

30/3/A/2006

WYROK

z dnia 20 marca 2006 r.

Sygn. akt K 17/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Zdyb – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski
Teresa Dębowska-Romanowska
Marek Safjan – sprawozdawca
Jerzy Stępień,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 20 marca 2006 r., wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o zbadanie zgodności:

art. 5 ust. 2 zdanie 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) z art. 31 ust. 3, art. 47 oraz art. 61 ust. 3 i 4 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 5 ust. 2 zdanie 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, z 2004 r. Nr 240, poz. 2407 oraz z 2005 r. Nr 64, poz. 565 i Nr 132, poz. 1110) jest zgodny z art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 61 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 61 ust. 4 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

1. Problem będący przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego.

Przedmiotem oceny jest regulacja normująca dostęp do informacji publicznej, ograniczająca jednocześnie prawo do ochrony prywatności osób pełniących funkcje publiczne w zakresie informacji mających związek z pełnieniem tych funkcji.

2. Kwestionowane przepisy.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.; dalej: ustawa o dostępie do informacji) – „Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych”.

* Sentencja została ogłoszona dnia 27 marca 2006 r. w Dz. U. Nr 49, poz. 358.

W myśl art. 5 ust. 2 – „Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy”.

Kwestionowane zdanie 2 ust. 2 art. 5 stanowi, że: „Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa”.

3. Stanowiska uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

3.1. We wniosku z 25 maja 2005 r. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego 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. W uzasadnieniu wniosku przedstawiono następujące argumenty:

Ustawa o dostępie do informacji, przekraczając delegację konstytucyjną, określiła, wbrew postanowieniom art. 61 ust. 4 Konstytucji, nie tylko tryb dostępu do informacji publicznej, ale także zasady, do których Konstytucja ustawodawcy nie upoważniła.

Przepis art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji wprowadził ograniczenie prawa do prywatności osób publicznych, stanowiąc, że ograniczenie prawa do informacji publicznej ze względu na ochronę prywatności osób fizycznych nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne. Prawo do prywatności przysługuje każdemu, a zatem również osobie pełniącej funkcje publiczne. Kwestionowany przepis należy zatem ocenić przez pryzmat zasady zawartej w art. 47 Konstytucji, która nie zna żadnych ograniczeń.

Konstytucyjne prawo do prywatności, wyrażone w art. 47, stanowi wartość większą niż prawo do informacji publicznej. Nie można mówić o prawie do prywatności bez odwołania się do godności ludzkiej (art. 30 Konstytucji), jak również nie można mówić o godności ludzkiej bez prawa do prywatności. Prawo do prywatności nie może także doznawać ograniczeń nawet w stanach nadzwyczajnych (art. 233 ust. 1 Konstytucji). Skoro przepisy Konstytucji chronią prawo do prywatności w sytuacji zagrożenia, to tym bardziej nie mogą pozbawić ochrony tego prawa osób pełniących funkcje publiczne.

„W odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne ograniczenie prawa do prywatności jest konieczne. W demokratycznym państwie prawa o osobie publicznej trzeba wiedzieć więcej”. Jednakże ograniczenie konstytucyjnego prawa do prywatności musi spełniać przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie można jednak uzasadnić wprowadzonego w kwestionowanym przepisie ograniczenia żadną z przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc bezpieczeństwem państwa, porządkiem publicznym, ochroną środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz ochroną wolności i praw innych osób. Wśród wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji brak jest bowiem kategorii „bycia osobą publiczną”. Kwestionowany przepis jest zatem niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że wprowadza ograniczenie prawa do ochrony prywatności z naruszeniem zamkniętego katalogu przesłanek tych ograniczeń.

Możliwości ograniczenia prawa do ochrony prywatności osób pełniących funkcje publiczne nie wprowadza również art. 61 ust. 3 Konstytucji, określający przesłanki ograniczenia prawa do informacji publicznej.

