzez dostęp do jego danych osobowych. Jak pogodzić te dwa prawa?

Przede wszystkim trzeba powiedzieć, że w naszym ustawodawstwie obowiązuje w różnych ustawach około 250 uregulowań, które ograniczają dostęp do informacji publicznej. Najczęściej przywoływana jest ustawa o ochronie informacji niejawnych, a zaraz po niej ustawa o ochronie danych osobowych. Mamy w niej artykuł 5., który mówi, że właściwie dostęp nie powinien być ograniczany, ale jednak prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Cały dowcip zawiera się w następnym zdaniu: „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”. A więc przepis artykułu 5. ustęp 2. wyłącza ograniczenie dotyczące osoby fizycznej co do jej danych osobowych. Z obydwu tych ustaw wynika, że ograniczenie to jest wyłączone wtedy, kiedy osoba fizyczna zgadza się na udostępnienie danych osobowych - zgodnie ze starą rzymską zasadą, że chcącemu nie dzieje się krzywda.

Powstaje jednak poważny problem w wypadku osób pełniących funkcje publiczne. Trybunał Konstytucyjny wydał już kilka orzeczeń na ten temat. Jest to kwestia trudna i dość dramatyczna dla osób publicznych, dlatego że w naszym kraju media są nastawione głównie na komercję i poziomu wydawniczego słabo się chwytają standardy moralne. Moim zdaniem osoby te korzystają z takiej ochrony trochę w zbyt małym stopniu. Przy czym muszę powiedzieć, że na świecie, a zwłaszcza w Unii Europejskiej, rośnie rola informacji publicznej i wiedza o tym, jak ogromną rolę ona odgrywa. Wspomnę tu o szeregu dokumentów Rady Europy. Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy z 10 września 1991 roku czy z listopada 1981 roku traktują informację publiczną nie tylko jako ważny element tworzenia społeczeństwa obywatelskiego i państwa prawa, ale też nadają jej walor towaru, który może mieć dużą cenę rynkową i do którego dostęp powinien być wprawdzie bardzo swobodny, ale jednak w jakiś sposób kontrolowany przez podmioty mogące go zapewnić. Chodzi o to, aby informacja publiczna nie została wykorzystana do celów komercyjnych w sposób niezgodny z interesem osób, których dotyczy, czy nawet sprzecznie z celami publicznymi, którym pozornie ma służyć.

To zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy wskazuje również, że ochrona danych osobowych i wolność dostępu do informacji nie muszą być ze sobą sprzeczne, że możliwość udostępnienia danych osobowych musi być powiązana z gwarancjami poszanowania życia prywatnego osób, których dotyczą, że dane osobowe powinny być udostępniane, jeżeli zezwala na to ustawa szczególna albo jeżeli stanowią tak przepisy regulujące dostęp do informacji, i że nawet dane potencjalnie wrażliwe, czyli dotyczące przynależności politycznej czy przekonań religijnych nie mogą podlegać ochronie, jeżeli dotyczą osób pełniących funkcje publiczne i są przechowywane przez odpowiednie instytucje publiczne, bo udostępnienie tych danych zwiększa jawność życia publicznego, a to z kolei sprzyja ochronie praw osób trzecich.

Tak więc również w świetle zaleceń unijnych osoba pełniąca funkcję publiczną musi się liczyć z różnymi przykrymi konsekwencjami tego faktu. Chcę zaznaczyć, że osoba pełniąca funkcje publiczne to nie to samo co osoba publiczna. To ostatnie pojęcie jest szersze. Można być osobą publiczną powiedzmy ze względu na osiągnięcia artystyczne czy naukowe. Pani Wisława Szymborska jest z pewnością osobą publiczną, ale wspomniany przepis jej nie dotyczy, bo nie pełni ona żadnej funkcji publicznej.

Jak to oddzielić? Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich orzeczeń powiedział tak: po pierwsze, nie jest możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie, czy i w jakich okolicznościach osoba pracująca w instytucji publicznej może być uznana za sprawującą funkcję publiczną. Trybunał słusznie wskazał, że nie każda osoba zatrudniona w organie władzy publicznej czy podmiocie wykonującym zadania publiczne pełni funkcję publiczną. Nie pełni jej na przykład osoba pracująca na etacie sprzątaczkki czy kierowcy. Zdaniem Trybunału sprawowanie funkcji publicznej wiąże się z realizacją określonych zadań w ramach struktur władzy publicznej, ale przede wszystkim osoba ją wypełniająca musi realizować nałożone na tę instytucje zadania publiczne, a poza tym musi mieć choćby wąski zakres kompetencji decyzyjnej, czyli działając na terenie danego organu i w jego ramach musi mieć możliwości podejmowania decyzji w sprawach dotyczących indywidualnych praw i obowiązków, czy też w pewnym sensie administracji publicznej.

Taką osobą pełniącą funkcje publiczne będzie przede wszystkim funkcjonariusz publiczny w rozumieniu przepisów kodeksu karnego. W artykule 115. kodeksu podano definicję funkcjonariusza publicznego, która jak najbardziej przystaje do decyzji Trybunału Konstytucyjnego, o których mówiłam wcześniej.

Generalnie Trybunał stanął na stanowisku, że zgodność artykułu 5. ustęp 2. ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie ograniczania prawa do prywatności powinna być rozpatrywana pod kątem zderzenia się tych dwóch wartości, czyli prawa do prywatności i

prawa do informacji publicznej, do transparentności podejmowania decyzji oraz transparentności osób podejmujących funkcję publiczną nie tylko w zakresie danych osobowych, ale także swych poglądów, przekonań i życia rodzinnego. Pewne informacje mogą bowiem mieć znaczenie dla oceny wiarygodności tej osoby, jej poglądów i stanowisk, które zajmuje w życiu publicznym.

W wyroku z 2000 roku Sąd Najwyższy orzekł: „osoba, która piastuje funkcje publiczną, narażona jest - co stanowi zjawisko naturalne w każdym państwie demokratycznym - na wystawienie swoich poczynań pod osąd opinii publicznej i musi liczyć się z krytyką swojego postępowania, która to krytyka jest społecznie pożyteczna i pożądana, jeżeli podjęta została w interesie publicznym i ma cechy rzetelności, oraz rzeczowości - a jednocześnie nie przekracza granic potrzebnych do osiągnięcia społecznego celu krytyki. Granic tych nie da się ogólnie wyznaczyć, ponieważ określają je niepowtarzalne okoliczności konkretnej sprawy”.

Jest to wyrok w istocie bardzo salomonowy i przypominający trochę wypowiedzi Pytii delfickiej, bo właściwie w każdej sytuacji trzeba indywidualnie określić, kiedy te granice zostały przekroczone, a kiedy jeszcze nie. Jest to niewątpliwie bardzo trudne.

Chcę wskazać na jeszcze jedną trudność dotyczącą osób sprawujących funkcje publiczne. Jak widzimy z tego bardzo krótkiego zarysu, prawo osób publicznych do ochrony danych osobowych jest w pewnym sensie skasowane. Żadna osoba publiczna, nie tylko ta, która już pełni funkcję, ale również ta, która dopiero stara się o urząd publiczny – weźmy przykład kandydatów na posłów - nie może domagać się ochrony swoich danych osobowych, bo to by się kłóciło z ideą wolnych demokratycznych wyborów czy w ogóle wyborów na funkcje publiczne. Jeśli chodzi o styk tych dwóch ustaw, to artykuł 1. ustawy o ochronie danych osobowych ponad wszelką wątpliwość nie znajduje tu zastosowania.

Wiąże się w tym jeszcze jeden problem. Co z prawami osób trzecich, które nie wykonują funkcji publicznych, tylko należą na przykład do rodziny osoby, która ją wykonuje, czy do grona jej przyjaciół lub znajomych? Czy ich prawa też są zagrożone poprzez związek z osobą, która nie podlega ochronie co do danych osobowych? Trybunał w swym orzeczeniu powiedział tak: „Nawet uzasadniona ingerencja w sferę życia prywatnego osoby publicznej pełniącej funkcję publiczną nie może prowadzić do naruszania prawa do prywatności osób trzecich, w tym członków jej rodziny”. Kwestia ta była już poruszana i Trybunał wskazał, że samo ujawnienie pokrewieństwa czy jego braku w pewnych sytuacjach może naruszać prywatność zarówno funkcjonariusza, jak i osoby mu bliskiej, na przykład dzieci pozamałżeńskich, przyrodniego rodzeństwa czy wychowywanego dziecka, którego funkcjonariusz nie jest rodzicem. Informowanie przez funkcjonariusza o zdarzeniach z życia rodzeństwa czy wnuków może być źródłem konfliktów rodzinnych, w szczególności wtedy, kiedy członkowie rodziny funkcjonariusza dochodzą do pewnych dóbr czy pozycji wyłącznie własnym wysiłkiem. Publiczne wiązanie ich osiągnięć z faktem pozostawania w związkach rodzinnych z funkcjonariuszem może być odczytane jako dyskredytowanie ich własnej pozycji. Zdarzają się też przypadki, że nabycie mieszkania czy podjęcie pracy w określonej miejscowości pośrednio ujawniają sytuację rodzinną czy plany życiowe danej osoby, na przykład separację, rozwód czy zamiar zawarcia związku małżeńskiego. Podawanie do publicznej wiadomości informacji wymaganych przez kwestionowane przepisy może więc naruszać prywatność osób nie pełniących funkcji publicznej.

