
MONOGRAFIE PRAWNICZE

PRYWATNOŚĆ A JAWNOŚĆ
– BILANS 25-LECIA
I PERSPEKTYWY NA PRZYSZŁOŚĆ

ARWID MEDNIS (red.)



Wydawnictwo C.H.Beck

MONOGRAFIE PRAWNICZE

ARWID MEDNIS (red.) • PRYWATNOŚĆ A JAWNOŚĆ
– BILANS 25-LECIA I PERSPEKTYWY NA PRZYSZŁOŚĆ

Polecamy nasze najnowsze publikacje z tej serii:

Aleksandra Auleytner

**OCHRONA PRAW AUTORSKICH I POKREWNYCH
A ZASADY SWOBODNEGO PRZEPŁYWU TOWARÓW
I ŚWIADCZENIA USŁUG W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ**

Agnieszka Piskorz-Ryń (red.)

**JAWNOŚĆ I JEJ OGRANICZENIA.
DOSTĘP I WYKORZYSTYWANIE. TOM 5**

Grażyna Szpor (red.)

**JAWNOŚĆ I JEJ OGRANICZENIA.
ZADANIA I KOMPETENCJE. TOM 9**

Joanna Taczkowska-Olszewska

**DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W POLSKIM
SYSTEMIE PRAWNYM**



Legalis
System Informacji Prawnej

www.ksiegarnia.beck.pl

PRYWATNOŚĆ A JAWNOŚĆ

– BILANS 25-LECIA

I PERSPEKTYWY NA PRZYSZŁOŚĆ

Redaktor
Arwid Mednis

Autorzy:
Paweł Fajgielski, Karolina Gałęzowska, Wacław Iszkowski,
Jakub Karczewski, Paweł Litwiński,
Małgorzata Masternak-Kubiak, Arwid Mednis, Barbara Pietrzak,
Ryszard Piotrowski, Agnieszka Piskorz-Ryń,
Marlena Sakowska-Baryła, Grzegorz Sibiga, Tomasz Stawecki,
Andrzej Ślęzak, Przemysław Szustakiewicz



WYDAWNICTWO C.H.BECK
WARSZAWA 2016

Wydawca: Aneta Gacka-Asiewicz

Recenzja naukowa: Prof. dr hab. Jacek Jagielski

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez
Kancelarię Wierzbowski Eversheds

WIERZBOWSKI
EVERSHEDS



© **Wydawnictwo C.H.Beck 2016**

Wydawnictwo C.H.Beck Sp. z o.o.
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

Skład i łamanie: Wydawnictwo C.H.Beck
Druk i oprawa: Elpil, Siedlce

ISBN 978-83-255-7849-7



ISBN e-book 978-83-255-7850-3

Spis treści

Wstęp	VII
Wykaz skrótów	IX
O Autorach	XIII

Część I. Prywatność

1. Prywatność od epoki analogowej do cyfrowej – czy potrzebna jest redefinicja? (<i>Arwid Mednis</i>)	3
2. Prawo do prywatności i ochrony danych osobowych jako wartości konstytucyjne (<i>Ryszard Piotrowski</i>)	17
3. O „nieciągłościach” ochrony danych osobowych (<i>Wacław Iszkowski</i>)	33
4. Prywatność w miejscu pracy. Refleksje z perspektywy 25 lat (<i>Paweł Litwiński</i>)	47

Część II. Jawność

1. Jawność życia publicznego jako wartość konstytucyjna w orzecznictwie sądów administracyjnych (<i>Małgorzata Masternak-Kubiak</i>)	63
2. Jawność obrotu gospodarczego a prywatność przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną – aspekty prawne (<i>Paweł Fajgielski</i>)	81
3. Praktyka dostępu do informacji publicznej – wybrane zagadnienia (<i>Barbara Pietrzak, Andrzej Ślęzak</i>)	91
4. Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego – stan obecny i perspektywy rozwoju. Wybrane zagadnienia (<i>Grzegorz Sibiga</i>)	111

Część III. Prywatność a jawność

1. Prywatność i jawność – ważenie zasad prawnych (<i>Jakub Karczewski, Tomasz Stawecki</i>)	127
2. Ograniczenia dostępu do informacji publicznej w świetle najnowszego orzecznictwa sądów administracyjnych (<i>Przemysław Szustakiewicz</i>)	155

