

*Przemysław Wilczyński**

Paradygmat ograniczonej ochrony prywatności osób pełniących funkcje publiczne (uwagi na tle postanowień przepisu art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej)

W myśl postanowień art. 61 Konstytucji RP ograniczenie prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne może nastąpić 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 państwa. Jedną z takich wartości, które na gruncie regulacji ustawowych uznawane są za okoliczność wyłączającą prawo do informacji jest prywatność osób fizycznych. Prawo do prywatności deklarowane jest już w ustawie zasadniczej – zgodnie z postanowieniami art. 47 Konstytucji RP każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Prywatność chroniona jest również w prawie międzynarodowym¹, jak i w szeregu regulacji ustawowych,

639

* Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji.

¹ Np. w art. 8 konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności gwarantowane jest prawo każdego do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji. Ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa jest niedopuszczalna, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób (Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.). Jakkolwiek przedmiotem art. 8 konwencji jest zasadniczo ochrona osoby przed arbitralnymi ingerencjami ze strony organów władzy publicznej, to zdaniem ETPCz nie ogranicza się

w tym m.in. jako dobro osobiste w unormowaniach art. 23 i 24 kodeksu cywilnego², w zakresie rozpowszechniania wizerunku w art. 81 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych³, w zakresie publikowania informacji oraz danych dotyczących prywatnej sfery życia w art. 14 prawa prasowego⁴ czy też na gruncie przepisów chroniących dane osobowe⁵. Znajduje ono również swój wyraz w regulacjach dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z postanowieniami art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁶ prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej. Równocześnie jednak ustawodawca w tym przepisie przewidział wyłączenie spod tej ochrony w odniesieniu do informacji o osobach pełniących funkcje publiczne – mających związek z pełnieniem tych funkcji⁷. Przepis ten od samego początku swego obowiązywania budzi szereg kontrowersji w doktrynie i orzecznictwie. Większość z nich dotyczy kwestii ustalenia znaczenia użytego w tym przepisie pojęcia „osoby pełniącej funkcje publiczne”⁸ oraz powiązanego z nim pojęcia „informacji mających związek

on jedynie do nakazania Państwu powstrzymania się od takich ingerencji. W ocenie Trybunału do takiego obowiązku negatywnego można dołączyć obowiązki pozytywne wpisane w skuteczne poszanowanie życia prywatnego lub rodzinnego. Obowiązki te mogą nakazywać przyjęcie środków mających na celu poszanowanie życia prywatnego także w relacjach pomiędzy jednostkami (wyrok ETPCz z dnia 12 czerwca 2014 r., 40454/07, Lex/el nr 1469239).

² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.

³ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 666 ze zm.

⁴ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, Dz. U. Nr 5, poz. 24 ze zm. Przepis ten wprowadza m.in. zakaz publikowania informacji oraz danych dotyczących prywatnej sfery życia bez zgody osoby zainteresowanej, jednak równocześnie przewiduje wyjątek od tej zasady. Zgoda, o której mowa, nie jest wymagana, jeżeli opublikowanie informacji lub danych dotyczących prywatnej sfery życia wiąże się bezpośrednio z działalnością publiczną danej osoby.

⁵ Prawo do ochrony danych osobowych wywodzone jest przez SN bezpośrednio z prawa do prywatności (wyrok SN z dnia 15 lutego 2008 r. I CSK 358/07, OSNC 2009/4, s. 63). W zasadzie powszechnie tak w doktrynie, jak i w orzecznictwie ochronę danych osobowych traktuje się jako instrument ochrony prywatności. Podkreśla się zarazem, z czym trudno się do końca zgodzić, autonomiczność reżimów prawnych chroniących prywatność oraz dane osobowe.

⁶ Ustawa z dnia 6 września 2001 r., tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.; dalej u.d.i.p.

⁷ W tym w odniesieniu do informacji o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji.