Trybunał przestrzegł zatem, że ochrona danych osobowych, która jest zniesiona przy osobie pełniącej funkcję publiczną, w dalszym ciągu powinna być stosowana wobec osób, które takiej funkcji nie pełnią, a są w jakiś sposób związane z tą pierwszą osobą. Pamiętam taki anons prasowy sprzed wielu lat, gdzie napisano: „syn prezydenta Przemysław W”. Na pozór formalnie dane osobowe zostały ochronione i utajnione, ale jest to kolejny

przykład na to, że bycie osobą publiczną może się źle skończyć w sensie ochrony jej danych osobowych zarówno dla tej niej, jak i dla wszystkich osób z nią związanych.

A wracając do problemów z ustawą o dostępie do informacji publicznej, to w zasadzie całe orzecznictwo stanowi, że każdy dokument, który powstał w oficjalnym obiegu urzędowym, jest informacją publiczną i podlega udostępnieniu w ramach dostępu do informacji publicznej. I każdy może domagać się ujawnienia takiego dokumentu, choć w przypadku akt sądowych musi wskazać, jakiej informacji poszukuje. Nie podlegają udostępnieniu zamierzenia, które pozostają w sferze niezrealizowanych projektów, bo nie są informacją publiczną. I tak projekt ustawy, którą zgłasza jakiś podmiot, powiedzmy projekt planu zagospodarowania przestrzennego, jest oczywiście dostępny. Ale już dokumenty, które jeszcze nie przybrały charakteru oficjalnego, nie są informacją publiczną.

Chcę wskazać jedną grupę osób, która nie może liczyć na ochronę swoich danych osobowych. Są to osoby korzystające z pomocy publicznej. W demokratycznym państwie prawa obowiązuje zasada, że ponieważ - zwłaszcza przy wykorzystaniu funduszy unijnych - pomoc publiczna często jest bardzo duża i ma szeroki zakres, społeczeństwo ma prawo wiedzieć, komu jest udzielana. Uważam tę zasadę za słuszną. Podam przykład. W ustawie z 24 października 2008 roku dodano artykuł 9.a do ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Przepis ten stanowi, że jednostka, która koordynuje gospodarowanie środkami pochodzącymi z funduszy europejskich, ma obowiązek sporządzić i podać do publicznej wiadomości wykaz beneficjentów. Jest on zamieszczany na stronie internetowej, a więc osoby te nie korzystają z ochrony dotyczącej danych osobowych. Na koniec wspomnę o kilku prostych receptach.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej jest napisana bardzo źle pod względem legislacyjnym. Po pierwsze, zawiera szereg pojęć nieostrych, które trzeba definiować i precyzować w toku orzecznictwa. Poza tym zawiera nieskończone rozwiązania proceduralne. Nie wynika z niej na przykład, co ma robić podmiot, jeśli zażądano od niego informacji, której nie posiada albo która nie jest informacją publiczną, jaki jest tryb odwołania i jakie prawa ma podmiot domagający się tej informacji, w jakiej formie powinien odpowiedzieć podmiot zobowiązany do udzielenia tej informacji. W toku orzecznictwa wykształciły się pewne reguły i generalnie uznaje się, że udzielenie informacji jest czynnością techniczną. Podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji udziela jej i nie wydaje żadnych form decyzyjnych, które podlegałyby zaskarżeniu w jakimkolwiek trybie.

Powstaje problem, jeżeli chcemy informacji składającej się z kilku punktów, a podmiot zobowiązany daje nam jeden i albo milczy co do całej reszty, albo udziela pokrętnych odpowiedzi, że to nie jest informacja publiczna. Identyczną sytuację mamy w momencie, gdy organ mówi nam, że to, co chcemy od niego dostać, nie jest informacją publiczną, wobec czego on nam tego nie udostępni. Wtedy trzeba składać skargę na bezczynność - na bezczynność co do całości albo co do tej części, w której nam nie odpowiedziano. Nie trzeba tego poprzedzać wnioskiem o usunięcie naruszenia prawa, bo artykuł 52., który o tym mówi, stanowi, że taki wniosek jest potrzebny w przypadku aktów i czynności, nie wspomina zaś o bezczynności. Po otrzymaniu skargi na bezczynność sąd administracyjny ustali, czy ta informacja jest informacją publiczną i zobowiąże organ do jej udzielenia, czy też nie jest - i oddali skargę na bezczynność. Natomiast odmowa udzielenia informacji publicznej ze względu na informacje chronione musi być decyzją administracyjną, od której służy odwołanie do organu wyższej instancji, a potem do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Istnieją zatem proceduralne sposoby, które trzeba stosować w razie bezskutecznego żądania informacji publicznej.

Grażyna Kopińska: Bardzo dziękuję za tę wyczerpującą i - zwłaszcza dla przedstawicieli organizacji pozarządowych - bardzo interesującą wypowiedź, podsuwającą wiele pomysłów

do działania. Przed wystąpieniem pani Moniki Krasieńskiej chciałam jej zadać jedno pytanie. Czy nie ma pani czasami wrażenia, że instytucje publiczne nadużywają ustawy, która leży u podstaw państwa działalności, do tego, żeby nie udzielać informacji publicznej? Jako osoba, której prawo do prywatności wielokrotnie naruszano w latach 70. czy 80., byłam bardzo zainteresowana uchwaleniem tej ustawy i bardzo z niej zadowolona. Ale w miarę upływu lat odnoszę wrażenie, że jest ona wytrychem pozwalającym instytucjom publicznym nie ujawniać danych, które powinny być ujawnione. Dam prosty przykład. Sekcja Krajowa NSZZ „Solidarność” Pracowników Skarbowych przysłała nam list dotyczący następującej sprawy. Związkowcy poprosili Ministerstwo Finansów, żeby dostarczono im listę osób, które startowały w konkursach na stanowisko dyrektora izby skarbowej i naczelnika urzędu skarbowego. Wydaje się, że są to stanowiska, przy których nazwiska kandydatów należy ujawnić. Tymczasem Ministerstwo Finansów odpowiedziało, że to niemożliwe, bo po pierwsze jest właśnie prowadzone postępowanie, a po drugie - tytułem pogrożenia palcem - „niezależnie od powyższego wnioskując o udostępnienie listy kandydatów trzeba mieć na uwadze przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych”. Jednym słowem nie udzielimy wam informacji, ale poza wszystkim innym pamiętajcie, że jest jeszcze ta ustawa.

Monika Krasieńska, dyrektor Departamentu Orzecznictwa, Legislacji i Skarg Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych: Chciałabym odpowiedzieć na to pytanie w konkluzji swojego wystąpienia, ponieważ przygotowałam kilka ciekawych przykładów spraw, które mogą przemawiać za tym, że ustawa o ochronie danych osobowych bywa nadużywana, ale także kilka przykładów świadczących o tym, że dobrze, iż ona istnieje. Gdyby jej nie było, ustawą o dostępie do informacji publicznej objęto by wszelkie dotyczące nas informacje, łącznie z życiem intymnym – a wiadomo, że to też często bywa przedmiotem zainteresowania licznych instytucji lub osób prywatnych, które prowadzą przy użyciu takich informacji różne badania czy prywatne śledztwa.

Do Departamentu Orzecznictwa, Legislacji i Skarg, którym zawiadamuję, wpływa wiele skarg i pytań prawnych o interpretację ustawy o ochronie danych osobowych w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej i odwrotnie. Wydaje mi się więc, że mam pełny obraz problemów wiążących się ze stosowaniem tych dwóch ustaw. Bardzo często są one ze sobą identyfikowane i to jest pierwszy, podstawowy błąd, na który wskazywała pani sędzia. Ustawę o dostępie do informacji publicznej identyfikuje się jako akt prawny, który generalnie powinien prowadzić do pozyskiwania bardzo szerokiego zakresu danych osobowych. Z drugiej strony ustawa o ochronie danych osobowych nie powinna za każdym razem być powoływana jak podstawa do odmowy otrzymania informacji objętych ustawą o dostępie do informacji publicznej.

