

W SPRAWIE PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ  
W KONTEKŚCIE PRZEPISÓW ROZPORZĄDZENIA  
O OCHRONIE DANYCH OSOBOWYCH

ON THE RIGHT TO PUBLIC INFORMATION IN THE CONTEXT OF THE  
PROVISIONS OF THE GENERAL DATA PROTECTION REGULATION

The opinion refers to the issue of the right to public information in the context of the provisions of the General Data Protection Regulation (GDPR). The opinion was prepared in connection with the state in which the public information (a recording from city council's session) was refused due to the provisions of the GDPR. Therefore, the area of analysis covered the issues of the right to public information towards the right to privacy and personal data protection (in the legal state after entry into force of the GDPR).

**Słowa kluczowe:** informacja publiczna, ochrona danych osobowych, rada gminy

**Key words:** public information, personal data protection, commune council

I. TEZY OPINII

1. Materiały audiowizualne lub teleinformatyczne są jedną z form udostępniania informacji publicznej, o której mowa w art. 19 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej [dalej: u.d.i.p.].

2. Organ władzy publicznej jest obowiązany do udzielenia informacji publicznej na warunkach i w trybie określonym w ustawie. Prywatność osoby fizycznej (w tym ochrona danych osobowych) jest — zgodnie z obowiązującym prawem — podstawą do ograniczenia prawa do informacji publicznej (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.).

3. Ocena spełnienia przesłanek w tym zakresie oraz ciężar odpowiedzialności za przestrzeganie przepisów dotyczących udostępniania informacji publicznej oraz przepisów o ochronie danych osobowych spoczywa na organie.

4. Uwzględniając całokształt regulacji prawnych dotyczących analizowanego zagadnienia, wydaje się, że rada miasta może odmówić udzielenia informacji publicznej w formie materiału audiowizualnego lub teleinformatycznego, jeżeli udostępniana informacja publiczna zawiera informacje podlegające szczególnej ochronie (w tym dane osobowe) oraz jeżeli udostępnia informację publiczną w innej formie (protokół lub stenogram).

II. PRZEDMIOT OPINII

Do Biura Analiz Sejmowych wpłynęło zlecenie w sprawie sporządzenia opinii prawnej na temat:

Czy udostępnienie informacji publicznej na wniosek w formie przekazania nagrania z sesji rady miasta narusza przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego

\* Opinia została napisana 3 lipca 2018 r. (*przyp. red.*).

i Rady 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE?

Zlecenie zostało opatrzone informacją, że wniosek posłanki o udostępnienie informacji publicznej w formie przekazania nagrania z obrad sesji rady miasta został rozpatrzony negatywnie, z powołaniem się w uzasadnieniu na przepisy RODO.

Opinia została przygotowana z uwzględnieniem następujących aktów prawnych:

1) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.U. L 119 z 4.05.2016, s. 1; dalej: rozporządzenie o ochronie danych osobowych lub RODO);

2) ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1764, ze zm.);

3) ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. poz. 1000);

4) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.).

### III. ZAGADNIENIA SZCZEGÓLWE

1. W celu udzielenia odpowiedzi na przedstawione pytanie należy przede wszystkim omówić pokrótce problematykę dotyczącą prawa do informacji publicznej w polskim porządku prawnym.

Prawo obywateli do informacji o działalności organów władzy publicznej wynika z art. 61 ustawy zasadniczej. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu, „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”. W ust. 2 i 3 przepisu ustrojodawca określił treść prawa do informacji, a także formy jego realizacji. Zgodnie ze wskazanymi przepisami „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. 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”. Jak wskazuje się w literaturze, omawiane prawo zasadza się na obowiązku udzielania obywatelom określonych informacji. Informacja objęta wskazanym nakazem obejmuje każdą informację wytworzoną, przetworzoną lub znajdującą się w posiadaniu władz publicznych bądź innych podmiotów wykonujących zadania publiczne. Obowiązek udzielenia informa-

cji odnosi się do całości działań organów władzy publicznej i rozciąga się m.in. na określony w art. 61 ust. 2 konstytucji dostęp do wszelkich dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów<sup>1</sup>.