⁸ W doktrynie i judykaturze zdecydowanie różnicuje się kategorie osób pełniących funkcje publiczne od kategorii osób publicznych i kategorii osób prowadzących działalność publiczną (por. wyrok SN z dnia 27 września 2013 r., I CSK 739/12, Lex/el nr 1415494). W orzecznictwie często postuluje się szerokie, wykraczające poza definicję funkcjonariusza

z pełnieniem tych funkcji". Sporo uwagi literatura przedmiotu i judykatura poświęca również samej „prywatności” jako wartości uzasadniającej ograniczenie prawa do informacji publicznej. Stosunkowo rzadko natomiast przedmiotem refleksji staje się kwestia zasadności wprowadzonego przez ustawodawcę wyjątku od zasady pierwszeństwa prawa do prywatności wobec prawa dostępu do informacji publicznej. Poza nielicznymi wyjątkami, w zasadzie od roku 2006, kiedy to TK orzekał o zgodności art. 5 ust. 2 zdanie 2 u.d.i.p. z art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 61 ust. 3 z Konstytucją RP⁹ w orzecznictwie i nauce prawa publicznego¹⁰, ów wyjątek traktowany jest jako paradygmat. Ewentualna dyskusja dotyczy w zasadzie jedynie granic zakresu podmiotowego i przedmiotowego prawa do prywatności, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Być może jednak warto kolejny raz, tak jak to czynił w 2006 r. Prezes NSA, zaskarżając powyższy przepis do TK¹¹, mając tym razem już bogate doświadczenie w stosowaniu przepisów u.d.i.p., zadać pytanie o dopuszczalność wyjątku od zasady ochrony prywatności w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne. Czy wciąż wskazać można, jak uczynił to w roku 2006 TK, cechą pełnienia funkcji publicznej jako usprawiedliwiająca tak istotne zróżnicowanie ich pozycji prawnej na gruncie regulacji dostępu do informacji publicznej.

publicznego, rozumienie pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną. Zdaniem NSA, pojęcie „osoby pełniącej funkcję publiczną” ma na gruncie u.d.i.p. autonomiczne i szersze znaczenie niż w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne czy w art. 115 § 13 i 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1137. W ocenie tego sądu użyte w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. pojęcie „osoby pełniącej funkcję publiczną” obejmuje bowiem każdą osobę, która ma wpływ na kształtowanie spraw publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., tj. na sferę publiczną. Taka wykładnia, zdaniem NSA, odpowiada intencjom twórców u.d.i.p. oraz najpełniej urzeczywistnia dyrektywę konstytucyjną wynikającą z art. 61 ust. 1 ustawy zasadniczej, nie uchybiając art. 51 ust. 1 i art. 47 Konstytucji RP, a zatem znajduje dodatkową podstawę w wykładni prokonstytucyjnej. Równocześnie NSA podkreśla, że ograniczenie dostępności informacji publicznej jest wyjątkiem od zasady (por. ust. 1 i 3 art. 61 Konstytucji RP), a zatem w myśl reguły *exceptiones non sunt extendendae* ewentualne wątpliwości w tej mierze należało przesądzać na rzecz zasady jawności (wyrok NSA z dnia 8 lipca 2015 r., I OSK 1530/14, Lex nr 1794746). Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 listopada 2015 r., IV SAB/Po 134/15, Lex/el nr 1947173.

Por. Ottavio De Bertolis, *Elementy antropologii prawa*, Inowrocław 2013, s. 41, 43.

⁹ Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, Dz. U. z 2006 r. Nr 49, poz. 358.

¹⁰ Zob. np. K. Miksa, *Udostępnianie informacji o osobach pełniących funkcje publiczne a prawo do prywatności w praktyce działania organów władzy publicznej*, Sam. Teryt. 2015/4, s. 45; J. Sieńczyło-Chlabicz, *Prawo do ochrony prywatności osób publicznych w orzecznictwie polskim i zagranicznym*, „Glosa” 2005/1, s. 39–43.

¹¹ We wniosku z dnia 25 maja 2005 r. Prezes NSA zarzucił, że art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji, przez ograniczenie prawa do prywatności osób pełniących funkcje publiczne, naruszył art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 61 ust. 3 i 4 Konstytucji. Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, Dz. U. z 2006 r. Nr 49, poz. 358.