Te dwie ustawy należy zatem rozróżnić, ażeby nie tworzyć chaosu, także prawnego. W bardzo wielu wypadkach dysponenci informacji czy administratorzy danych osobowych, zamiast wydawać decyzję odmawiającą udostępnienia określonego rodzaju informacji publicznej, odmawiają udostępnienia takiej informacji powołując się na pojęcia z ustawy o ochronie danych osobowych, albowiem w ich odczuciu nie byłyby to np. informacje adekwatne dla potrzeb udostępnienia albo spowodowałyby one naruszenie prywatności osób, . Milczą, nie ustosunkowują się, a obywatel czy urząd występujący o informację czeka. Stowarzyszenie czeka, fundacja czeka. Mijają miesiące, a czasem lata i odpowiedzi albo nie ma, albo są zdawkowe – np. że sprawa jest analizowana. A tymczasem potrzeba wydania decyzji administracyjnej w przypadku zajęcia stanowiska negatywnego przez dysponenta informacji wynika wprost z ustawy o dostępie do informacji publicznych.

Jeśli decyzja zapadnie, w ustawie o dostępie do informacji publicznej jest wskazany tryb weryfikacji jej prawidłowości. Sąd rozstrzygnie, czy powoływanie się przez

administratora na względy prywatności osób jest uzasadnione, czy też nie, bo udostępnienie tych informacji leży w interesie publicznym i nie narusza prywatności osób, których dane dotyczą.

Z ustawy o ochronie danych osobowych wynika, że każda osoba ma prawo wystąpić do administratora o udostępnienie informacji dotyczących jej danych albo danych innych osób. Ale jest to zupełnie inne uprawnienie, niż wynikające z ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ustawa o ochronie danych osobowych nie służy ocenie decyzji wydanej w sprawach nieudostępnienia informacji publicznej, gdyż ta ostatnia jest oceniana na gruncie odrębnych procedur.

W rezultacie jeżeli osoba występuje o udostępnienie informacji publicznej i administrator odmawia, to wnioskodawca nie może zwracać się do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, albowiem prowadziłoby to w istocie do ingerencji w kompetencje sądu, który jest w tym przypadku właściwy do rozstrzygnięcia prawidłowości takiej decyzji. Generalny Inspektor może zbadać, zasadność odmowy udostępnienia określonych danych ale wyłącznie w trybie przewidzianym w ustawie o ochronie danych osobowych, tj. po zbadaniu po wniesieniu stosownej skargi (lub z urzędu) czy zachodzą jakiegokolwiek przesłanki z ustawy o ochronie danych osobowych uzasadniające proces przetwarzania danych osobowych.

Mówimy więc o dwóch prawach, z których każde ma taką samą wartość: o prawie do informacji i prawie do prywatności. Oba są zagwarantowane konstytucyjnie i konstytucja nie daje palmy pierwszeństwa ani jednemu, ani drugiemu. Każde z nich podlega też pewnemu ograniczeniu na zasadach określonych w przepisach ustaw.

Oczywiście granica oddzielająca sferę prywatności od sfery powszechnie dostępnej zwykle przebiega tam, gdzie życie jednostki zaczyna być przedmiotem usprawiedliwionego zainteresowania innych ludzi. Wskazanie tej granicy jest często bardzo trudne. Państwo jako praktycy też na pewno spotykają się na co dzień z pytaniem: ile informacji mogą udostępnić albo pozyskać, ażeby nie być narażonym na zarzut naruszenia prywatności innych osób? Bo przecież każdy może wystąpić do sądu cywilnego z powództwem o naruszenie jego dóbr osobistych, albo do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z zarzutem naruszenia ustawy o ochronie danych osobowych.

Zasadniczą sprawą, na którą należy zwrócić uwagę, jest jednak niezrozumienie zasad ustawy o ochronie danych osobowych, bo nie do każdej sytuacji znajduje ona zastosowanie, choć administratorzy powołują się na nią usprawiedliwiając odmowę udostępnienia informacji publicznej.

W jakich przypadkach nie należy się na nią powoływać? Choćby w przypadku ujawnienia danych osób zmarłych, bo ustawa o ochronie danych osobowych ma zastosowanie wyłącznie do osób żyjących, które mogą realnie korzystać z jej dobrodziejstw.

Ustawa nie ma też zastosowania do przedsiębiorców. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Administrator nie może więc odmawiając udostępnienia informacji o przedsiębiorcy powoływać się na regulacje ustawy o ochronie danych osobowych, a więc regulację prawa, które nie ma zastosowania do takich podmiotów w zakresie prowadzonej przez nich działalności gospodarczej.

Ustawa nie znajduje również zastosowania do przetwarzania informacji o osobach prawnych i jednostkach organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej. A zdarza się, że także informacje o działalności tych podmiotów nie są udostępniane z powołaniem się na ustawę o ochronie danych osobowych. Jest to już zupełny absurd i można z tego wysnuć jedynie taki wniosek, iż ustawy o ochronie danych osobowych w ogóle się nie czyta albo nie rozumie.

Zgodnie z artykułem 1. ustawy o ochronie danych osobowych każdy ma prawo do ochrony danych osobowych jego dotyczących. Natomiast zgodnie z ustępem 2. tej ustawy przetwarzanie danych może mieć miejsce ze względu na dobro publiczne osoby, której dane dotyczą osób trzecich w trybie i w sposób określony w ustawie. Artykuł 1. nie jest więc żadną przesłanką udostępnienia bądź nieudostępnienia w drodze ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Natomiast przesłanki, którymi administrator musi się kierować oceniając legalność udostępnienia danych osobowych, są wskazane w artykule 23 i 27. ustawy o ochronie danych osobowych. Na gruncie tej ustawy można powiedzieć, że każdy, kto wyraził zgodę na ujawnienie informacji jego dotyczących, tym samym wyzbył się swojej prywatności w tym zakresie. Ustawa o ochronie danych osobowych mówi, że ich przetwarzanie jest dopuszczalne, gdy osoba wyrazi zgodę, ale przecież zgoda osoby, której dane dotyczą, nie jest jedyną podstawą legalizującą proces przetwarzania danych osobowych.

Otrzymywaliśmy z ośrodków pomocy społecznej i urzędów pracy mnóstwo listów z pytaniem, co zrobić, bo nie mogą wydać decyzji administracyjnej albo przeprowadzić wywiadu środowiskowego, skoro osoba nie wyraziła zgody na przetwarzanie danych osobowych. Mało tego, mimo ustawowego obowiązku organu do prowadzenia określonych czynności często w przepisach rangi ustawy jest wprowadzany zapis, że osoba musi wyrazić zgodę. Ale czy jej brak oznacza, że organa administracji publicznej nie będą mogły wydawać decyzji administracyjnych i przeprowadzać czynności albo że sądy nie będą mogły przeprowadzać czynności dowodowych? Zgoda jest tylko jedną z przesłanek uzasadniających proces przetwarzania ale nie jedyną, zwłaszcza w sytuacji istnienia innych podstaw.

Dla organów administracji publicznej priorytetową przesłankę stanowi przepis prawa, stąd też jest tak istotne, żeby ten przepis był wyraźny, żeby nie powodował dowolności interpretacyjnej, nie wywoływał niejasności, nie prowadził do wydawania sprzecznych rozstrzygnięć administracyjnych.

Rozmawialiśmy o wyrokach i o ustosunkowywaniu się sądu do akt sądowych. Otóż znane jest rozstrzygnięcie sprzed kilku lat, z którego by wynikało, że akta prokuratorskie podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Tak więc niejasność przepisu rzeczywiście powoduje trudności interpretacyjne i wydawanie różnych rozstrzygnięć także przez sądy, co nie sprzyja zapewnieniu jakości prawa i postrzeganiu go jako stabilne. Dlatego podkreślam, że zgoda na ujawnianie informacji nie stanowi jedynej podstawy, należy też uwzględniać przepisy prawa, który powinny być jasne i wyraźne.

Pan Sawicki wskazał na przepis określający dosyć ograniczony zakres informacji, które mają prawo udostępniać komitety wyborcze. Owszem, zakres jest wąski, ale ustawodawca zadecydował, że tylko w takim zakresie dane będą zbierane. W związku z tym odebranie informacji w zakresie szerszym nie jest możliwe. Ich pozyskanie byłoby możliwe za zgodą osób bezpośrednio zainteresowanych.

Przepisy rzeczywiście są tak sformułowane, że nie zawsze dają możliwość pozyskania informacji, które mogłyby służyć szeroko pojętemu interesowi publicznemu i zapobiegać różnym nieprawidłowym zjawiskom społecznym. Ale też występując w imieniu Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, a więc rzecznika ochrony prywatności w tym zakresie, nie mogę nie wspomnieć o projektach przepisów, które zostały przesłane nam do akceptacji. Zakres informacji, jakie ustawodawca chciałby pozyskiwać i udostępniać innym podmiotom, był tam wyjątkowo szeroki i tylko dzięki naszej ingerencji udało się powstrzymać zakusy na pozyskiwanie ogromnej ilości informacji przez instytucje, które mogłyby je wykorzystywać i posługiwać się nimi w różnych celach.