Przepis art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji jest niezgodny z art. 61 ust. 3 i 4 Konstytucji przez to, że wprowadzając do ustawy ograniczenie prawa do ochrony prywatności osób pełniących funkcje publiczne, uregulował w istocie zasady udzielania informacji i wykroczył poza zakres konstytucyjnego upoważnienia zawartego w ust. 4 do określenia w ustawie tylko trybu udzielania informacji wymienionych w ust. 1 i ust. 2 art. 61 Konstytucji.

3.2. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego z piśmie z 12 grudnia 2005 r. odniósł się do stanowiska Prokuratora Generalnego, wyjaśniając, że istotą wniosku o stwierdzenie niezgodności art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi „jest fakt, że przepis ten przewiduje ograniczenie ochrony prawnej konstytucyjnego prawa do prywatności w kontekście prawa do informacji (art. 61 Konstytucji)”. Ograniczenie prawa do prywatności mogłoby być jedynie przewidziane w Konstytucji, a nie w ustawie. „Wpisując ograniczenie ochrony prawa do prywatności do ustawy o dostępie do informacji ustawodawca naruszył przede wszystkim art. 31 ust. 3 Konstytucji, bowiem w wyliczonych tam enumeratywnie wartościach uzasadniających wprowadzenie ograniczenia praw konstytucyjnych nie ma przesłanki pełnienia funkcji publicznej, ze względu na którą można by ograniczyć konstytucyjne prawa jednostki”. Konstytucyjnego prawa do informacji publicznej nie można traktować jako „przeciwieństwa” prawa do ochrony prywatności, a kwestionowanego przepisu ustawy o dostępie do informacji jako uzupełnienia konstytucyjnego prawa do informacji. „Gdyby ustrojodawca chciał powiązać prawo do informacji z prawem do prywatności, to musiałby uczynić to albo w art. 31 ust. 3, albo w art. 47 albo wreszcie w art. 61 Konstytucji”.

Biorąc pod uwagę wskazane argumenty, wnioskodawca podtrzymał zarzuty niekonstytucyjności.

3.3. Prokurator Generalny w piśmie z 25 listopada 2005 r. zajął stanowisko, że przepis art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji jest zgodny z art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 61 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 61 ust. 4 Konstytucji. Powyższe stanowisko zostało uzasadnione z powołaniem się na następującą argumentację:

Prawo do informacji publicznej, wyrażone w art. 61 Konstytucji, „jest konsekwencją i przesłanką zasady przejrzystości systemu sprawowania władzy (jawności działania organów władzy publicznej) ustanowionej dla ujawnienia realizacji społecznej kontroli władzy i zapobiegania jej nadużyciom, przeciwdziałania korupcji urzędników oraz poprawiania jakości pracy administracji publicznej”. Prawo do informacji jest publicznym prawem podmiotowym, zapewniającym obywatelom możliwość żądania od organów władzy publicznej określonych informacji. Prawem tym, także ze względu na jego polityczny wymiar, objęte są jednak co do zasady wyłącznie informacje o charakterze publicznym, a więc przede wszystkim informacje o działalności władz publicznych, a warunkowo również informacje, które są w posiadaniu tych władz. Interpretacja zakresu przedmiotowego prawa do informacji publicznej powinna być bowiem ścisła i obejmować informacje relewantne w stosunku do natury prawa do informacji publicznej.

„Informacja o działalności osób pełniących funkcje publiczne jest informacją publiczną tylko w tym zakresie, w jakim wiąże się z pełnionymi przez te osoby funkcjami publicznymi, tj. działalnością publiczną. Związek ten musi być wyraźny i rzeczywisty, ale nie musi być bezpośredni. W zakresie przedmiotowym tego prawa mogą więc znaleźć się informacje dotyczące sfery życia osób pełniących funkcje publiczne, które objęte są konstytucyjnymi gwarancjami ochronnymi, np. prawa do ochrony życia prywatnego”.