Problematyka dostępu obywateli do informacji publicznej została uregulowana również w ustawie o dostępie do informacji publicznej. W ustawie m.in. zdefiniowano pojęcie „informacja publiczna”, określono zakres prawa do informacji publicznej oraz tryb jej udzielania (który nie został uregulowany w samej konstytucji), a także doprecyzowano katalog podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji. Zgodnie z art. 3 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do: 1) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego; 2) wglądu do dokumentów urzędowych oraz 3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Art. 18 ust. 1 u.d.i.p. stanowi, że posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne. Natomiast zgodnie z art. 19 u.d.i.p. organy, o których mowa w art. 18 ust. 1 i 2, sporządzają i udostępniają protokoły lub stenogramy swoich obrad, chyba że sporządzają i udostępniają materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady.

Prawo dostępu do informacji publicznej w zakresie dotyczącym funkcjonowania organów gminy znalazło swoje potwierdzenie w ustawie o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 446; dalej: u.s.g.). Zgodnie z art. 11b ust. 1 u.s.g., działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów gminy obejmuje m.in. prawo obywateli do uzyskiwania informacji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy (ust. 2). Art. 11b ust. 3 u.s.g. stanowi, że zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy. Zawarta w art. 11b u.s.g. deklaracja prowadzi do dwóch wniosków: po pierwsze, oznacza, że jawność działania organów gminy jest zasadą, od której wyjątki mogą być interpretowane wyłącznie ściśle<sup>2</sup>; po drugie, stanowi istotną dyrektywę interpretacyjną w odniesieniu do treści ust. 3 art. 11b u.s.g. (zasady dostępu do dokumentów związanych z funkcjonowaniem organów gminy). Na ten temat wypowiedział się m.in. Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że „zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich” (art. 11b ust. 3 u.s.g.) mogą dotyczyć jedynie kwestii o *stricte* techniczno-porządkowym charakterze. Oznacza to, że nie mogą one dotyczyć materialnych treści prawa do informacji, jego zakresu i granic, a ponadto nie mogą ingerować w tryb określony w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Stąd też, jak wskazał TK, regulacji w statucie gminy mogą podlegać takie elemen-

<sup>1</sup> M. Wild, komentarz do art. 61, [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Artykuły 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1425–1426.

<sup>2</sup> *Vide* wyrok NSA z 7 marca 2003 r., sygn. akt II SA 3572/02; wyrok WSA w Warszawie z 22 sierpnia 2006 r., sygn. akt II SAB/Wa 193/05.

ty, jak: miejsce i czas udostępniania dokumentów, techniczne uwarunkowania dotyczące zapoznawania się z ich treścią czy też ich kopiowania, powielania lub dokonywania wypisów<sup>3</sup>. Takie rozumienie dopuszczalnej regulacji statutowej znalazło potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>4</sup>.

2. Jak wykazano wcześniej, zarówno w konstytucji, jak i w ustawie o dostępie do informacji publicznej zadeklarowano prawo każdej osoby do uzyskania informacji publicznej. Potwierdzenie tej zasady w odniesieniu do działalności organów gminy znalazło się również w ustawie o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p., udostępnianie informacji publicznej może nastąpić poprzez wstęp na posiedzenia organów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3, przez co należy rozumieć zarówno możliwość fizycznej obecności na posiedzeniu organu, jak i udostępnianie materiałów, w tym materiałów audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia.

Rada miasta jest organem władzy publicznej, stąd też spoczywa na niej obowiązek udostępniania informacji publicznej na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej i ustawie o samorządzie gminnym<sup>5</sup>. Czynności sporządzenia i udostępnienia materiałów z posiedzeń organu mają więc charakter obligatoryjny<sup>6</sup>. Okoliczność ta nie budzi wątpliwości również w orzecznictwie sądów administracyjnych. Natomiast abstrahując od kwestii ochrony danych osobowych w procedurze udostępniania informacji publicznej (o czym będzie mowa w dalszej części opracowania), należy wskazać na stanowisko sądów administracyjnych dotyczące wykładni art. 19 u.d.i.p. (zwłaszcza w kontekście rodzaju materiałów, które powinny zostać udostępnione w procedurze udzielenia informacji publicznej). W orzecznictwie sądów administracyjnych brakuje jednomyślnego stanowiska w tym zakresie. W zasadzie można wyróżnić dwa rodzaje poglądów. Według pierwszego z nich, prezentowanego w przeważającej części orzeczeń, z art. 19 u.d.i.p. wynika, że zasadą jest, iż organy kolegialne sporządzają z przebiegu obrad protokół, który na żądanie wnioskującego powinien być udostępniony, natomiast materiały audiowizualne lub teleinformatyczne organ ma obowiązek udostępnić, o ile nie został sporządzony protokół i o ile materiały te w pełni rejestrują obrady. W wyrokach wskazuje się na swobodną gradację dostępu do materiałów. Cel, jakim jest dostęp do informacji publicznej, jest realizowany przez dostęp do protokołów, natomiast zapis audiowizualny lub teleinformatyczny jest jedynie zastępczą formą udostępniania informacji<sup>7</sup>. W wyroku