Z jednej strony zakres informacji określony przez ustawodawcę może wydawać się zbyt wąski. Ale z drugiej istnieje niebezpieczeństwo zbyt jego poszerzenia, bo o ile wykorzystanie informacji w takim zakresie przez fundację, która jest gospodarzem tego

spotkania, byłoby słuszne, o tyle inne instytucje mogłoby się nimi posługiwać w innych celach.

Wspomniane dwa prawa należy zawsze wyważyć, co jest bardzo trudne. W GIODO ta waga nieustannie pracuje. Sprawdzamy, czy nadać prymat prawu do prywatności, czy też prawu do pozyskania informacji. Nie każda informacja jest informacją publiczną. A z niewłaściwą interpretacją przepisów i niesłusznym udostępnianiem albo odmową udostępniania informacji stykamy się bardzo często.

Wróć jeszcze do bardzo istotnej kwestii przesłanek uzasadniających udostępnianie danych osobowych. Istnieje szereg umów legalizujących proces przetwarzania danych osobowych, szereg przepisów, które bez zgody osoby pozwalają na udostępnienie jej danych osobowych, oraz tak zwana przesłanka niezbędności realizacji określonych prawem zadań dla dobra publicznego. Tą przesłanką próbują usankcjonować różne specyficzne działania - nie zawsze zgodne z prawem - instytucje, które nie są w stanie powołać się na zgodę osób, przepisy prawa czy jakiegokolwiek inne przesłanki. Co to oznacza, że dane są niezbędne dla realizacji określonych prawem zadań, i to dla dobra publicznego? Trudno ocenić, czy ich udostępnienie rzeczywiście służy to dobru publicznemu, czy też dobru określonej firmy.

Wspominaliśmy tu o kancelarii, której interesem jest pozyskanie informacji dla własnych celów. A znamy przecież instytucje, które pozyskują informacje wyłącznie dla celów marketingowych, po to, żeby danymi handlować i na nich zarabiać. Dzisiaj prawo do informacji nie ma już charakteru wirtualnego, dzisiaj informacja jest wartością materialną. Dane osobowe klienta o odpowiednim profilu kosztują. Bazy danych sprzedaje się za ogromne pieniądze – na przykład dealerom chcącym sprzedać samochód czy deweloperom chcącym zaoferować swoje usługi.

Jeżeli chodzi o udostępnianie informacji publicznej, należy zwracać uwagę na to, czy zakres przekazywanych informacji jest rzeczywiście niezbędny dla potrzeb takiego udostępnienia. Często pojęciem informacji publicznej próbuje się objąć dokumenty zawierające dane szczególnie chronione. Zgodnie z artykułem 27. ustawy o ochronie danych osobowych istnieje ściśle określony katalog takich danych i należą do nich informacje o naszej seksualności, poglądach politycznych, kodzie genetycznym, wyrokach skazujących, mandatach karnych czy przekonaniach filozoficznych.

Co do zasady proces przetwarzania tych danych jest niedopuszczalny, ale istnieje dziesięć przypadków, które go legalizują. Jest to między innymi pisemna zgoda osoby, której dane dotyczą, a także przepis szczególny, stwarzający gwarancję ochrony danych osobowych i upoważniający do przetwarzania tych, a nie innych danych. W ustawie o ochronie danych osobowych wskazano również inne przesłanki legalizujące przetwarzanie danych szczególnie chronionych. Jest to możliwe chociażby dla potrzeb zatrudnienia czy świadczenia usług przez podmioty trudniące się leczeniem. Badając proces udostępnienia danych osobowych, zwracamy uwagę na to, czy zaszła którakolwiek z przesłanek uzasadniających ich udostępnienie. W naszej praktyce bardzo często spotykamy się z kilkoma problemami. Po pierwsze, różne urzędy w niewłaściwy sposób kwalifikują informacje jako publiczne. Tak się dzieje choćby wtedy, kiedy obywatele zgłaszają nieprawidłowości, których dopuszczają się jakieś instytucje, i organy właściwe do zajęcia się sprawą wszczynają wobec tych podmiotów postępowanie z urzędu. Często stroną postępowania mającego na celu zbadanie, czy rzeczywiście dochodziło do popełnienia określonych nieprawidłowości, czynią wyłącznie podmiot, wobec którego postępowanie wszczęto. I automatycznie udostępniają temu podmiotowi informacje o osobach zgłaszających nieprawidłowość, zakładając, że wszystko, co wpływa do instytucji publicznych, jest informacją publiczną. Jeśli Kowalski doniósł, że zakład oczyszczania ścieków w określonej jednostce nie wykonuje należycie swoich zadań i na terenie jego osiedla mieszkańcy mają są z tego powodu problemy, to jego pełne dane osobowe – imię, nazwisko, adres zamieszkania i numer telefonu – są przekazywane temu

zakładowi przez urząd wszczynający postępowanie wobec zakładu. Skutek jest taki, że Kowalski dostaje telefony z pogrozkami, bo jakoby wszczyna spory. Tego typu działanie - pomijając fakt udostępnienia zbyt szerokiego zakresu informacji – stwarza zagrożenie żywotnych interesów takich osób.

Kolejna kwestia to właśnie zakres udostępnianych informacji. Od kilku lat zauważamy problem udostępnienia na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej (BiP) informacji dotyczących uchwał, które zapadły w wyniku skarg. Bardzo długo zastanawialiśmy się nad zagadnieniem naruszenia prawa do prywatności osób, które składają skargi i potem zostają wskazane w treści publicznie dostępnych uchwał. A przecież uchwała powinna podlegać upublicznieniu.

BiPy są prowadzone w bardzo różny sposób i trzeba włożyć jeszcze wiele pracy w ich dopracowanie, by spełniały wymogi ustaw. Prawda jest taka, że wszystko, co trafia na strony internetowe - i nie szerzę spiskowej teorii dziejów – dostaje się w przestrzeń wirtualną, z której trudno informację usunąć. Przeróżne informacje są przecież ściągane ze stron internetowych przez podmioty specjalizujące się np. w profilowaniu klientów. Czy podmiot, który powiedzmy prowadzi nabór na określone stanowiska, nie ma prawa serfować po internecie i szukać publicznie dostępnych informacji? Czy można zabronić w dobie rozwoju nowoczesnych technologii wykorzystywania informacji z internetu? Dlatego z punktu widzenia zasad ochrony danych osobowych jest istotne, ażeby wiedzieć, co do internetu przekazywać i czy zakres informacji przekazywanych tą drogą jest rzeczywiście adekwatny. Oprócz przesłanek, o których już mówiłam, jest jeszcze jedna, bardzo istotna zasada niezbędności dla realizacji określonego celu. Mało tego, dane osobowe należy po zrealizowaniu celu, dla którego zostały przetworzone czy udostępnione, niezwłocznie usunąć i zaprzestać ich przetwarzania. Powstaje problem, jak zaprzestać przetwarzania danych osobowych, które trafiły w przestrzeń informatyczną; jak pogodzić prawo do prywatności z posługiwaniem się później tymi informacjami przez różne podmioty w różnych celach.

Wracając do uchwały, o której mówiłam, niewątpliwie cenne jest dla nas rozstrzygnięcie wojewódzkiego sądu administracyjnego, który przyznał rację Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych. Generalny inspektor uznał, że udostępnienie imienia i nazwiska osoby skarżącej w sprawie dotyczącej przydziału lokalu, czyli de facto identyfikacja jego lokalu, było nieadekwatne dla potrzeb upublicznienia tych informacji w BiP. Przy tym sąd uznał tak wbrew zarzutom burmistrza, że GIODO ingeruje w treść uchwał, chociaż nie ma do tego uprawnień.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych jako jedyny organ do spraw badania legalności przetwarzania danych osobowych koncentrował się wyłącznie na udostępnieniu danych osobowych na stronie internetowej. Uznając zakres udostępnionych informacji za nieadekwatny i nakazując usunięcie imienia i nazwiska, doszliśmy do wniosku, iż ten dokument nadal będzie spełniał swoją funkcję. Sąd administracyjny potwierdził to stanowisko, wskazując, że treść aktu administracyjnego nie traci w tym przypadku waloru informacyjnego, albowiem wynika z niego, kto i w jakiej sprawie zajął stanowisko, a przecież o to chodzi w tej sprawie. Sąd uznał, że celem BiP jest powszechne informowanie w sprawach publicznych i w tym przypadku cel ten został osiągnięty bez publikowania danych osobowych w postaci imienia i nazwiska osób, których dotyczyła uchwała. Wyrok ten jest prawomocny.