3. Problem współstosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o ochronie danych osobowych (Marlena Sakowska-Baryła)	173
4. Kontrola ochrony danych osobowych i dostępu do informacji publicznej w jednym organie? – dylematy instytucjonalne (Agnieszka Piskorz-Ryń)	193
Zapis debaty dziennikarskiej: Granice jawności w działalności mediów	203
Wybrane orzecznictwo sądowe dotyczące relacji pomiędzy prawem do informacji publicznej a ochroną prywatności i danych osobowych (Karolina Gałęzowska, Arwid Mednis)	219
Indeks rzeczowy	273

Wstęp

Idea jawności życia publicznego często oznacza ograniczenie prywatności jednostek. Uchwalenie w 2001 r. ustawy o dostępie do informacji publicznej nasiliło dyskusję na temat granic ochrony prywatności osób publicznych. Orzecznictwo i literatura zajmowały się tym zagadnieniem już wcześniej, ale dopiero praktyczne zastosowanie wspomnianej ustawy spowodowało konieczność postawienia na nowo pytań o to, jak daleko sięga prawo do prywatności, szczególnie jeśli chodzi o osoby pełniące funkcje publiczne. Niniejsza monografia podsumowuje 25-letni dorobek polskiej doktryny i orzecznictwa dotyczącego granicy pomiędzy prywatnością jednostki a jawnością życia publicznego. Jednocześnie podsumowujemy rodzimy dorobek w zakresie rozwoju koncepcji prawa do prywatności (Część I) oraz dostępu do informacji publicznej (Część II). Każdy z tych tematów oraz zagadnienie relacji pomiędzy prywatnością a jawnością (Część III) zostały omówione zarówno od strony teoretycznej (aksjologiczno-konstytucyjnej), jak i praktycznej. Poruszamy m.in. takie kwestie, jak prywatność w miejscu pracy, prywatność przedsiębiorcy, praktyka dostępu do informacji publicznej. Monografia została wzbogacona o zapis debaty dziennikarskiej na temat granic jawności w działalności mediów, która odbyła się podczas konferencji zorganizowanej przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych oraz Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w listopadzie 2014 r.

To właśnie sukces tej konferencji skłonił większość jej prelegentów do napisania niniejszej monografii. Poruszone w niej tematy nie ograniczają się jedynie do podsumowania dotychczasowego dorobku, omawiamy w niej bowiem perspektywy przyszłych regulacji prawnych: jakie zagrożenia dla prywatności wynikają z rozwoju technologii, jak będzie wyglądać regulacja tzw. *re-use* informacji z sektora publicznego oraz przyszłe kompetencje organu ochrony danych, które być może zostaną rozszerzone o kontrolę dostępu do informacji publicznej.

Wspomniana debata dziennikarska stanowiła ciekawy głos środowiska mediów. Prowadził ją Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, dr *Wojciech Wiewiórowski*, a udział wzięli: *Ślawomir Jastrzębowski* – red. nac. Super Expressu, *Jarosław Kuźniar* – TVN24, *Jarosław Gugała* – Polsat, *Jadwiga Sztabińska* – Dziennik Gazeta Prawna.

W publikacji zamieściliśmy także zestawienie orzeczeń sądowych z kilku ostatnich lat, wydanych na tle art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, określającego ograniczenia dostępu do informacji publicznej. Cytowane wyroki dotyczą jedynie ograniczenia dostępu ze względu na prywatność osób.

Arwid Mednis

Wykaz skrótów

1. Akty prawne

DostInfPublU	ustawa z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.)
EgzAdmU	ustawa z 17.6.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1619 ze zm.)
EKPC	Europejska Konwencja Praw Człowieka
FinPublU	ustawa z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.)
InfŚrodU	ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm.)
KC	ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.)
Konstytucja	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i ze sprost.)
KP	ustawa z 26.6.1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.)
KPA	ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 23)
KPC	ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.)
MPPOiP	Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych
OchInfNieju	ustawa z 5.8.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. Nr 182, poz. 1228 ze zm.)
OchrDanychU	ustawa z 29.8.1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 2135 ze zm.)
PrAut	ustawa z 4.2.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.)
PrBank	ustawa z 29.8.1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 128 ze zm.)