<sup>3</sup> *Vide* wyrok TK z 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01.

<sup>4</sup> *Vide* wyrok WSA we Wrocławiu, sygn. akt III SA/Wr 430/08.

<sup>5</sup> Szerzej na temat realizacji prawa dostępu do informacji publicznej w zakresie posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej *vide* D. Fleszer, *Realizacja prawa dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie — wybrane zagadnienia prawne*, red. E. Pierzchała, M. Woźniak, Opole 2011, s. 113.

<sup>6</sup> M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*. Legalis 2018, komentarz do art. 19.

<sup>7</sup> *Vide* wyrok WSA z Bydgoszczy z 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bd 1153/05; wyrok NSA z dnia 24 listopada 2009 r., sygn. akt I OSK 852/09; wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2010 r., sygn. akt I OSK 14/10; wyrok NSA z 1 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1216/10, wyrok NSA z 17 maja 2012 r., sygn.

z 1 października 2010 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „podstawowym źródłem informacji o posiedzeniach organów kolegialnych są zatem protokoły, a zapis audiowizualny lub teleinformatyczny jest jedynie zastępczą formą udostępniania informacji. Realizacja celu, jakim jest dostęp do informacji publicznej, następuje zatem przez dostęp do protokołów. Są to dokumenty, które sporządza określona osoba, potwierdzając zapisaną treść swoim podpisem. Dzięki temu protokół staje się dokumentem, który może być udostępniany i realizuje cel wskazany w ustawie, chroniąc jednocześnie inne prawa i wolności”<sup>8</sup>. Zgodnie z drugim, przeciwnym poglądem, jeśli przebieg posiedzenia został utrwalony w formie audiowizualnej, to z art. 19 u.d.i.p. nie można wyprowadzić normy zakazującej udostępnienia tego rodzaju materiałów w razie sporządzenia następnie protokołu. Takie stanowisko sądy uzasadniają m.in. ścisłą wykładnią wyjątków od zasady, jaką jest konstytucyjne prawo do informacji. Zdaniem sądów prezentujących wskazaną wykładnię przepisu, organ obowiązany jest do udostępnienia informacji publicznej będącej w jego posiadaniu niezależnie od formy, w jakiej została ona utrwalona<sup>9</sup>. W orzecnictwie można znaleźć również przykłady poglądów pośrednich w stosunku do zaprezentowanych wcześniej. Zgodnie z nimi odmowa udostępnienia informacji publicznej w formie materiałów audiowizualnych jest zasadna tylko wówczas, gdy sporządzenia wskazanych materiałów nie przewidziano w przepisach prawa (jak np. statut czy regulamin obrad rady)<sup>10</sup>. W tym kontekście należy odróżnić materiały audiowizualne lub teleinformatyczne, które przygotowywane są oficjalnie jako informacja z posiedzenia organu, od materiałów mających charakter pomocniczy i wewnętrzny i których sporządzenia nie przewidziano ani w statucie gminy ani w stosownej uchwale czy zarządzeniu.

3. Prawo obywateli do informacji nie ma charakteru absolutnego. W ustawie o dostępie do informacji publicznej ograniczenia takie wprowadzono w art. 5. W przepisie tym jako podstawę ograniczenia prawa do informacji publicznej wskazano: ochronę informacji niejawnych, tajemnicę ustawowo chronioną, prywatność osoby fizycznej i tajemnicę przedsiębiorstwa (art. 5 ust. 1 i ust. 2). Zatem na podstawie art. 5 u.d.i.p. szczególnej ochronie podlegają m.in. informacje dotyczące sfery prywatności osób fizycznych<sup>11</sup>. Przyjętym rozwiązaniem nawiązano do art. 47 ustawy zasad-

akt I OSK 356/12; wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2829/14; wyrok NSA z dnia 11 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 934/14; wyrok NSA z 15 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 3162/14, wyrok NSA z 27 października 2017 r., sygn. akt I OSK 505/17.