Strona tego wyroku nie zaskarżyła i trochę tego żałuję, bo jestem bardzo ciekawa, jak by się ustosunkował do stanowiska sądu Naczelny Sąd Administracyjny. Zarówno wojewódzkie sądy administracyjne, jak i Naczelny Sąd Administracyjny wydawały już różne rozstrzygnięcia w podobnych sprawach. W orzeczeniu dotyczącym protokołu z kontroli przeprowadzonej przez Państwową Inspekcję Pracy wojewódzki sąd administracyjny również

uznał, że publikowanie protokołu z wyłączeniem danych osobowych będzie spełniać swoją funkcję publiczną, a nie naruszy prywatności osób, których dane dotyczą.

Na koniec chciałam poruszyć kwestię okresu przechowywania informacji publicznej. Powstaje pytanie, jak długo informacje mają być widoczne, zwłaszcza na stronach internetowych. Jest to pytanie zasadnicze, a rodzi się ono na tle skarg i pytań, które do nas wpływają. Zwrócił się do nas ostatnio pewien pan, którego dane umieszczono w informacjach o konkursie. Mówił tak: nie kwestionuję potrzeby umieszczenia informacji, startowałem w wyborach na to stanowisko, cieszę się, że dzięki umieszczeniu moich informacji byłem przez jakiś czas sławny, ale minęły od tego czasu trzy lata, a ja nadal tam widnieję. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie reguluje wprost kwestii, jak długo mają być udostępniane takie informacje, zwłaszcza na stronach internetowych, skąd są pobierane przez różne podmioty. W świetle rozwoju nowoczesnych technologii powstaje pytanie, czy aktualizacja danych jest odpowiednio dokonywana i jak ją przeprowadzać. Znajdą się przecież zwolennicy poglądu, że dostęp do informacji publicznej należy zapewnić do końca świata i jeden dzień dłużej. Być może przy analizowaniu potrzeby dalszego udostępniania danych należałoby brać pod uwagę fakt realizacji celu.

Odpowiadając w konkluzji na pytanie zadane mi na początku, mogę powiedzieć, że bardzo często poprzez niezrozumienie zasad ustawy o ochronie danych osobowych jest ona traktowana jako bariera w pozyskiwaniu informacji, które powinny być w istocie udostępniane. Informacja o opisywanym wyborze kandydatów na stanowisko w organie administracji rządowej nie powinna być traktowana jako prywatna, jeżeli rozważamy tak nieduży zakres danych jak samo imię i nazwisko. Osoby, które startują na stanowisko organu, a więc podejmują określone działania w sferze publicznej, powinny liczyć się z częściową utratą prywatności. Natomiast nie wszystkie informacje o osobach piastujących funkcję publiczną powinny być udostępniane. Ustawa o ochronie danych osobowych pozwala na ochronę informacji chociażby dotyczących sfery życia intymnego. Nie zawsze i w nie każdej sytuacji tego typu informacje są niezbędne dla realizacji celu, jakim jest dostęp do informacji publicznej. W związku z tym każdy przypadek powinien być analizowany indywidualnie. Na gruncie obowiązujących przepisów nie mogę stworzyć reguły udostępniania informacji, bo ten sam zakres informacji może adekwatny, jeżeli chodzi o zaspokojenie prawa do informacji publicznej, a w innych okolicznościach już prowadzić do naruszenia prawa do prywatności danej osoby. Wszystko zależy od sytuacji. Za każdym razem musi być dokonywana ocena, ażeby nie dochodziło z jednej strony do pokrzywdzenia osób, których dane dotyczą, i naruszenia zasad ochrony danych osobowych, ale z drugiej strony do nadużyć poprzez bezprawne powoływanie się na tę ustawę i ograniczania prawa dostępu do informacji.

Grażyna Kopińska: Muszę potwierdzić, że kilka razy podczas prac komisji sejmowych rzeczywiście byłam świadkiem sytuacji, gdy przedstawiciel GIODO bardzo skutecznie działał na rzecz ograniczenia prywatności, która była zakładana w projekcie ustawy, i popieraliśmy tego typu działania. Jednakże w kilku innych przypadkach miałam poczucie, że brakuje analogicznej instytucji po stronie dostępu do informacji. A wiadomo, że posłowie, ale też wszystkie inne instytucje państwowe, inaczej traktują przedstawiciela instytucji publicznej, jaką jest Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, a inaczej przedstawiciela organizacji pozarządowych, którzy domagają się większego dostępu do informacji. Teraz zabierze głos właśnie przedstawiciel pozarządowego centrum dostępu do informacji publicznej, pan Szymon Osowski.

Szymon Osowski, Pozarządowe Centrum Dostępu do Informacji Publicznej przy Stowarzyszeniu Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich: Dopełnię nieco uwagi dotyczące procedury dostępu do informacji publicznej oraz jego ograniczania ze względu na prawo do

prywatności, ale najpierw trochę prywaty w związku z tym, iż dziś obchodzony jest dzień ochrony danych osobowych. We wrześniu jest obchodzony Międzynarodowy Dzień Prawa do Informacji. Nawiązując do tego dlatego, że ustawy o dostępie do informacji publicznej i o ochronie danych osobowych realizują konstytucyjne prawa. To nieprawda, że pomiędzy tymi ustawami jest konflikt. Działam na rzecz swobodnego dostępu do informacji publicznej, ale nie uważam, żeby ustawa o ochronie danych osobowych wchodziła w konflikt z ustawą o dostępie do informacji publicznej. Pozostaje natomiast kwestia praktyki stosowania tej drugiej ustawy. Stoi ona w całkowitej sprzeczności z duchem tego aktu prawnego i z prawem człowieka do informacji.

Tak jak wspomniała moja przedmówczyni rzadko wydawane są decyzje o odmowie udostępnienia, trzeba pamiętać, iż w momencie ograniczenia dostępu do informacji publicznej ze względu na ochronę prywatności powinna zostać wydana decyzja. Tymczasem decyzje wydawane są może w 10 procentach przypadków. Najczęściej wnioskodawcy otrzymują pismo z informacją, iż „Przykro nam, nie możemy udostępnić informacji ze względu na ochronę prywatności albo ochronę danych osobowych”. I koniec. Nie ma pouczenia o możliwości wniesienia powództwa o udostępnienie informacji publicznej, brakuje elementów, które sugerowałyby, że to jest decyzja, a zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej tylko decyzją może zostać ograniczony dostęp do informacji publicznej. Dlaczego to jest ważne? Bo w momencie wydania decyzji wskazuje się, co możemy dalej zrobić - że możemy się odwołać albo wnieść powództwo do sądu powszechnego.

W tych 10 proc. przypadków, kiedy decyzja zapada, nie jest ona wydawana prawidłowo. Nie ma pouczenia powszechnego jakim wspominałem przed chwilą. Brak jest elementów decyzji artykułem których stanowi art. 16. ustęp 2. ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie wymieniona się osób, które zajęły stanowisko w sprawie, itd.

W tym zakresie warto wspomnieć, iż w listopadzie zeszłego roku samorządowe kolegium odwoławcze (SKO) orzekło, że nie będzie rozpatrywało odwołań od decyzji w przypadku powołania się na ochronę danych osobowych, bo na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej przysługuje tylko i wyłącznie powództwo do sądu powszechnego.

Stanowisko SKO wskazuje, iż w przypadku ochrony prawa do prywatności w tym ochrony danych osobowych – w przypadku powołania się na ochronę danych osobowych jedyną dostępną drogą jest powództwo. Jakie to ma konsekwencje? Wnioskodawca staje przed sądem powszechnym na zasadzie równości stron w postępowaniu cywilnym i występując przeciwko jakiejś instytucji, która dysponuje na przykład obsługą prawną, więc ta osoba stara się dowieść, że chodzi o informacje publiczne, które winny być jawne. Jest to moim zdaniem duże utrudnienie w dostępie do informacji publicznej, ponieważ artykuł 22. ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazuje, że tylko w czterech przypadkach przysługuje nam procedura sądowo-administracyjna - między innymi ochrony tajemnicy państwowej, służbowej i statystycznej. W każdym innym przypadku w razie powołania się na ograniczenie dostępu do informacji publicznych przysługuje powództwo do sądu powszechnego

W tej chwili jest w toku nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zobaczmy, jak się sprawy potoczą i jak zostanie rozwiązany problem odwołań. Niemniej podkreślam, że nie są wydawane decyzje, które ułatwiłyby dostęp do informacji, ponieważ wnioskodawcy zapoznali się z uzasadnieniem, podstawą prawną odmowy udostępnienia i ewentualnie wiedzieliby jakie kroki mogą dalej podejmować. Moim zdaniem jest to sposób na stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Gdybyśmy ją właściwie stosowali, procedury byłyby krótsze, a dostęp do informacji łatwiejszy. Również ewentualne ograniczenia mogłyby być zrozumiałe dla wnioskodawców w przypadku wydania prawidłowej decyzji.