Wykaz skrótów

PrDziałGosp	ustawa z 19.11.1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 101, poz. 1178)
PrPostSAdm	ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.)
PrUSP	ustawa z 27.7.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 133 ze zm.)
PrZamPubl	ustawa z 29.1.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 2164)
RadaMinU	ustawa z 8.8.1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.)
RODO	Ogólne Rozporządzenie o Ochronie Danych Osobowych
SamGminU	ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.)
SamPowU	ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1445 ze zm.)
SamWojU	ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1392 ze zm.)
SwobDziałGospU	ustawa z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 584 ze zm.)
ZNKU	ustawa z 16.4.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503)

2. Czasopisma i publikatory

BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
CBOSA	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
DGP	Dziennik Gazeta Prawna
Dz.U.	Dziennik Ustaw
EPS	Europejski Przegląd Sądowy
GSP	Gdańskie Studia Prawnicze
KPP	Kwartalnik Prawa Publicznego
M.P.	Monitor Polski
MoP	Monitor Prawniczy
MoPr	Monitor Prawa Pracy
ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
OSNP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych

Wykaz skrótów

OSNPiUS	Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
PiP	Państwo i Prawo
PiZS	Praca i Zabezpieczenie Społeczne
Prok. i Pr.	Prokuratura i Prawo
PS	Przegląd Sądowy
PUG	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
R. Pr.	Radca Prawny
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SI	Studia Iuridica
ST	Samorząd Terytorialny

3. Inne skróty

ABI	Administrator Bezpieczeństwa Informacji
CEIDG	Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
ETS	Europejski Trybunał Sprawiedliwości
FTK	Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny
GIODO	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
KE	Komisja Europejska
KRS	Krajowa Rada Sądownictwa
MON	Minister Obrony Narodowej, Ministerstwo Obrony Narodowej, w zależności od kontekstu
MSW	Minister Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, w zależności od kontekstu
NBP	Narodowy Bank Polski
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NIP	Numer Identyfikacji Podatkowej
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny, Narodowa Agencja Bezpieczeństwa, w zależności od kontekstu
PKD	Polska Klasyfikacja Działalności
RPO	Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
WSA	wojewódzki sąd administracyjny

O Autorach

Prof. KUL dr. hab. Paweł Fajgielski – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor KUL, kierownik Katedry Prawa Technologii Informacyjnych i Komunikacyjnych na Wydziale Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Specjalizuje się w problematyce prawnej ochrony danych osobowych. Jest autorem kilkudziesięciu publikacji naukowych dotyczących ochrony danych osobowych oraz współautorem komentarza do ustawy o ochronie danych osobowych (wspólnie z prof. J. Bartą i prof. R. Markiewiczem).

Karolina Gałęzowska – absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, doktorantka na tym wydziale. Specjalizuje się w prawie ochrony danych osobowych.

Dr inż. Wacław Iszkowski – doktor nauk technicznych, informatyk. W latach 1972–1990 asystent i adiunkt w Instytucie Informatyki Wydziału Elektroniki Politechniki Warszawskiej prowadzący zajęcia z programowania współbieżnego oraz systemów operacyjnych. Od roku 1989 pracujący jako Business Development Manager oraz Doradca kolejno w firmach Oracle, Digital Equipment Corp., 2SI, EDS Poland oraz w TP Internet. Od 1993 r. jest wybierany co 2 lata Prezesem Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji. Wielokrotnie był członkiem Rad Informatyki i Teleinformatyki przy ministrach ds. informatyzacji oraz był członkiem grup roboczych w Komisji DG Info/connect w Komisji Europejskiej. Jest członkiem Komitetu Informatyki PAN oraz Członkiem Honorowym Polskiego Towarzystwa Informatycznego.

Jakub Karczewski – doktorant w Katedrze Filozofii Prawa i Nauki o Państwie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Dr Paweł Litwiński – adwokat, partner w kancelarii Barta Litwiński Kancelaria Radców Prawnych i Adwokatów, członek sekcji prawa własności intelektualnej Instytutu Allerhanda. Członek komisji: ds. Informatyzacji i Legislacyjnej Naczelnej Rady Adwokackiej. Ekspert Komisji Europejskiej ds. ochrony danych osobowych w umowach *cloud computing*. Autor i współautor licznych publikacji z zakresu prawa ochrony danych osobowych, prawa nowych technologii i prawa telekomunikacyjnego, w tym komentarza do ustawy o ochronie danych osobowych. Prelegent na konferencjach, szkoleniach i kongresach związanych z powyższą tematyką prawną. Wykładowca na

Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego i na Akademii Leona Koźmińskiego.

Prof. nadzw. dr hab. Małgorzata Masternak-Kubiak – profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Wrocławskiego; członek Zarządu – skarbnik Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Doc. dr Arwid Mednis – doktor nauk prawnych, docent na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Radca prawny, partner w Kancelarii Wierzbowski Eversheds. Specjalizuje się w prawie administracyjnym, w tym w szczególności w prawie telekomunikacyjnym i prawie ochrony danych osobowych.