Podzielić należy stanowisko Prezesa NSA wyrażone we wspomnianym już wcześniej wniosku do TK z dnia 25 maja 2005 r., w którym wyraził on przekonanie o powszechności prawa do prywatności, a w związku z tym o konieczności rozpatrywania go przez pryzmat zasady zawartej w art. 47 Konstytucji, w stosunku do której ustrojodawca nie przewidział żadnych ograniczeń. We wniosku podkreślono, że konstytucyjne prawo do prywatności, wyrażone w art. 47, poprzez skorelowanie z zasadą godności człowieka, deklarowaną w art. 30 ustawy zasadniczej, stanowi wartość większą niż prawo do informacji publicznej, czemu wyraz daje chociażby regulacja art. 233 ustawy zasadniczej wyłączająca możliwość ograniczenia prawa do prywatności w czasie stanu wojennego i wyjątkowego (w przeciwieństwie m.in. do prawa dostępu do informacji publicznej). Wnioskodawca wyraził przy tym przekonanie, że skoro przepisy Konstytucji RP chronią prawo do prywatności w sytuacji zagrożenia, to tym bardziej nie mogą pozbawić ochrony tego prawa osób pełniących funkcje publiczne.

642

Ograniczenie konstytucyjnego prawa do prywatności, podobnie jak wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, musi spełniać przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Tymczasem w regulacji art. 5 ust. 2 u.d.i.p. trudno dostrzec okoliczność, do której odnosiłby się wymieniony wyżej przepis Konstytucji RP. Ograniczenia, o których mowa, mogą być ustanawiane bowiem 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. Jawność administracyjna, a ściślej – prawo dostępu do informacji publicznej, z pewnością nie może być co do zasady kwalifikowane regulacją art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Zapewne można wyobrazić sobie sytuacje, w których dostęp do informacji publicznej, obejmujący informacje ze sfery prywatnej osób pełniących funkcje publiczne, warunkować będzie realizację którejś ze wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wartości (np. dostęp taki warunkować będzie zachowanie porządku publicznego, zdrowia albo moralności publicznej). Niemniej, przyjmując takie założenie dla usprawiedliwionego konstytucyjnie ograniczenia prawa do prywatności osób pełniących funkcje publiczne, konieczne byłoby w przepisie przewidującym takie ograniczenie, zawarcie przesłanki niezbędności rozszerzenia zakresu prawa dostępu do informacji publicznej, ze względu na konkretnie wskazaną wartość wymienioną w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. W procesie stosowania takiej regulacji, dla ograniczenia prawa do prywatności osób pełniących funkcje publiczne, niezbędne byłoby nie tylko zakwalifikowanie danej osoby do kategorii osób pełniących takie funkcje oraz uznanie określonych informacji ze sfery prywatności tej osoby jako informacji „publicznych”, ale także – wykazanie konieczności udostępnienia takich informacji dla realizacji

którejs z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Analiza wspomnianego wcześniej wyroku TK, w którym uznał on, że art. 5 ust. 2 zdanie 2 u.d.i.p. jest zgodny z art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, prowadzić musi do wniosku, że w gruncie rzeczy odbywający się na płaszczyźnie aksjologicznej dialog między wnioskodawcą a Trybunałem prowadzony był przez pryzmat dwóch różnych wartości. Otóż, o ile retoryka wnioskodawcy oparta została głównie na argumencie integralności prawa do prywatności i deklarowanej w Konstytucji RP przyrodzonej godności człowieka, o tyle w przypadku Trybunału dominującą wartością, jaka pojawiała się w jego argumentacji, była transparentność życia publicznego. Główna teza stawiana przez wnioskodawcę sprowadzała się do twierdzenia, iż nie można mówić o prawie do prywatności bez odwołania się do godności ludzkiej, jak również nie można mówić o godności ludzkiej bez prawa do prywatności¹². Z kolei TK uznał, że wartość, jaką stanowi transparentność życia publicznego, przeważa nad bezwzględną ochroną prawa do życia prywatnego osób publicznych, a w konsekwencji – prywatność osób pełniących funkcje publiczne może podlegać ograniczeniom ze względu na „potrzeby życia zbiorowości”¹³. Rozważając zagadnienie konstytucyjności ograniczenia prawa do prywatności z art. 5 ust. 2 u.d.i.p., Trybunał w szerokim zakresie odniósł się do dotyczącego tej kwestii orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Czyniąc te odniesienia, Trybunał podkreślił, że w orzecznictwie ETPCz kwestia zderzenia się prawa do prywatności z jednej strony i prawa do informacji z drugiej jest analizowana głównie w kontekście problematyki potrzeby debaty publicznej¹⁴. TK podkreślił, że orzecznictwo, z pełnym poparciem doktryny, co najmniej od początku lat dziewięćdziesiątych przyjmuje zróżnicowany standard ochrony prywatności w zależności od tego, czy zakres udostępnianej informacji dotyczy osoby publicznej, czy też innego podmiotu. TK uznał, że na poziomie orzecznictwa sądowego były konfrontowane wartości konstytucyjne, jakimi są prawo do informacji (silnie związane z postulatem pełnej przejrzystości życia publicznego w państwie demokratycznym) oraz prawo do ochrony życia prywatnego.