Jako przykład podam sprawę, w której uczestniczyłem. W momencie wydania decyzji wskazano, że jest możliwość odwołania do SKO lub do sądu powszechnego. Osoba odwołała się do SKO, minął jakiś czas i z kolegium nadeszło postanowienie, że SKO nie może zająć się tą sprawą. Wówczas ta osoba złożyła pozew do sądu powszechnego. Informację publiczną, o którą zabiegała i która powinna jej zostać udzielona w ciągu 14 dni, otrzymała po roku. Również w przypadku programu Płatnik, gdzie powołano się na ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa sprawa trwała dwa lata. Trudno uznać, iż czas taki jest realizacją zasady dostępu do informacji jaką jest niezwłoczność.

Był też taki przypadek, że osoba złożyła wniosek o udostępnienie jej umowy pomiędzy gminą a organizacją pozarządową, żeby sprawdzić, na jakich zasadach gmina wynajmuje lokal komunalny. Co się okazało? Odmówiono dostępu do informacji publicznej, ale w taki sposób, że najpierw zażądano od tej osoby, żeby złożyła wniosek o ujawnienie danych osobowych. Ta osoba odpisała, że nie ma żadnych podstaw prawnych do złożenia wniosku o udostępnienie danych osobowych, bo przecież jest ustawa o dostępie do informacji publicznej. W następnym kroku wydano decyzję na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, że ze względu na ochronę prywatności osób, które podpisały tę umowę, nie może ona być udostępniona. Wspomniana osoba pisze więc pozew do sądu powszechnego i musi udowodnić, że dane osób, które występują w imieniu organizacji pozarządowej, są jawne. Podaje przykład ze strony internetowej tej organizacji pozarządowej, podaje link do KRS, który jest jawny, i wskazuje, że tożsamość tych osób jest jawna, a sąd cywilny, który dostał pozew, od trzech miesięcy nie zrobił nic oprócz nadania mu sygnatury. Nawet nikogo nie wezwał, chociaż specjalnie nie uiszczono opłaty od wniesienia pozwu, żeby to zrobić. W ciągu trzech miesięcy sąd cywilny nie podjął żadnej decyzji. W związku z tym, że to pierwsza podobna sprawa w tym sądzie, podejrzewam, że nawet z wyznaczeniem opłaty od pozwu jest kłopot.

To pokazuje, jak nam wciąż daleko do odpowiedniego stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej. Artykuł 5. ustęp 1. i 2. i artykuł 22. pozwalają na swobodne udostępnianie informacji publicznych wraz z ewentualną ochroną danych wrażliwych. Moim zdaniem nie ma tu problemu i podmioty, które udostępniają informacje publiczną, mogą wydać prawidłową decyzję, jak chcą i znajdują ku temu właściwą podstawę prawną.

W świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej kolejny kłopot pojawia się wtedy, kiedy podmioty nie są zaliczane do szeroko rozumianych organów władzy publicznej. Na przykład spółka Koleje Mazowieckie, która ma obowiązek udostępnienia informacji publicznej, ani nie prowadzi Biuletynu Informacji Publicznej, ani nie wydaje decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy czy danych osobowych, bo twierdzi, że chociaż powinna udostępniać informacje publiczną, to nie podlega ustawie o dostępie do informacji publicznej, a kodeks postępowania administracyjnego nie ma w tym przypadku zastosowania. I znów trzeba dochodzić swoich praw przed sądem.

Oczywiście, tak jak podkreślano, w ustawie o dostępie do informacji publicznej są niedociągnięcia, jest ona trudna w stosowaniu i wiele rzeczy trzeba z niej wyinterpretować. Ale też po siedmiu latach jej obowiązywania wciąż nie ma świadomości i wiedzy o jej funkcjonowaniu i z tego punktu widzenia zastanawiam się, na ile adekwatna jest nowelizacja. Czy nowelizacja pozwoli ją prawidłowo zastosować? Nie wiem.

Chciałbym podkreślić jeszcze jedno. Z informacji podanych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika, że prowadzenie głównej strony Biuletynu Informacji Publicznej będzie podlegało Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych. Czyli przynajmniej na etapie uzgodnień międzyresortowych jest takie założenie, że GIODO będzie prawdopodobnie

zajmować się stroną główną BIP. Powstaje pytanie, na ile Generalny Inspektor Danych Osobowych, który ma kompetencje w zakresie prawa do prywatności i ochrony danych osobowych, powinien zajmować się prawem do informacji i dostępem do informacji publicznej, nawet w postaci strony głównej BIP?

Kolejne pytanie, które się nasuwa odnośnie zakresu ochrony danych osobowych, dotyczy kształtu formularza wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Często pojawia się w nim w główce imię, nazwisko, adres, PESEL, NIP, adres i telefon kontaktowy. Może się w nim też znajdować następująca klauzula: „Wyrażam zgodę na przetwarzanie danych osobowych zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych”. Podmioty prowadzą też coś takiego jak rejestr wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Wpisuje się tam imię, nazwisko, adres, czego wniosek dotyczył, jak sprawę załatwiono – czy odmownie, czy też dane udostępniono, a jeśli tak, to kto to zrobił, data wpływu wniosku, data wysłania odpowiedzi. Przypuśćmy, że we wniosku o informację publiczną znajdują się na przykład moje dane. Po realizacji tego wniosku powinny zostać usunięte. Tymczasem w takim rejestrze są najczęściej przechowywane przez rok, dwa czy trzy lata. Czy taki rejestr spełnia definicję zbioru danych zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych? A może nie spełnia? Jeśli spełnia, to czy ktokolwiek próbował go zarejestrować?

Jest dużo aspektów, o których moglibyśmy rozmawiać, ale jeszcze raz powtórzę, że nie ma mowy o konflikcie. Jeżeli będziemy prawidłowo stosowali ustawę o dostępie do informacji publicznej, jeżeli odpowiednio wyważymy prawo do prywatności i prawo do informacji publicznej, nie będą one sprzeczne. Dotyczą one innych sfer i są moim zdaniem tak samo ważne. Moim zdaniem należy prowadzić bardzo dużo działań w zakresie edukacji i informowania, starać się wskazywać, jak prawidłowo stosować ustawę o dostępie do informacji publicznej.

Monika Krasieńska: Padło pytanie, czy zestaw informacji zawierający imię, nazwisko, adres zamieszkania – i, jak słyszę, również NIP i PESEL, jest zbiorem danych osobowych. Jeżeli tego typu dane są gromadzone według określonych kryteriów – a może to być kryterium osobowe lub kryterium rzeczowe, czyli np. data wpływu i numer porządkowy nadany określonym informacjom – spełniają one definicję zbioru danych osobowych zawartą w artykule 7. punkt 1. ustawy o ochronie danych osobowych.

Jeżeli istnieje zbiór danych osobowych, to administrator powinien przede wszystkim sprawdzić, czy podlega on rejestracji. Często zbiory z przyczyn wskazanych w artykule 43. ustęp 1. ustawy o ochronie danych osobowych w ogóle rejestracji nie podlegają i wtedy wszczynanie jakiegokolwiek procedury rejestracyjnej jest niecelowe. W ustawie o ochronie danych osobowych jest mowa, że administratorzy są zwolnieni z rejestracji między innymi takich zbiorów, które dotyczą danych powszechnie dostępnych.

Wydaje mi się, że dane wnioskodawców występujących o udostępnienie informacji publicznej nie są informacją publicznie dostępną. Oczywiście tę spiralę można nakręcać. Jeżeli ktoś wystąpi w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej z pytaniem, kto wystąpił w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej w ciągu ostatnich trzech lat, to wydaje mi się, że także tu odpowiedź powinna być taka, jak w opisywanym przez panią sędzię przypadku wokand. Ważny jest cel i potrzeba pozyskania informacji, albowiem ustawą nie może generować dodatkowych kosztów po stronie administratorów danych. Nie po to została opracowana, ażeby paraliżować instytucje publiczne czy firmy prywatne, które też posiadają dane osobowe.

Dlatego należałoby się zastanowić, czy tego typu zbiory nie powinny być zgłoszone do rejestracji. Jak słyszę, czas oczekiwania na rejestrację dłuży się niektórym zgłaszającym. Na usprawiedliwienie mogę powiedzieć tylko tyle, że na każdą z osób pracujących przy rejestracji zbiorów przypada rocznie kilkaset z wpływających kilku tysięcy zbiorów do

rejestracji. Do tej pory zgłoszono ich kilkadziesiąt tysięcy. Niestety biorąc pod uwagę kryzys gospodarczy, jest wątpliwe, ażeby można było zatrudnić większą liczbę osób do rejestracji zbiorów, który to obowiązek spoczywa na administratorach z mocy ustawy. Dlatego bardzo proszę o cierpliwość, a ze swojej strony dołożę starań, ażeby sprawdzić, dlaczego fundacja do tej pory nie dostała informacji na ten temat.

