

## Urzednicy nie powinni sie kierowac nadmierna ostroznościa, udostępniając informacje publiczne

Rozmowa z dr. Wojciechem Rafałem Wiewiórowskim, generalnym inspektorem ochrony danych osobowych

**Jaki jest poprawny tryb udostępniania w internecie informacji publicznej zawierającej dane osobowe?**

Dokładnie taki sam jak każdej innej informacji. Wśród dokumentów udostępnianych w trybie ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 z późn. zm.), zarówno poprzez zamieszczenie w biuletynie informacji publicznej, jak i na wniosek, są m.in. takie, które zawierają dane osobowe. Jednak to nie z tego powodu istnieją ograniczenia związane z ich przekazaniem. Ochronie podlega bowiem prywatność osoby, której te dane dotyczą.

Przy udostępnianiu informacji publicznej dochodzi do zderzenia dwóch podstawowych praw przysługujących każdemu z nas, jakim są prawo do informacji i prawo do prywatności. Trzeba jednak pamiętać, że prawo dostępu do informacji nie ma charakteru bezwzględny, a jego granice wyznaczone są m.in. przez konieczność respektowania praw i wolności innych podmiotów, w tym przez konstytucyjnie gwarantowane prawo do ochrony życia prywatnego. Niejednokrotnie usunięcie danych osobowych z udostępnianego dokumentu nie wpływa negatywnie na uzyskanie informacji o działaniach władzy publicznej.

Jestem ostatnią osobą, która jest zainteresowana tym, by ustawę z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. z 2002 r. nr 101, poz. 926 z późn. zm.) traktować jako tarczę przeciwko transparentności życia publicznego. Tak być nie może.

**Jak tę konstytucyjną zasadę objaśnić na konkretnych przykładach występujących w jednostkach samorządowych?**

Mamy obecnie do czynienia z szeroko znanym sporem dotyczącym dostępności informacji o wydawaniu pieniędzy publicznych na potrzeby realizacji zleceń i umów o dzieło, które są podpisywane przez urząd miasta. Nie ma tu żadnych wątpliwości, że to, z kim urząd miasta zawiera umowę i na jaką kwotę ona opiewa, powinno zostać ujawnione w ramach dostępu do informacji publicznej. Chodzi tu przecież o informację o działalności jednostki mającej charakter podmiotu publicznego. Z kolei informacja o tym, gdzie mieszka zleceniobiorca, jaki jest jego status matrymonialny czy kto jest jego krewnym itp., nie mają znaczenia z punktu widzenia prawa do informacji publicznej i nie powinny być powszechnie dostępne. A więc informacja o umowie zawartej przez samorząd w sprawie przygotowania ekspertyzy jest informacją publiczną podlegającą ujawnieniu, ale niekoniecznie jest nią też informacja o adresie i telefonie zleceniodawcy czy jego numerze PESEL i NIP. Istotne jest więc to, na ile publikowane informacje ingerują w prywatność osoby. Zgodnie z obowiązującym w naszym kraju prawem, poszczególni urzędnicy decydują o tym, czy budzące zainteresowanie informacje lub dokumenty zostaną udostępnione w całości, czy ze względu na ochronę prywatności nie będą upublicznione w ogóle lub jedynie w pewnej części. Jest to dobre rozwiązanie, choć powoduje, że cała odpowiedzialność za udostępnianie informacji publicznej spada na urzędników, którzy podejmują decyzje w tej sprawie.

**Niekiedy podanie samego imienia i nazwiska osoby, z którą urząd zawarł umowę, nie pozwala zidentyfikować, o kogo w danym przypadku chodzi.**

Czy zestawienie imienia i nazwiska pozwala na identyfikację osoby? To trudna kwestia. Dla jej wyjaśnienia należałoby wrócić do pytania o cel udzielania informacji. Jeśli celem jest zidentyfikowanie osoby, to należy podać te dane, które pozwolą na jej bezsporną identyfikację. Jednak zawsze trzeba być ostrożnym, by udzielanie informacji nie wykraczało poza niezbędne minimum.