<sup>8</sup> Wyrok NSA z 1 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1216/10.

<sup>9</sup> Np. wyrok NSA z 30 września 2015 r., sygn. akt I OSK 2313/14 (należy wskazać, że w stanie faktycznym przywołanego orzeczenia w statucie przewidziano obowiązek sporządzenia nagrania). Podobnie: wyrok WSA w Opolu z 10 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Op 257/10; wyrok WSA w Opolu z 3 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 333/09; wyrok WSA w Kielcach z 12 sierpnia 2008 r., sygn. akt II SAB/Ke 8/08; wyrok WSA w Gdańsku z 7 marca 2012 r., sygn. akt II SAB/Gd 5/12; aprobująco wobec takiego stanowiska: M. Sankowska-Baryła, *Dostęp do informacji publicznej a ochrona danych osobowych*, Wrocław 2014, s. 375–376.

<sup>10</sup> *Vide* wyrok NSA z 17 czerwca 2015 r., sygn. akt I OSK 1564/14; wyrok NSA z 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt I OSK 2210/16.

<sup>11</sup> Szerzej na ten temat *vide* L. Zacharko, B. Wartenberg-Kempka, *Zasady ograniczenia dostępu do informacji publicznej (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie — wybrane zagadnienia prawne*, red. E. Pierzchała, M. Woźniak, Opole 2011, s. 295 i n.

niczej, w którym wprowadzono konstytucyjną gwarancję ochrony życia prywatnego. Celem regulacji zawartej w art. 5 u.d.i.p. jest ochrona sfery prywatnej jednostki przed nieuzasadnioną ingerencją państwa oraz innych podmiotów (na marginesie należy wspomnieć, że ograniczenie z art. 5 u.d.i.p. nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji). W doktrynie wskazuje się, że przyjęcie normy zawartej w art. 5 u.d.i.p. jest istotne, jeśli chodzi o spójność i poprawność systemu związanego z dostępem do informacji publicznej. Z jednej strony wyznacza granicę dozwolonych działań państwa, z drugiej zaś stanowi narzędzie chroniące wrażliwe i poufne informacje związane z konkretnym podmiotem<sup>12</sup>. W literaturze przedmiotu podnosi się, że konkretyzacja zasady ochrony prywatności z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. została wyrażona w licznych aktach normatywnych. Do takich aktów zaliczano również nieobowiązującą już ustawę o ochronie danych osobowych z 1997 r. Przedstawiciele doktryny wskazywali, że jeżeli informacja publiczna zawiera dane osobowe, niezbędne jest — przed udostępnieniem informacji — dokonanie analizy zgodności jej treści z wymogami określonymi w ustawie o ochronie danych osobowych<sup>13</sup>. W wyroku z 13 czerwca 2006 r. WSA wskazał: „Ustawa o ochronie danych osobowych w sytuacji, gdy w treści informacji publicznej zawarte są dane osobowe jest *lex specialis* w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zawarte w art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej sformułowanie «nie naruszają» należy rozumieć, że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie mogą naruszać i winny uwzględniać ograniczenia przetwarzania danych wynikające z *lex specialis* – uodo”<sup>14</sup>. Analogiczne poglądy wyrażano również w innych wyrokach sądów administracyjnych<sup>15</sup>. Mimo zmiany aktu prawnego stanowiącego w polskim prawie podstawę ochrony danych osobowych wskazane wcześniej poglądy (zarówno doktryny, jak i orzecznictwa) zachowują aktualność.

Odnosząc się do problematyki ochrony danych osobowych w kontekście materiałów udostępnianych z posiedzeń organów władzy publicznej w literaturze, wskazuje się, że „Skoro protokół ma odzwierciedlać rzeczywisty przebieg posiedzenia, powinny w nim znaleźć się także adnotacje dotyczące spraw, uchwał, zagadnień, w związku z którymi w toku posiedzenia posługiwano się danymi osobowymi. Jeśli na przykład w danym punkcie porządku obrad rozpatrywana była sprawa skargi oznaczonego z imienia i nazwiska mieszkańca na działanie prezydenta miasta czy jego wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, okoliczność ta powinna być odnotowana zarówno

<sup>12</sup> M. Bidziński, komentarz do art. 5, [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Legalis 2018.

