

Wyrok z 20 marca 2006 r., [K 17/05](#)
**OGRANICZENIE OCHRONY PRYMATNOŚCI OSÓB PEŁNIĄCYCH
FUNKCJE PUBLICZNE**

Rodzaj postępowania: kontrola abstrakcyjna Inicjator: Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego	Skład orzekający: 5 sędziów	Zdania odrębne: 0
---	---------------------------------------	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Ograniczenie ochrony prywatności osób pełniących funkcje publiczne w związku z realizacją prawa obywateli dostępu do informacji publicznej [Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej: art. 5 ust. 2 zdanie drugie]	Przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw Ochrona prywatności Zakres dopuszczalnych ograniczeń dostępu obywateli do informacji publicznej Wymóg ustawowego uregulowania trybu dostępu do informacji publicznej [Konstytucja: art. 31 ust. 3, art. 47, art. 61 ust. 3 i ust. 4]

Konstytucja w art. 61 ust. 1 gwarantuje obywatelom prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to może być ograniczone m.in. ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób (art. 61 ust. 3).

Sposób korzystania przez obywateli z prawa zagwarantowanego w art. 61 Konstytucji i związane z tym obowiązki władz publicznych zostały określone w ustawie z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. W myśl art. 5 ust. 2 tej ustawy prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. W drugim zdaniu tego samego ustępu – zaskarżonym w niniejszej sprawie przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego – ustawodawca dodaje jednak, że ograniczenie określone w pierwszym zdaniu „nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji”.

Zdaniem wnioskodawcy, konstytucyjne prawo do prywatności (art. 47) stanowi wartość większą niż prawo do informacji publicznej. Świadczy o tym m.in. okoliczność, że ustawodawca nie może wprowadzać szczególnych ograniczeń tego prawa nawet w stanie wojennym lub wyjątkowym (por. art. 233 ust. 1 Konstytucji). Ograniczenie prawa do prywatności w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne jest wprawdzie konieczne, jednak – w opinii Prezesa NSA – wprowadzonego w kwestionowanym przepisie ograniczenia nie można uzasadnić żadną z przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu omawianego wyroku Trybunał szeroko nawiązuje do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i sądów polskich oraz do prawa wspólnotowego.

ROZSTRZYGNIECIE

Zaskarżone unormowanie jest zgodne z art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 61 ust. 3 oraz nie jest niezgodne z art. 61 ust. 4 Konstytucji.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Rozwiązanie problemu kolizji praw lub zasad na poziomie konstytucyjnym (w tym wypadku: prawa do informacji z jednej strony i prawa do prywatności z drugiej strony) powinno opierać się na dwóch założeniach. Po pierwsze, nie może dojść w ostatecznym wyniku do pełnej eliminacji jednego z praw pozostających w konflikcie, lecz konieczne jest znalezienie pewnego punktu równowagi i wyznaczenie obszaru stosowania każdego z kolidujących praw. Po drugie, istotne znaczenie w takich wypadkach mają istniejące zasadnicze preferencje aksjologiczne, które mogą być ustalane na podstawie analizy wartości uznawanych za kierunkowe czy naczelną na poziomie zasad ogólnych Konstytucji.
2. Naczelnymi wartościami, między którymi należy poszukiwać punktu równowagi w ocenie zaskarżonego przepisu ustawy o dostępie do informacji publicznej, są dobro wspólne (art. 1 Konstytucji) i godność każdego człowieka (art. 30 Konstytucji). Pierwsza z wymienionych wartości stanowi istotne aksjologiczne uzasadnienie wprowadzenia gwarancji związanych z dostępem do informacji o działalności organów władzy publicznej. To bowiem dobro wspólne jest zaangażowane w prawidłowe funkcjonowanie instytucji życia publicznego, którego podstawowym warunkiem pozostaje transparentność działań podejmowanych w przestrzeni publicznej.
3. Na gruncie art. 61 Konstytucji nie można wykluczyć, że realizacja prawa do informacji będzie dotykała pośrednio nie tylko działalności publicznej osób sprawujących funkcje publiczne, co jest oczywiste wówczas, gdy jest to działalność wykonywana w ramach i w bezpośrednim związku z funkcjonowaniem określonej instytucji publicznej, ale również sfery z pogranicza ich życia publicznego i prywatnego. W praktyce sfera działalności publicznej tych osób oraz sfera ich życia prywatnego nie zawsze będą mogły być wyraźnie i ściśle rozgraniczone. Stan „przenikania” tych sfer może wynikać z różnych przyczyn – z charakteru działalności publicznej, kontaktów w jej ramach z określonymi podmiotami, konieczności lub chęci dokonywania pewnych czynności ze sfery prywatnej w trakcie wykonywania zadań publicznych itp.
4. Charakterystyczne dla orzecznictwa i regulacji europejskich jest dążenie do zagwarantowania możliwie szerokiego dostępu do informacji publicznych, ponieważ stanowi on istotną gwarancję transparentności życia publicznego w demokratycznym państwie. Uznaje się w konsekwencji, że prywatność osób pełniących funkcje publiczne, pozostając pod ochroną gwarancji konwencyjnych (zwłaszcza art. 8 europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności), może podlegać ograniczeniom, które co do zasady mogą być usprawiedliwione ze względu na wartość, jaką jest jawność i dostępność informacji o funkcjonowaniu instytucji publicznych w państwie demokratycznym. Wartość ta, związana z transparentnością życia publicznego, nie może prowadzić do całkowitej