Problem ten często pojawia się przy tworzeniu planów zagospodarowania przestrzennego i ich opinowaniu. Wówczas niejednokrotnie trudno ustalić granice koniecznej ingerencji w prywatność osób biorących udział w tym procesie. Przepisy prawa stanowią bowiem, że w załączniku do uchwały mogą być publikowane informacje o osobach, które zgłosiły sprzeciw czy zastrzeżenia wobec przyjętego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie znajduję uzasadnienia dla praktyki upubliczniania przy tej okazji adresów zamieszkania osób kontestujących plan. Przeciwnie w ten sposób zostaje przekroczona granica ich prywatności. Z drugiej strony przynajmniej, że przekonujące są stwierdzenia reprezentantów części gmin, które wskazują na potrzebę poznania, czy konstestatorzy są mieszkańcami danej gminy. Czy to jednak oznacza, że osoba niebędąca mieszkańcem obszaru, dla którego tworzony jest plan zagospodarowania przestrzennego, nie ma prawa go opiniować? Nie sądzę. Jednak jest to kwestia wymagająca decyzji urzędników. Nie wyobrażam sobie przygotowania takiego aktu prawnego odnoszącego się do udostępniania informacji publicznej, który wprost określiłby sposób postępowania w każdej sytuacji spornej, jaka może się pojawić.



DR WOJCIECH RAFAŁ WIEWIÓROWSKI

generalny inspektor ochrony danych osobowych

**A może zapisywanie szczegółowych rozwiązań w prawie mogłoby pomóc urzędnikom? Możemy mieć do czynienia ze szczególnymi przypadkami, które są regulowane przez prawo (np. w kwestii oświadczeń majątkowych). Jednak szczegółowa regulacja ochrony prywatności czy ochrony niektórych tajemnic prawnie chronionych musi opierać się na decyzji podjętej z uwzględnieniem wszystkich – niekiedy ocenianych – elementów stanu faktycznego.**

Przykładem tego rodzaju sytuacji jest zamówienie przez miasto ekspertyzy z zewnętrznego podmiotu. Z reguły należy udzielić informacji o tym, kim jest zleceniobiorca. Jednak są wyjątki. Gdy miasto chce np. sprawdzić, jak osoby chore na stwardnienie rozsiane radzą sobie w przestrzeni publicznej, to z prośbą o opinię zwraca się do stowarzyszenia reprezentującego chorych, do naukowców i do indywidualnych chorych. W przypadku respondentów, którymi są indywidualne osoby chore na tę chorobę, ochrona ich danych jest uzasadniona. Wyłączenie informacji zawierających dane o osobach chorych (imię i nazwisko), które współpracowały w tym zakresie z miastem, jest zrozumiałe. Miasto w tym przypadku nie chce bowiem ingerować w prywatność swoich kooperantów i informować opinii publicznej, kto cierpi na tę chorobę.

**Jakie typowe błędy w zakresie udzielania informacji publicznej popełniają urzędnicy, zwłaszcza samorządowi? Najbardziej typowym błędem, z jakim często się spotykamy, jest odmowa udzielenia informacji publicznej motywowana chęcią**

zabezpieczenia wszystkich danych osobowych, jako tajnych i podlegających ochronie. W takich przypadkach pojawienie się danych osobowych jest dla urzędników powodem do utajnienia całości dokumentu i wyjęcia go ze sfery informacji publicznej, podlegającej udostępnieniu.

### Umowa zawarta przez samorząd w sprawie przygotowania ekspertyzy ma charakter publiczny i podlega ujawnieniu, ale adres i telefon zleceniodawcy bądź jego numer PESEL i NIP już niekoniecznie

Równie często występującym błędem jest wykreślanie wszelkich danych osobowych (imion i nazwisk) z dokumentów podawanych do wiadomości publicznej, nawet gdy podanie tych danych jest konieczne i przepisy prawa stanowią wprost o tym. Tego rodzaju błędy wynikają z nadmiernej ostrożności czy nawet obawy, by nie naruszyć prawa, gdyż niewłaściwe postępowanie może zostać zaskarżone do sądu, a takich przypadków jest przecież mnóstwo w różnych regionach Polski.

Najtrudniejszą dla urzędników kwestią jest wyważenie, kiedy mają do czynienia z danymi osobowymi, które można opublikować, a kiedy z danymi, których publikacja już ingeruje w prywatność osoby i które podlegają ochronie.

**W jaki sposób urzędnicy mogą się ustrzec tego rodzaju błędów?**

Pierwsza i podstawowa sprawa to wymóg gruntownej znajomości przepisów ustaw o dostępie do informacji publicznej i o ochronie danych

osobowych. Urzędnik powinien umieć rozpoznać, co jest informacją publiczną. Znaczna część dokumentów jest przecież wytworem powstałym w trakcie wykonywania przez niego obowiązków służbowych. Jednocześnie w opracowywanych przez niego dokumentach mogą znajdować się dane, które wyrwane z kontekstu będą naruszały dobra osobiste.