¹² Wniosek Prezesa NSA z dnia 25 maja 2005 r. o stwierdzenie niezgodności art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, Dz. U. z 2006 r. Nr 49, poz. 358.

¹³ Ograniczenia takie co do zasady znajdować mogą, w ocenie TK, usprawiedliwienie ze względu na wartość, jaką jest jawność i dostępność informacji o funkcjonowaniu instytucji publicznych w demokratycznym państwie.

¹⁴ To ona na gruncie orzecznictwa ETPCz ma przede wszystkim decydować o możliwości ingerencji informacyjnej w sferę prywatności. TK przywołał w tym zakresie m.in. ustalenia poczynione przez ETPCz w wyroku z dnia 18 maja 2004 r. (58148/00, Plon v. France).

Konfrontacja ta wskazuje, w ocenie TK, na coraz wyraźniejsze preferencje udzielane wartości, jaką jest jawność i przejrzystość związana ze sprawowaniem funkcji publicznych. Zdaniem TK, orzecznictwo polskie, czerpiąc w szerokim zakresie z orzecznictwa ETPCz kształtującego się na tle art. 8 i art. 10 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, nie dostrzegło w samej dopuszczalności szerszej ingerencji w sferę prywatności osób publicznych naruszenia normy konstytucyjnej związanej z gwarancją prawa do życia prywatnego (art. 47 Konstytucji).

Z pewnością można by mnożyć przykłady rozstrzygnięć dokonywanych przez sądy i trybunały, w których powielany jest paradygmat ograniczonej ochrony prywatności¹⁵. Czy jednak znaczny zakres takiej praktyki uczynić może sprawiedliwym to, co sprawiedliwym nie jest? Jakkolwiek analizowanemu orzeczeniu TK trudno odmówić doniosłości, zważywszy na jego skutki dla kształtu regulacji art. 5 ust. 2 u.d.i.p., procesów stosowania tej regulacji oraz poglądów doktryny, to jednak, co najbardziej przykuwa uwagę w treści wyroku, to argumentacja, do której odniósł się Trybunał Konstytucyjny. Być może przedstawione niżej spojrzenie, w jakiejś mierze przerysowuje wagę „wartości” inspirujących rozstrzygnięcie TK, jednak trudno nie oprzeć się wrażeniu, że wartości wskazywane przez wnioskodawcę, znajdujące swe potwierdzenie m.in. w przepisach art. 31 i 47 Konstytucji RP, musiały ustąpić miejsca nie innym doniosłym wartościom konstytucyjnym, ale preferowanym przez TK: „standardom wspólnej przestrzeni prawnej państw demokratycznych”, „kierunkom wykładni i tendencjom występujących w innych systemach prawnych opartych na tym samym lub zbliżonym systemie wartości konstytucyjnych”, „wyraźnej tendencji charakterystycznej dla orzecznictwa i regulacji europejskich” czy też „wypracowanym dotychczas w orzecznictwie na gruncie istniejącego stanu prawnego pewnym ogólniejszym tendencjom, odnoszącym się do kwestii przyjmowanego standardu”. Na szczęście w doktrynie, mimo że ograniczona ochrona prywatności osób pełniących funkcje publiczne przyjmowana jest przez nią zwykle jako coś oczywistego, właściwego również dla innych systemów prawnych¹⁶, odnaleźć już można argumentację ograniczenia prawa prywatności wykraczającą poza szablonowe odwołanie się do transparentności życia publicznego, sięgają-