Szymon Osowski: Chcę jeszcze poruszyć kwestię ujawniania dokumentów, w których występują dane wrażliwe. Bardzo mi się podoba ostatnie stanowisko Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych dotyczące publikowania interpelacji radnych i zmierzające w tym kierunku, by nie ograniczać dostępu do całych dokumentów, tylko udostępniać je po zaczerzeniu jakiegoś elementu. Ten pretekst jest bowiem często nadużywany. Zdarza się, że całego dokumentu nie udostępnia się tylko dlatego, że w ósmym wersie pojawiają się dwa czy trzy wrażliwe słowa.

Na zakończenie kilka słów o tym, jak powinien wyglądać wniosek o dostępie do informacji publicznej. Wychodzę z założenia, że powinien się tam znajdować tylko zakres żądania i ewentualnie forma udostępnienia. Jeden z wojewodów już zresztą wprowadził elektroniczny formularz udostępniania informacji publicznej, w którym jest wymagany tylko zakres żądania i nic więcej, nawet imię i nazwisko wpisuje się opcjonalnie. Należy też podać adres e-mailowy, na który ma być dostarczona informacja. Ten przykład jest o tyle sympatyczny, że początkowo ten system nie działał. Napisałem o tym do wojewody, na co on odpisał: już działa, proszę sprawdzić.

I drugi przykład: ktoś napisał wniosek do GIODO o udostępnienie informacji, podpisał się w imieniu organizacji i nie załączył statutu. Otrzymał odpowiedź, że inspektor nie mógł ustalić, jaka osoba lub podmiot kieruje wniosek, ani nawet założyć, czy o udostępnienie informacji ubiega się podmiot istniejący, czy też fikcyjny.

Nie za każdym razem musimy wiedzieć, kto składa wniosek o informację publiczną. O taką informację jak godziny otwarcia urzędu można poprosić nie przedstawiając się, a przecież to także jest informacja publiczna.

Oczywiście bardzo ważne jest ograniczanie dostępu do informacji publicznych w przypadku danych, które muszą być chronione konstytucyjnie, na mocy praw człowieka czy prawa do prywatności. Wracamy więc do konkluzji, że za każdym razem trzeba to wyważyć.

Dyskusja

Rafał Korzyński, Klub Integracji Europejskiej: Padło tu wiele ciekawych przykładów, ale jeden zwrócił moją uwagę jako bardzo szczególny i niepokojący. Była tu mowa o usunięciu z upublicznionej uchwały o przydziale mieszkań imienia i nazwiska osoby, której mieszkanie przydzielono. To niepokojące, bo gdyby taka instytucja jak ta fundacja postanowiła zrobić raport na temat tego, czy w sferze przydziału mieszkań zapadają decyzje uzależnione od politycznej przynależności czy powiązań rodzinnych osób, od których zależą te przydziały, to zderzyłaby się ze ścianą. Nie byłoby takiej możliwości.

Po drugie - i to argument jeszcze poważniejszy - jak lokalna społeczność ma dokonać oceny działań wybrańców, którym powierzyła swoje mienie, bo domyślałam się, że chodziło o mieszkania socjalne, czyli środki publiczne? Jak ocenić, czy to rzeczywiście np. wielodzietna rodzina, nie znając jej nazwiska? Wydaje mi się, że popełniono bardzo poważny błąd. Przepraszam, że komentuję wyrok sądu, ale ten przykład dla mnie kontrowersyjny.

Ponadto jeśli chodzi o termin przechowywania danych w Biuletynach Informacji Publicznej czy w ogóle w formie elektronicznej, to po roku tracą one wszelką wartość marketingową i szansa ich wykorzystania w tym celu spada. Więc jeżeli nie chcemy utrudniać pracy

historykom, socjologom i dziennikarzom, przechowujmy je bezterminowo, bo to dużo nie kosztuje, a straty wynikające ze zniknięcia tych danych mogą być dość duże.

Agata Wiśniewska, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych: Mam nadzieję, że szykowane nowelizacje zaradzą w jakimś stopniu niezrozumieniu tych ustaw, co jest chyba winą ustawodawcy i wynika z użycia w nich języka dającego możliwość szerokiej interpretacji.

Ale chcę wrzucić kamyczek do ogródka GIODO. Kilka miesięcy temu zadzwoniłam z pytaniem, czy muszę rejestrować pewne informacje. Osoba, która mi odpowiedziała, zasugerowała, żebym jeszcze napisała do departamentu, który się tym zajmuje. Okazało się, że pisemnie udzielono mi innej odpowiedzi niż telefonicznie. Powstaje wobec tego pytanie o zasadność udzielania informacji telefonicznie, skoro nie są one wiążące. Moim zdaniem kolosalnym problemem jest niedouczenie pracowników administracji, którzy udzielają informacji - zarówno w kwestii ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak i ustawy o ochronie danych osobowych.

Wydaje mi się – choć mogę się mylić – że samo imię i nazwisko to niekoniecznie dane osobowe, bo za takie uważa się informacje, które pozwalają człowieka zidentyfikować. Tymczasem przykładowo Agat Wiśniewskich jest w Warszawie ileś tam, więc w moim przypadku samo podanie imienia i nazwiska oraz miejscowości zamieszkania nie będzie daną osobową, ale w przypadku jakiejś małej miejscowości czy osób o rzadkim nazwisku już tak.

Chcę podać przykład współpracy z instytucjami, które są w Polsce odpowiedzialne za wdrażanie funduszy europejskich - czyli administracji rządowej i samorządów, które prowadzą sekretariaty komitetów monitorujących. W tych komitetach zasiada mnóstwo osób reprezentujących różne grupy interesów. My jako federacja prowadzimy monitoring aktywności pozarządowych członków tych komitetów. Prosimy sekretariaty o takie informacje jak protokoły posiedzeń, listy obecności i uchwały podjęte przez komitety. To nie są informacje niejawne i siłą rzeczy powinny być udostępniane na stronach. Po naszych pytaniach zaczęto je tam umieszczać, ale mieliśmy przypadek, że urząd odpowiedział nam, byśmy wystąpili do niego w trybie dostępu do informacji publicznej. Wobec tego teraz automatycznie zawsze występujemy w trybie dostępu do informacji publicznej, chociaż podkreślam, że chodzi o informację, która powinna być udostępniana przez sam urząd.

Jeśli chodzi o dane osobowe, to wydaje mi się, że zarówno po stronie obywateli, jak i urzędów często panuje niezrozumienie tego, kim jest osoba publiczna. Brak świadomości, że jest nią nie tylko ktoś, kto stara się o urząd prezydenta miasta, ale również pracownicy urzędów publicznych czy członkowie komitetów, chociaż te ostatnie są funkcjami społecznymi. O tym, kto nią jest, przesądza interes publiczny

Przy tym słuchając pani sędzi miałam poczucie, że urząd szuka w ustawie możliwości odjęcia sobie pracy w postaci udostępnienia i przetwarzania danych. Ja to rozumiem, tylko dlatego mam cierpieć jako obywatel z tego powodu, że urzędowi brakuje pracowników albo że ma on nieodpowiednio zorganizowaną strukturę?

Generalnie odnoszę wrażenie, że w administracji publicznej przyjęto - choć oczywiście nie zawsze i nie wszędzie - takie podejście, żeby raczej ograniczać udostępnianie informacji. Nie dlatego, że ktoś może je wykorzystać do niecnym celów, ale dlatego, że my jako urząd reglamentujemy pewne dobra. Nie ma takiego nastawienia, że zasadniczo to, co robimy, jest jawne i przejrzyste, a jeśli nie udostępniamy jakichś informacji, to dlatego, żeby chronić czyjeś interesy. Jest wręcz odwrotnie.

<Autor wypowiedzi nie przedstawił się>: Chciałbym nawiązać do tego, co pan Sawicki mówił odnośnie danych osobowych. Jestem przekonany, że ważny interes społeczny, a mianowicie precyzyjne i przejrzyste rozliczanie się partii politycznych, wskazuje, że PESEL powinien być

udostępniany na zasadzie dowolności w momencie spisywania danych osobowych osoby, która wnosi opłatę. Dotyczy to generalnie przejrzystości funduszy życia politycznego, administracyjnego itd.