Warto pamiętać, że problem z udzielaniem dobrze rozumianej informacji publicznej nie pojawia się w momencie publikacji, ale w momencie tworzenia dokumentów. Obowiązek dochowania szczególnej staranności nie spoczywa więc jedynie na urzędniku, który udziela informacji publicznej, czy na tym, który przekazuje dokument do zamieszczenia w BIP albo udostępnia w trybie wnioskowym, ale także, i to w o wiele większym stopniu, na tym, który sporządza dokument.

Dlatego bardzo ważne jest ciągłe szkolenie urzędników z zakresu przygotowywania i udzielania informacji publicznej. Nieoprawnie napisana uchwała rady miasta, która łamie zasadę ochrony prywatności, stwarza potem problem z udostępnieniem jej w trybie ustawy o dostę-

pie do informacji publicznej. Jednak pytanie o to, czy taki organ powinien zostać powołany, jest wciąż aktualne. Bałbym się sytuacji, w której organ rozstrzygający spory dotyczące udostępniania informacji publicznej stanie się pewnego rodzaju helpdeskiem dla wszystkich urzędów w Polsce, w tym także dla ok. 3 tys. jednostek samorządu terytorialnego. Nie trudno sobie wyobrazić, że przeciętny urzędnik może wtedy ulegać pokusie i rezygnować z myślenia oraz samodzielnego decydowania. Zamiast tego będzie zgłaszał się z wątpliwościami dotyczącymi konkretnych dokumentów telefonicznie do „centralnego urzędowego rozcemny” i sporządzał notatki służbowe, że sprawę przedstawił mu do rozstrzygnięcia. Taka sytuacja dodatkowo skomplikowałaby i tak złożoną praktykę udzielania informacji publicznej. Obecnie większość urzędników stara się ważyć argumenty i samodzielnie podejmują decyzje. A tak przyjmując założenie, że najbardziej jest zwrócić się z pytaniem do centrali.

**Jakie konsekwencje mogą być wyciągnięte w przypadku błędów popełnianych przez urzędników, którzy wraz z informacją publiczną ujawniają dane osobowe ingerujące w prywatność?**

Warto pamiętać, że ustawa o dostępie do informacji publicznej zawiera również przepisy karne. Wprawdzie są to przepisy bardzo rzadko stosowane w praktyce, ale możliwość powołania się na nie istnieje. Zarzucenie urzędnikowi odpowiedzialności karnej wymaga udowodnienia, że świadomie i dobrowolnie złamał on wymogi ustawowe, co nie jest proste. Problemem jest więc co innego. Chęć sądownego rozstrzygnięcia tego rodzaju spornych sytuacji powoduje tak znaczne przedłużenie postępowania, że w końcu, gdy sąd nakáže ujawnienie spornej informacji, ta już nie przedstawia dla nikogo specjalnej wartości. Jeśli odwoływano się do decyzji sądu podejmowanej jest z wyrachowaniem, to możemy mieć do czynienia co najmniej z postępowaniem nieetycznym. Chodzić może przecież o próbę usprawiedliwienia procedur sądową niechęć udzielenia informacji publicznej.

Z drugiej strony pojawiają się wnioski, że należy powołać specjalny organ, który decydowałby, co należy upubliczniać, a co nie. Jak dotąd Polska nie zdecydowała się na powołanie specjalnego organu rozstrzygającego spory dotyczące dostępu do informacji publicznej. Jednak pytanie o to, czy taki organ powinien zostać powołany, jest wciąż aktualne. Bałbym się sytuacji, w której organ rozstrzygający spory dotyczące udostępniania informacji publicznej stanie się pewnego rodzaju helpdeskiem dla wszystkich urzędów w Polsce, w tym także dla ok. 3 tys. jednostek samorządu terytorialnego. Nie trudno sobie wyobrazić, że przeciętny urzędnik może wtedy ulegać pokusie i rezygnować z myślenia oraz samodzielnego decydowania. Zamiast tego będzie zgłaszał się z wątpliwościami dotyczącymi konkretnych dokumentów telefonicznie do „centralnego urzędowego rozcemny” i sporządzał notatki służbowe, że sprawę przedstawił mu do rozstrzygnięcia. Taka sytuacja dodatkowo skomplikowałaby i tak złożoną praktykę udzielania informacji publicznej. Obecnie większość urzędników stara się ważyć argumenty i samodzielnie podejmują decyzje. A tak przyjmując założenie, że najbardziej jest zwrócić się z pytaniem do centrali.

Rozmawiał Krzysztof Polak