¹⁵ Np.: wyrok ETPCz z dnia 10 października 2013 r., 64569/09 *Delfi AS v. Estonia*, Lex/el nr 1730680; Wyrok ETPCz z dnia 12 czerwca 2014 r., 40454/07, *Couderc i Hachette Filipacchi Associés v. Francja*, Lex/el nr 1469239; Wyrok ETPCz z dnia 24 czerwca 2004 r., 59320/00, *von Hannover v. Niemcy*, Lex/el nr 148052; Decyzja ETPCz z dnia 9 grudnia 2014 r., 41123/10, *Dzhugashvili v. Rosja*, Lex/el nr 1583434; Wyrok TK z 13 lipca 2004 r., K 20/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 63; Wyrok TK z dnia 19 października 2004 r., K 1/04, OTK-A 2004/9/93; Wyrok SN z dnia 27 września 2013 r., I CSK 739/12, Lex/el nr 1415494.

¹⁶ Zob. L. K. Jaskuła, *Prawo do dobrego imienia a wolność prasy*, Warszawa 2008, s. 93.

ca do jednej z zasadniczych wartości chronionych na gruncie Konstytucji RP – do dobra wspólnego¹⁷.

Przy akceptacji poglądu, że ograniczenie prawa do prywatności osób pełniących funkcje publiczne naruszyć może godność tych osób w stopniu analogicznym, jak w przypadku innych osób, dobro wspólne ustąpić musi przed chronioną w przepisach ustawy zasadniczej w sposób bezwzględny godnością człowieka. Nie ulega wątpliwości, że w imię dobra wspólnego każdy jest w jakimś stopniu zobowiązany poświęcić interes własny¹⁸, a w sposób szczególny dotyczyć ma to osób, którym powierzono jest pełnienie funkcji publicznych. Sprawowanie służby publicznej nie może być bowiem ujmowane wyłącznie w kategoriach przywilejów. Jest ona posłannictwem, roztropną troską o dobro wspólne. Na osobach pełniących służbę publiczną ciąży bowiem szczególny obowiązek posiadania względu na zakorzenione w wartościach uniwersalnych dobro wspólne, z całym jego bogactwem znaczeniowym¹⁹, co w konsekwencji wymaga pewnej ofiarności²⁰. Czy jednak wymaga ofiary z prywatności?

W orzecznictwie podkreśla się potrzebę zachowania szczególnej ostrożności i staranności tak, by ograniczenia praw i wolności obywatelskich w sferach dotyczących życia osobistego, rodzinnego były niewątpliwie adekwatne do istoty zagrożeń, dla zapobieżenia wystąpienia których są tworzone²¹. W literaturze z reguły przyznaje się prywatności charakter samoistny (podobnie jak uczynił to polski ustrojodawca), równocześnie jednak wskazuje się na okoliczność jej złożoności²². Obejmuje ona bowiem szereg obszarów życia jednostki kwalifikowanych uwarunkowaniami kulturowymi²³ (wszystkie one składają się na jedno dobro)²⁴. W świetle art. 47 Konstytucji nie ulega wątpliwości, że ustawodawca ma konstytucyjny obowiązek zapewnić jednostce odpowiednią ochronę sfery prywatności nie tylko przed ingerencją ze strony

¹⁷ E. Olejniczak-Szałowska, *op. cit.*, s. 18.

¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2014 r., VI SA/Wa 3196/13, Lex nr 1486602; wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 maja 2011 r., VI SA/Wa 279/11, Lex nr 996399.

¹⁹ Zob. M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz, *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 60.

²⁰ Zob. wyrok TK z dnia 19 października 2004 r., K 1/04, OTK-A 2004/9/93.

²¹ Wyrok TK z dnia 27 stycznia 1999 r., K 1/98, Dz. U. z 1999 r. Nr 20, poz. 180.

²² Na gruncie Konstytucji RP pojęcie prywatności odnoszone jest do kilku wyrażonych w niej praw i wolności: prawa do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia, prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, wolności tajemnicy komunikowania się, nienaruszalności miru domowego i autonomii informacyjnej jednostki. J. Uliasz, *Prawo do prywatności osób pełniących funkcje publiczne*, Sam. Teryt. 2013/3, s. 52.