tego przekreślenia i zanegowania ochrony związanej z życiem prywatnym osób wykonujących funkcje publiczne. Osoby podejmujące się wykonywania takich funkcji muszą jednak zaakceptować szerszy zakres ingerencji w sferę ich prywatności niż w wypadku innych osób.

5. W kwestii dopuszczalnych ograniczeń prawa do informacji publicznej regulacja zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji jest modyfikowana przez art. 61 ust. 3 Konstytucji jedynie w zakresie dotyczącym bezpośrednio przesłanek ingerencji, natomiast w pełni pozostaje aktualne zastosowanie pozostałych, niewyrażonych w art. 61 ust. 3, elementów proporcjonalności, w szczególności konieczność uzasadnienia standardem demokratycznego państwa oraz zakaz ingerowania w istotę prawa. Wspólną dla obu konstrukcji przesłanką uzasadniającą ograniczenia jest też konieczność ochrony praw i wolności innych osób.
6. Ochrona życia prywatnego, o której stanowi art. 47 Konstytucji, obejmuje między innymi autonomię informacyjną, która oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, jak również prawo do kontrolowania tych informacji, jeżeli znajdują się w dyspozycji innych podmiotów (por. art. 51 Konstytucji).
7. Ograniczenia korzystania z zagwarantowanego w art. 47 Konstytucji prawa do prywatności są dopuszczalne przy spełnieniu przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.
8. Analiza dotychczas powołanych przepisów Konstytucji prowadzi do następujących wniosków co do zakresu prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne. Po pierwsze, informacje, których natura i charakter może naruszać interesy i prawa innych osób, nie mogą wykraczać poza niezbędną określoną potrzebą transparentności życia publicznego, ocenianą zgodnie ze standardami przyjętymi w demokratycznym państwie. Po drugie, muszą to być zawsze informacje mające znaczenie dla oceny funkcjonowania instytucji oraz osób pełniących funkcje publiczne. Po trzecie, nie mogą to być informacje, których ujawnienie, ze względu na ich naturę i zakres, przekreślałoby sens (istotę) ochrony prawa do życia prywatnego.
9. Pojęcie „osoba pełniąca funkcje publiczne”, użyte w art. 61 ust. 1 Konstytucji i zaskarżonym przepisie ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie jest zakresowo tożsame z pojęciem „osoba publiczna”. To drugie obejmuje również osoby zajmujące w życiu publicznym istotną pozycję z punktu widzenia kształtowania postaw i opinii ludzi, wywołujące powszechne zainteresowanie ze względu na określone dokonania, np. artystyczne, naukowe czy sportowe. Analizowane pojęcie osoby pełniącej funkcje publiczne obejmuje natomiast osoby, które związane są formalnymi więziami z instytucją publiczną (organem władzy publicznej). Chodzi o osoby, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej, lub – innymi słowy – o takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób albo łączy się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów.
10. Wykładnia i stosowanie badanej regulacji musi uwzględniać jej wyjątkowy charakter i konstytucyjny kontekst. Ingerencja w sferę życia prywatnego osób pełniących funkcje publiczne dokonywana w związku z realizacją prawa obywateli dostępu do informacji pu-

blicznej jest konstytucyjnie usprawiedliwiona tylko wtedy, gdy ujawniane zdarzenia z życia prywatnego oddziałują na sferę publicznego funkcjonowania osoby, której dotyczy. Nieprzekraczalną granicą takiej ingerencji jest przy tym nakaz respektowania godności tej osoby (art. 30 Konstytucji).

11. Wskazany przez wnioskodawcę art. 61 ust. 4 Konstytucji dotyczy trybu udzielania informacji. W związku z tym nie jest on adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności skarżonego unormowania.

Przepisy Konstytucji oraz Konwencji (europejskiej) o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Konstytucja

Art. 1. Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

Art. 30. Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

Art. 31. [...] 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Art. 47. Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

Art. 51. 1. Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.

2. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

3. Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa.

4. Każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

5. Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa.

Art. 61. 1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, 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.

4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.

Art. 233. 1. Ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw określonych w art. 30 (godność człowieka), art. 34 i art. 36 (obywatelstwo), art. 38 (ochrona życia), art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), art. 45 (dostęp do sądu), art. 47 (dobra osobiste), art. 53 (sumienie i religia), art. 63 (petycje) oraz art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko).

Konwencja europejska

Art. 8. 1. Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji.

2. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, 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.