Barbara Pietrzak – radca prawny, pracownik Biura Prawnego Urzędu m.st. Warszawy. Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Dr hab. Ryszard Piotrowski – doktor habilitowany, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego w Instytucie Nauk o Państwie i Prawie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; był współpracownikiem redakcji „Państwa i Prawa”, pracownikiem Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, pracownikiem Trybunału Konstytucyjnego, prowadził badania i wygłaszał wykłady na uniwersytetach amerykańskich, a także badania naukowe we Włoszech; autor książek i artykułów poświęconych problematyce prawa konstytucyjnego, zagadnieniom tworzenia prawa, prawu konstytucyjnemu porównawczemu oraz ekspertyz z dziedziny prawa konstytucyjnego.

Dr Agnieszka Piskorz-Ryń – adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

Dr Marlena Sakowska-Baryła – radca prawny w Urzędzie Miasta Łodzi, członkini Rady Programowej Centrum Ochrony Danych Osobowych i Zarządzania Informacją na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

Dr Grzegorz Sibiga – kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie, adwokat. Członek Rady do Spraw Cyfryzacji Ministra Cyfryzacji, a w poprzedniej kadencji wiceprzewodniczący Rady Naukowej Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

Prof. dr hab. Tomasz Stawecki – profesor Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Katedry Filozofii Prawa i Nauki o Państwie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, radca prawny.

Andrzej Ślęzak – radca prawny, naczelnik wydziału w Biurze Prawnym Urzędu m.st. Warszawy. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, ukończył Studia Podyplomowe z zakresu Zamówień Publicznych oraz Kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych w Akademii Ekonomicznej im. Karola Adameckiego w Katowicach, Kolegium Zarządzania.

Prof. Uczelni Łazarskiego dr hab. Przemysław Szustakiewicz – sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, prof. nadzw. Uczelni Łazarskiego w Warszawie. Ukończył Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Doświadczenia zawodowe autora związane są m.in. z pracą na stanowisku dyrektora departamentu w Najwyższej Izbie Kontroli, doradcy Ministra Środowiska i wiceprezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Specjalista z zakresu prawa administracyjnego, kontroli państwowej i zamówień publicznych. Jest autorem licznych artykułów zamieszczanych m.in. na łamach: Jurysty, Gazety Prawnej, Rzeczpospolitej, Ius Novum, Radcy Prawnego, Kontroli Państwowej, Prawa i Środowiska, a także autorem licznych publikacji książkowych.

Część I. Prywatność

1. Prywatność od epoki analogowej do cyfrowej – czy potrzebna jest redefinicja?

Arwid Mednis

Prawo do prywatności w dobie transformacji ustrojowej

Sporządzając bilans prawnej ochrony prywatności w ostatnim 25-leciu w Polsce trzeba wyraźnie podkreślić: w 1989 r. nie zaczynaliśmy w tej dziedzinie od zera. Przede wszystkim był już pewien dorobek doktryny i orzecznictwa, nie był on może obszerny, ale – przynajmniej, jeśli chodzi o literaturę – był to dorobek oryginalny.

Jeszcze w latach 70. XX. w. A. Kopff sformułował koncepcję sfer prywatności¹. Autor wyodrębnił trzy sfery życia prywatnego: sferę intymności, sferę prywatności, która obejmuje również sferę życia społecznego oraz sferę powszechnej dostępności. Koncepcja ta nie doczekała się jednak powszechnej recepcji w orzecznictwie. Dziś jest traktowana jako pewien etap rozważań nad koncepcją cywilnoprawnej ochrony prywatności.

Z kolei ochrona danych osobowych ma swoje źródło w idei ochrony prywatności, pojawiła się jednak dużo później. Pojęcie prawa do prywatności stworzono jeszcze pod koniec XIX w. Idea regulacji ochrony danych osobowych jest natomiast ściśle związana z rozwojem technologii. Dane o ludziach zbierano od wieków, ale to dopiero w erze komputerów zdano sobie sprawę z zagrożeń, jakie mogą wynikać z wykorzystania maszyn do przetwarzania takich danych. W latach 50. XX w. pojawiły się już pierwsze komputery polskiej

¹ A. Kopff, Koncepcja praw do intymności i do prywatności życia osobistego (zagadnienia konstrukcyjne), *Studia Cywilistyczne*, tom XX/1972.