²³ Szerzej na ten temat: P. Sut, *Prawo do prywatności w kontekście kulturowym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005/XIV, s. 227–242.

²⁴ Zob. A. Sakowicz, *Prywatność jako samoistne dobro prawne (per se)*, PiP 2006/1, s. 25–26.

podmiotów publicznych, ale również przed ingerencją ze strony innych jednostek i podmiotów prywatnych²⁵. Odmawianie prawa do prywatności osobom pełniącym funkcje publiczne w zakresie analogicznym, w jakim prawo to służy innym osobom, jest w istocie zamachem na ich godność rozumianą nie tylko jako atrybut człowieczeństwa, ale również jako dobro w sposób bezwzględny chronione postanowieniami Konstytucji RP. Jawność życia publicznego, cenna dla zapewnienia legalności oraz wysokich standardów etycznych zachowań życia publicznego, nie może godzić w dobro tak podstawowe, jak godność człowieka, bo zaspokajając w ten sposób nie zawsze godziwe „potrzeby życia zbiorowości”, nie tylko narusza dobro jednostki, ale nie służy również dobru wspólnemu. Zbyteczne w tym zakresie jest nawet odwoływanie się do wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP zasady równości, bowiem z istoty wartości, jaką jest godność człowieka, wynika, iż w jednakim stopniu (w swej pełni) stanowi ona atrybut każdego człowieka. Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Można nawet powiedzieć, że stanowi ona „prawo do posiadania praw”, a zarazem, że jest sensem prawa²⁶. Jest ona nienaruszalna²⁷, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych²⁸. Podkreślić należy zarazem, że godność ta postrzegana musi być w kategoriach ontologicznych. Taka godność człowieka, jako bytu wyjątkowego, uświadamiana tym, że różni się on od zwierząt, że jego działania, przez które osiąga cele egzystencjalne, nie są dziełem instynktów, lecz rozumu i wolnych decyzji, jest fundamentem praw i wolności jednostki wyrażonych w Konstytucji RP²⁹.

646

²⁵ Wyrok TK z dnia 19 lutego 2002 r., U 3/01, Dz. U. z 2002 r. Nr 19, poz. 197. W ocenie TK art. 51 Konstytucji RP potwierdza prawo jednostki do samodzielnego decydowania o ujawnianiu informacji o sobie. Obowiązek ujawnienia informacji o sobie stanowi ograniczenie autonomii informacyjnej. Ograniczenie takie może zostać wprowadzone tylko w drodze ustawy, przy czym nałożenie takiego obowiązku powinno mieścić się w granicach ingerencji państwa w sferę konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. Prawodawca w art. 51 ustawy zasadniczej kładzie nacisk przede wszystkim na ochronę jednostki wobec władz publicznych, niemniej przepis ten nie określa w sposób jednoznaczny podmiotu zobowiązanego do realizacji prawa zagwarantowanego w tym przepisie. Oznacza to, zdaniem TK, że wymieniony przepis konstytucyjny dotyczy wszelkich przypadków, w których jednostka zobowiązana zostaje do ujawniania informacji o sobie innym podmiotom.

²⁶ Zob. Ottavio De Bertolis, *op. cit.*, s. 41, 43.

²⁷ Art. 30 Konstytucji RP. Zasada uznania, poszanowania i ochrony godności człowieka traktowana jest w doktrynie jako jedna z zasad prawa administracyjnego. Por. Z. Duniewska, *Poszanowanie i ochrona godności człowieka w działaniach podmiotów administrujących*, „Ius et administratio” 2005/4, vol. 8, s. 20, 28.

²⁸ Art. 30 Konstytucji RP.

²⁹ J. Krukowski, *Godność człowieka podstawą konstytucyjnego katalogu praw i wolności jednostki*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 42.