<sup>13</sup> Więcej *vide* P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Białystok 2005, s. 114.

<sup>14</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 13 czerwca 2006 r., sygn. akt II SA/Wa 2016/05; podobnie na ten temat: K. Kędzierska, *Współstosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz o ochronie danych osobowych*, [w:] A. Gałach i in., *Dostęp do informacji publicznej a prawo do prywatności*, Warszawa 2015, s. 75.

<sup>15</sup> *Vide* wyrok WSA w Warszawie z 20 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Wa 2227/05; wyrok NSA z 11 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 812/05; wyrok WSA w Olsztynie z 14 maja 2013 r., sygn. akt II SA/OI 204/13.

w porządku obrad, jak i w protokole. Tak też będzie w przypadku wskazywania w protokole, że w danym momencie posiedzenia głos zabrała konkretna osoba, którą zwykle wymienia się z imienia i nazwiska oraz wskazuje zajmowane przez nią stanowisko służbowe lub pełnioną funkcję, często z zaznaczeniem jej tytułu służbowego czy naukowego. W takich przypadkach posługiwanie się w protokole danymi osobowymi będzie usprawiedliwione jako niezbędne do realizacji wynikającego z przepisów prawa obowiązku sporządzenia protokołu [...]. Tu także należy zwracać uwagę na to, by przy sporządzaniu protokołu możliwie eliminować dane osobowe przetwarzane w sposób nadmierny<sup>16</sup>. Innymi słowy, w literaturze podnosi się, że udostępniając materiały, o których mowa w art. 19 u.d.i.p., w Biuletynie Informacji Publicznej bądź w trybie wnioskowym, powinno się w miarę możliwości pomijać dane osobowe „należące do sfery prywatności”, nie wchodząc zarazem w zakres informacji publicznej<sup>17</sup>.

4. Jak już wykazano wcześniej, w art. 1 ust. 2 u.d.i.p. ustawodawca zawarł normę kolizyjną, wskazując, że „przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi”. Ustawodawca ustanowił zatem przepis ogólny, przewidując zarazem możliwość odmiennego uregulowania tego zagadnienia w ustawach szczegółowych. Ani w ustawie o ochronie danych osobowych z 2018 r. ani też, tym bardziej, w obowiązującym rozporządzeniu o ochronie danych osobowych nie wskazano szczególnych regulacji dotyczących udostępniania informacji publicznej. Oznacza to obowiązek stosowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej z uwzględnieniem regulacji dotyczących ochrony danych osobowych wynikających z przepisów prawa<sup>18</sup>. W RODO nie określono szczególnych zasad dotyczących udostępniania informacji publicznej zawierającej dane osobowe, uregulowano natomiast zasady dotyczące przetwarzania danych osobowych (na przetwarzanie składa się m.in. zbieranie, przechowywanie, przeglądanie, ujawnianie czy rozpowszechnianie). A zatem, ponieważ w zakresie danych będących informacją publiczną mogą wchodzić również dane osobowe, na administratorze ciąży obowiązek przetwarzania tych danych zgodnie z prawem.

Do 25 maja 2018 r. aktem regulującym wskazaną problematykę była ustawa o ochronie danych osobowych z 1997 r., natomiast po tej dacie właściwe jest w tej materii rozporządzenie o ochronie danych osobowych oraz — w określonym zakresie — ustawa o ochronie danych osobowych z 2018 r. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym (podobnie jak było w stanie prawnym regulowanym ustawą o ochronie danych osobowych z 1997 r.) naczelną zasadą nie jest zakaz przetwarzania danych osobowych, lecz przestrzeganie zakresu i trybu przetwarzania danych osobowych.

Zgodnie z RODO przetwarzanie danych osobowych (a więc także ich udostępnianie) jest zgodne z prawem, gdy spełnia jedną z przesłanek wskazanych w art. 6 ust. 1 RODO, tj.:

<sup>16</sup> *Vide* M. Sakowska-Baryła, *op. cit.*, s. 373; *Dostęp do informacji publicznej. Wybrane aspekty teorii i praktyki*, red. A. Lusińska, A. Kalinowska-Żeleźnik, Gdańsk 2014, s. 20.