Chciałbym panu Osowskiemu powiedzieć, że w stolicy formularze, o jakich mówił, obowiązują na podstawie zarządzeń najwyższego urzędnika miasta. Wiemy o tym, bo od wielu miesięcy prowadzimy swego rodzaju monitoring udostępniania informacji publicznej. Obserwujemy wyraźny opór w udzielaniu takiej informacji. Chciałbym w związku z tym zapytać, po jakim czasie od złożenia wniosku można uznać, że nastąpił fakt nieudzielenia informacji.

Chcę powiedzieć, że w najbliższym czasie podejmiemy działanie, które ma przełamać pewną tamę. Wystąpiliśmy już ustnie o udostępnienie wszystkich numerów telefonów komórkowych, które zostały kupione i są otrzymywane przez miejscowy urząd.

Katarzyna Batko, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich: Reprezentuję Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, co jest o tyle istotne, że wyznaję pogląd, iż w Biuletynie Informacji Publicznej należy publikować wszystko do końca świata i jeden dzień dłużej - nie ze względu na historyków czy dziennikarzy, tylko dlatego, że jeżeli są tam informacje właściwe, to nikomu to nie szkodzi, a komuś może przynieśćżytek.

Ponieważ chodzą pogłoski, że w związku z nowelizacją ustawy o dostępie do informacji publicznej GIODO miałyby być urzędem odpowiadającym za stronę główną BIP, mam wątpliwość, czy z tego powodu jedno prawo nie będzie przestrzegane ściślej niż drugie. Moim zdaniem będzie brakowało rzecznika, który mógłby bronić drugiego prawa - do informacji. Wydaje mi się, że nie powinno tak być.

Szymon Osowski: Informacja o tym, że w uzgodnieniach wewnątrzresortowych jest nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej, przewidująca, że GIODO miałyby się zajmować główną stroną BIP, wynika z e-maila przesłanego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. W związku z tym jest to informacja nie dość, że publiczna, to jeszcze pewna.

Monika Krasieńska: Zaczę od tego, że nikogo nie krzywdzimy i, miejmy nadzieję, nie będziemy krzywdzić jako urząd z uwagi na niską liczbę osób zatrudnionych przy rejestracji. Jeśli chodzi o meritum, to wydaje mi się, że Państwa uwagi i wątpliwości potwierdzają jedynie to, o czym była już mowa wcześniej: że każdy z nas - czy to urzędników rozstrzygających o zakresie prawa do prywatności, czy to przedstawicieli sądu, ma wątpliwości dotyczące zakresu ujawnianych informacji i samego procesu ich ujawniania. Jak słusznie wskazano, dostęp do informacji publicznych jest skutkiem, a nie przyczyną. Jest skutkiem działania organów administracji publicznej, które produkują dokumenty o określonej treści. Warto byłoby się zastanowić, czy pewnego rodzaju informacje powinny się rzeczywiście znajdować w określonych dokumentach. Może o adekwatność danych należałoby zadbać już w procesie ich tworzenia. Często zresztą wskazujemy administratorom danych, różnym instytucjom państwowym na potrzebę zachowania adekwatności na poziomie przetwarzania przez te instytucje danych osobowych zgodnie z przepisami. Myślę, że staramy się jak najlepiej wypełniać naszą rolę edukacyjną.

Kwestia udostępnienia informacji publicznej będzie cały czas rodziła wątpliwości, bo nie każdy z Państwa zgodzi się na taki sam zakres informacji. Osoby oczekujące pozyskania informacji zawsze będzie pragnąć, by udostępniono ich jak najwięcej, a ponieważ mamy ustawę o dostępie do informacji publicznej, będą wskazywać, że przynależą im się one z mocy ustawy. Natomiast ci, którzy odpowiadają za udostępnienie informacji, zawsze będą się obawiać, że poprzez ich udostępnienie w zbyt szerokim zakresie zostaną naruszone prawa i

dobra osobiste osób, których te informacje dotyczą. Dlatego wydaje mi się, że ogromna rola przypada samym administratorom - którzy powinni stosować odpowiednie procedury, żeby jak najszybciej wyjaśnić wątpliwości - oraz sądom, aby nie było różnych stanowisk przy tożsamych czy bardzo podobnych stanach faktycznych.

Jeżeli natomiast chodzi o kwestię zakresu danych w uchwale, która została opublikowana w BIP, to – jak podkreślam – umieszczanie danych osobowych w tym przekazniku informacji było przedmiotem postępowania przed GIODO, a następnie oceny sądu. Być może ta ocena byłaby inna, gdyby o udostępnienie informacji wystąpiono w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, czyli po prostu w formie wniosku o udostępnienie tej informacji. W każdym razie w tym przypadku sąd przyznał prymat prawu do prywatności nad prawem do informacji publicznej o dokładnych danych osobowych.

Jeżeli natomiast chodzi o objęcie przez generalnego inspektora funkcji rzecznika do spraw dostępu do informacji publicznej, to do tej pory nie wpłynął do nas żaden konkretny projekt przypisujący nam taką funkcję. Oczywiście swego czasu toczyły się rozmowy i dyskusje między resortami, bo Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zastanawiało się, czy te funkcje nie powinny być połączone, ale trudno mi powiedzieć, jaki będzie skutek tych prac. Póki co, w zakresie naszych kompetencji jest ochrona danych osobowych.

Szymon Osowski: Chcę odpowiedzieć na pytanie, od kiedy liczy się beczynność. Jeśli upłynie 14-dniowy termin na udostępnienie informacji publicznej i nie dostaniemy ani informacji publicznej, ani decyzji, to następnego dnia możemy składać skargę na beczynność.

Co do tego kwestii lokalu, o którym była tu mowa, to uważam, że każdy ma prawo do takiej informacji, niezależnie od tego, kim jest. Wynagradzać można w różny sposób, także przez lokal. Chciałbym, żeby takie dane były w mojej społeczności lokalnej jawne, żebym wiedział, na jakich zasadach, ale też ewentualnie komu lokale są przyznawane.

Czekam z niecierpliwością na oficjalny dokument dotyczący nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wtedy dużo zagadnień, które tu poruszyliśmy, może się rozstrzygnąć. Ale byłbym za tym, że jeśli ma powstać w Polsce organ stojący na straży prawa dostępu do informacji publicznej, niech to będzie niezależna instytucja i autonomiczna.

Adam Sawicki: Zgadza się, że PESEL powinien być udostępniony. Należy jednak pamiętać o zakresie tego udostępniania. Jest to numer wykorzystywany bardzo powszechnie w różnych instytucjach i w różnych celach. Pozwala on przekazać o danej osobie bardzo dużo informacji. Trzeba więc oczywiście wyważyć, jak szeroki powinien być do niego dostęp. Niemniej podtrzymuję, że te dane na potrzeby takich projektów jak mój byłyby niezbędne.

Co do relacji pani, która zwracała się do urzędów prosząc o informacje, ale w końcu to zarzuciła i wprost prosiła o dostęp do informacji publicznej, to my mamy podobne doświadczenia. Na samym początku chciałem w ramach naszego projektu sprawdzić, jak urzędy reagują na pismo, w którym po prostu proszę o informację. Terminy udzielania odpowiedzi były bardzo różne, przeciągano korespondencję. W związku z tym zaczęliśmy później automatycznie pisać w pierwszym zdaniu o dostępie do informacji publicznej. Urzędnik - zapewne też z automatu – jak się zbliżało czternaście dni, to nawet się nie zastanawiał, czy odwołać się do kodeksu postępowania administracyjnego, czy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wybierał którąś procedurę i już.

Popieram głos dotyczący bloków komunalnych, ale skoro zapadł już wyrok sądu, to niewiele można wskórać.

I już ostatnia rzecz - dotycząca bazy danych, którą rejestrujemy. Kiedy składaliśmy wniosek, to zastanawialiśmy się, czy w ogóle musimy rejestrować tę bazę, ponieważ dane

darzyńców partii politycznych są przechowywane w Państwowej Komisji Wyborczej. Ona jest jedną z instytucji, która z mocy prawa nie musi rejestrować tych danych. Zastanawialiśmy, czy skoro uzyskujemy te dane z instytucji publicznej, to nie należy ich uznać za publicznie dostępne i odstąpić od rejestracji. Ponieważ mieliśmy wątpliwości prawne, postanowiliśmy na wszelki wypadek złożyć wniosek, czekając – tak z ostrożności procesowej – na ewentualną odpowiedź GIODO.

Grażyna Kopińska: Zgadzam się, że być może nie ma konfliktu pomiędzy tymi dwoma ustawami. Natomiast nie zawsze są one prawidłowo stosowane, co wynika między innymi z tego, że zostały źle napisane. Należy się przy tym uderzyć we własne piersi, ponieważ ustawa o dostępie do informacji publicznej była projektem organizacji pozarządowych. Została przyjęta pod sam koniec kadencji w 2001 roku, a projekt wniosło piętnastu posłów, którym wręczyły go dwie organizacje pozarządowe. Jest to więc nasze dziecko.