Właściwa ochrona prywatności osób pełniących funkcje publiczne ma również uzasadnienie w potrzebie zapewnienia prawidłowego funkcjonowania szeroko rozumianej służby publicznej. Brak dostatecznej ochrony prywatności osób pełniących funkcje publiczne może zniechęcić do podjęcia tej służby jednostki o wysokich kwalifikacjach zawodowych i etycznych, dla których jednak ich prywatność stanowi istotną wartość. Przyjęte zapewne przez ustawodawcę założenie, że ograniczona ochrona prywatności osób pełniących funkcje publiczne wykorzystywana będzie wyłącznie dla dyktowanej dobrem wspólnym kontroli wykonywania zadań publicznych nie znajduje niestety potwierdzenia w praktyce stosowania u.d.i.p. Przewidziane w tej ustawie instrumenty prawne kontroli społecznej nad wykonywaniem zadań publicznych nierzadko wykorzystywane są ze skutkiem naruszającym godność piastuna funkcji publicznej³⁰. U.d.i.p. zawiera szereg mankamentów prawnych dających możliwości wykorzystania jej regulacji w sposób dalece odbiegający od zakładanych celów ustawy. Chodzi tu m.in. o legitymizowane na gruncie judykatury i doktryny kontrowersyjne postanowienia u.d.i.p., dające możliwość anonimowego występowania z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. Rozwiązanie takie zaprzecza w zasadzie idei jawności administracyjnej w jej osobowym wymiarze, urzeczywistnianym poprzez konstrukcję publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej³¹. Oczekujemy od osób pełniących funkcje publiczne posiadania przymiotów służby publicznej, takich choćby jak ukierunkowanie na dobro wspólne i zdolność obrony tego, co ono utożsamia, etyki i moralności – poszanowania godności innego człowieka, prawości woli w wypełnianiu służby publicznej, poszanowania prawdy, poczucia sprawiedliwości, wrażliwości społecznej, honoru służby czy wreszcie również i kultury osobistej³². Trudno jednak oczekiwać głęboko zakorzonego szacunku dla godności adresatów działań publicznych od tych, którym samym odmawia się tego szacunku.

W doktrynie, wskazując na podstawowe zagrożenia w kontekście potrzeby odbudowy etosu służby publicznej, obok takich zjawisk jak inflacja prawa i jego podstawowych instytucji, kult przeciętności i brak należytej troski o etyczne i fachowe kwalifikacje pełniących służbę pu-

³⁰ Zob. P. Wilczyński, *Jawność administracyjna a dobro wspólne. Refleksje na tle regulacji dostępu do informacji publicznej*, [w:] B. Jaworska-Dębska (red.), *Dobre prawo sprawne rządzenie*, Łódź 2015, s. 252–255.

³¹ Zob. P. Wilczyński, *op. cit.*, s. 247–248; P. Wilczyński, *Jawność administracyjna na gruncie regulacji ustawy o dostępie do informacji publicznej – wybrane problemy*, [w:] A. Zimny (red.), *Wybrane problemy i wyzwania gospodarcze. Ujęcie interdyscyplinarne*, Konin 2015, s. 370–371.

³² M. Zdyb, *Aksjologiczne dylematy służby publicznej*, [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, Lublin–Warszawa 2010, s. 139–142.

bliczną, nihilizm i relatywizm aksjologiczny, gloryfikacja aksjologicznej neutralności prawa, uwolnienie służby publicznej i kreującego ją prawa od wartości i moralności czy oddzielenie ładu publicznego od czytelnych aksjologicznych podstaw, dostrzega się również zagrożenie w postaci fetyszyzacji sztucznych systemów wartości³³. Otóż, jak się wydaje, jawność, o której była mowa, postrzegana jest bardzo często w kategorii wartości takiego właśnie systemu. Parafrazując gorzką konstatację M. Zdyba odnoszoną przez tego autora do relatywizmu w podejściu (również przez naukę prawa) do podstawowych pojęć³⁴, stwierdzić można by, że również w przypadku wartości często stają się one w debacie prawniczej wytrychami o dużym blasku, ale niejednoznacznej, a często dowolnej treści – co pozwala się do nich „skutecznie” odwołać w biegunowo odmiennych kontekstach³⁵. Nie sposób nie zgodzić się z twierdzeniem, że „współczesny problem godności człowieka jest problemem wartości, które je uosabiają i zdolności ich odczytywania, a także prawości woli w podejściu do nich”³⁶. W tej sytuacji, nie kwestionując wartości samego prawa dostępu do informacji publicznej jako jednego z fundamentów systemu kontroli społecznej w RP³⁷, być może warto zastanowić się nad kształtem regulujących to prawo przepisów, i to nie tylko w „warstwie operatywnej”, poprawiając ich mankamenty widoczne na gruncie bogatego w tym zakresie orzecznictwa sądów administracyjnych (z satysfakcją przyjąć należy np. wyłączenie z zakresu u.d.i.p. regulacji dotyczących ponownego wykorzystania informacji publicznej³⁸), ale sięgające również do warstwy aksjologicznej przyjętych w niej rozwiązań. Rozbieżność wartości między prawem do prywatności a prawem do informacji publicznej postrzegana bywa jako, mający miejsce również w odniesieniu do innych wartości konstytucyjnie gwarantowanych, paradoks współczesnej cywi-