<sup>17</sup> M. Sakowska-Baryła, *op. cit.*, s. 373–374.

<sup>18</sup> *Vide* K. Kędzierska, *op. cit.*, s. 75–76.

a) osoba, której dane dotyczą, wyraziła zgodę na przetwarzanie swoich danych osobowych w jednym lub większej liczbie określonych celów;

b) przetwarzanie jest niezbędne do wykonania umowy, której stroną jest osoba, której dane dotyczą, lub do podjęcia działań na żądanie osoby, której dane dotyczą, przed zawarciem umowy;

c) przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze;

d) przetwarzanie jest niezbędne do ochrony żywotnych interesów osoby, której dane dotyczą, lub innej osoby fizycznej;

e) przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi;

f) przetwarzanie jest niezbędne w celach wynikających z prawnie uzasadnionych interesów realizowanych przez administratora lub przez stronę trzecią, z wyjątkiem sytuacji, w których nadrzędny charakter wobec tych interesów mają interesy lub podstawowe prawa i wolności osoby, której dane dotyczą, wymagające ochrony danych osobowych, w szczególności, gdy osoba, której dane dotyczą, jest dzieckiem.

Ponadto jedną z zasad dotyczących przetwarzania danych osobowych w kontekście RODO jest zasada minimalizacji danych, która oznacza, że przetwarzane dane osobowe powinny być „adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co jest niezbędne do celów, w których są przetwarzane” (art. 5 ust. 1c RODO). Jak wskazuje się w literaturze, zasada minimalizacji danych stanowi dalej idące ograniczenie w stosunku do zasady adekwatności danych osobowych: „Ograniczenie do danych niezbędnych oznacza takie ukształtowanie zakresu przetwarzania danych, aby przetwarzać tylko takie dane osobowe, bez których nie da się osiągnąć zamierzonego celu przetwarzania”<sup>19</sup>. Motyw 39 preambuły do RODO wskazuje, że dane osobowe powinny być przetwarzane tylko w przypadkach, gdy celu przetwarzania nie można w rozsądny sposób osiągnąć innymi sposobami. Należy wskazać, że — zgodnie z RODO oraz z ustawą o ochronie danych osobowych z 2018 r. — na administratorze ciąży odpowiedzialność odszkodowawcza (szkoda majątkowa lub niemajątkowa) z tytułu naruszenia przepisów dotyczących ochrony danych osobowych.

5. Podsumowując, w odniesieniu do problematyki ochrony danych osobowych w procesie udostępniania informacji publicznej należy wskazać, że prywatność osoby fizycznej (w tym ochrona danych osobowych) jest zgodnie z obowiązującym prawem przesłanką stanowiącą podstawę do ograniczenia udostępnienia informacji publicznej<sup>20</sup>. Uwzględniając zatem całokształt regulacji prawnych dotyczących analizowanego zagadnienia, wydaje się, że rada miasta może odmówić udzielenia informacji publicznej w formie materiału audiowizualnego lub teleinformatycznego, jeżeli

<sup>19</sup> Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz, red. P. Litwiński, P. Barta, M. Kawecki, Warszawa 2018, s. 263.

<sup>20</sup> Vide B. Pietrzak, *Informacja w administracji publicznej*, Legalis 2015, nr. 1.



udostępniana informacja publiczna zawiera informacje podlegające szczególnej ochronie (w tym dane osobowe) oraz jeżeli udostępnia informację publiczną w innej formie (protokół lub stenogram). Ocena spełnienia przesłanek w tym zakresie należy do podmiotu udzielającego informacji publicznej i musi być dokonana każdorazowo, z uwzględnieniem całokształtu okoliczności sprawy (w tym rodzaju i zakresu informacji podlegających ochronie). Na podmiocie udzielającym informacji publicznej spoczywa ciężar odpowiedzialności za przestrzeganie przepisów dotyczących udostępniania informacji publicznej (w tym m.in. art. 5 u.d.i.p.) oraz przepisów o ochronie danych osobowych.

*Ilona Szczepańska-Kulik\**

\* **Mgr Ilona Szczepańska-Kulik**, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu,  
ilona.szczepanska@sejm.gov.pl