648

³³ M. Zdyb, *op. cit.*, s. 142–147.

³⁴ *Ibidem*, s. 129.

³⁵ „Służą one jak pijakowi latarnia, nie do oświetlenia, lecz do podparcia się”. *Ibidem*.

³⁶ M. Zdyb, *Godność człowieka w perspektywie art. 30 Konstytucji RP*, [w:] W. Lis, A. Ballycki (red.), *Normatywny wymiar godności człowieka*, Lublin 2012, s. 49.

³⁷ Zob. M. Stahl, *Kontrola społeczna w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysł–Rzeszów 2011, s. 702.

³⁸ Zważywszy na cel, któremu służyć miały te regulacje, niemający wiele wspólnego z posiadającą walor instrumentu kontroli społecznej instytucją udostępnienia informacji publicznej, wprowadzenie 29 grudnia 2011 r. do u.d.i.p. postanowień implementujących do porządku krajowego przepisy dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego, uznać należy raczej za pomysł niefortunny.

lizacji³⁹. Chcąc mieć w tym zakresie prawo słuszne, uwzględnić należało by zawsze przy jego tworzeniu godność człowieka, prawdę o człowieku i jego indywidualnym i wspólnotowym bycie, wreszcie dobro i sprawiedliwość⁴⁰. Jeśli prawo dostępu do informacji publicznej ma być przesłanką, a nie zaprzeczeniem ludzkiej wolności, jeśli stanowić ma środek do urzeczywistniania i ochrony tej wolności, a nie ucisku⁴¹, to konieczna jest, jak się wydaje, głęboka refleksja nad systemem wartości wyprowadzanych z idei demokratycznego państwa prawnego. Refleksja, która zweryfikuje przypisywaną im treść, określi ich wagę, wyznaczy wzajemne relacje, a może również obnaży iluzoryczność niektórych z nich. Być może zniknie wówczas również dylemat ograniczania prawa prywatności osób pełniących funkcje publiczne, a wraz z nim, jako bezprzedmiotowe, wspomniane na początku niniejszych rozważań dylematy zakresu znaczeniowego pojęć „osoby pełniące funkcje publiczne” oraz „informacji mających związek z pełnieniem tych funkcji”. Czy tak się stanie – trudno dziś wyrokować. Niewątpliwie jednak analiza polskiej doktryny prawa ostatnich lat prowadzić musi do wniosku o potrzebie podjęcia gruntownej refleksji nad aksjologią systemu prawa RP, tak by godność człowieka, prawda o człowieku i otaczającym go świecie⁴², dobro i sprawiedliwość uczynione zostały jego rzeczywistymi fundamentami.

³⁹ M. Safian, *Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych w społeczeństwie informatycznym*, PiP 2002/6, s. 5.

⁴⁰ Zob. W. Dziedziak, *O prawie słusznym (perspektywa systemu prawa stanowionego)*, Lublin 2015, s. 57.

⁴¹ Zob. Por. Ottavio De Bertolis, *op. cit.*, s. 41, 43.

⁴² Prawo powinno być racjonalne w sensie koherentności do prawdy o człowieku i rzeczywistości, w której funkcjonuje – w takim ujęciu źródłem norm prawnych w pewnym sensie byłby naturalny porządek rzeczy i rozum zdolny do poznania tego porządku. Por. K. Stępień, *W poszukiwaniu podstaw racjonalności prawa*, Lublin 2015, s. 305.