Sama natura prawa do informacji publicznej wskazuje na możliwość konfliktu między tym prawem a prawem do ochrony prywatności (art. 47 Konstytucji). Ustrojodawca, mając świadomość wystąpienia takiego konfliktu, w art. 61 ust. 3 Konstytucji wyraźnie upoważnił ustawodawcę do uzupełnienia określenia granic prawa do informacji z uwagi na potrzebę zharmonizowania tego prawa z wolnościami, zasadami i innymi prawami konstytucyjnymi.

Z literalnego brzmienia kwestionowanego przepisu wynika, że w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne prawo do informacji publicznej podlega mniejszemu ograniczeniu niż w przypadku osób niepełniących takich funkcji. Prywatność osób publicznych podlega bowiem słabszej ochronie z tego względu, że z zakresu przedmiotowego prawa do informacji publicznej nie są wyłączone informacje mające związek z pełnieniem funkcji publicznych.

Ocena konstytucyjności zakwestionowanego przepisu sprowadzić się musi do ustalenia, czy ustawowe ograniczenie prawa do informacji (art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji) spełnia konstytucyjne przesłanki stanowienia ograniczeń w korzystaniu z tego prawa. Przesłanki o charakterze generalnym sformułowane zostały w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Niezależnie od tego, art. 61 ust. 3 Konstytucji w sposób samodzielny określa katalog przesłanek zezwalających na ograniczenie prawa do informacji – ograniczenie prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Jeśli chodzi o relację art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 61 ust. 3 Konstytucji, to zasadą jest łączne stosowanie art. 31 ust. 3 Konstytucji i szczegółowych klauzul ograniczających. Co oznacza, że ograniczenia w prawie do informacji publicznej powinny spełniać wymogi przede wszystkim ustawowe, a ponadto względem 1) ochronę wolności i praw innych osób, także podmiotów gospodarczych, 2) porządek publiczny i bezpieczeństwo państwa, 3) ważny interes gospodarczy. Ograniczenia muszą być także konieczne w demokratycznym państwie i nie mogą naruszać istoty prawa do informacji publicznej.

Ograniczenie prawa do informacji publicznej, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji, jest uzasadnione ochroną praw innych osób, a mianowicie ochroną prywatności osób fizycznych, w tym również osób pełniących funkcje publiczne. Łączne odczytanie treści zdań 1 i 2 ust. 2 art. 5 ustawy wskazuje, że w zdaniu 2 chodzi jedynie o zawężenie przedmiotowe zakresu ograniczenia prawa do informacji publicznej w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne.

Konflikt między prawem do informacji publicznej a ochroną prawa do prywatności w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne jest nieuchronny. Ze względu na ustrojowy charakter prawa do informacji publicznej zasadą jest bowiem dostęp do informacji, a wyjątkiem ograniczenie.

Z uwagi na cel prawa do informacji należy uznać, że granice podmiotowe i przedmiotowe ograniczenia tego prawa, wyznaczone w kwestionowanym przepisie, spełniają wymogi niezbędności, przydatności i proporcjonalności. Prywatność osób pełniących funkcje publiczne musi z natury rzeczy podlegać istotnym ograniczeniom. Trudno bowiem uznać, że prawem do informacji publicznej nie mogą być objęte informacje związane z pełnieniem funkcji publicznych oraz dotyczące warunków ich powierzenia i wykonywania.

Ustawodawca zachował należyte proporcje między prawem do informacji publicznej a ochroną prywatności osób pełniących funkcje publiczne. Tym samym nie naruszył istoty prawa do informacji publicznej. Kwestionowany art. 5 ust. 2 zdanie 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej jest zatem zgodny z art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 61 ust. 3 Konstytucji.

Natomiast art. 61 ust. 4 Konstytucji należy uznać za nieadekwatny wzorzec kontroli. Przepis art. 61 ust. 4 Konstytucji stanowi, że tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i ust. 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy, nie dotyczy więc problemu dopuszczalności stanowienia ograniczeń prawa do informacji.

3.4. Marszałek Sejmu w piśmie z 8 marca 2006 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji jest zgodny z art. 31 ust. 3, art. 47 oraz art. 61 ust. 3 i 4 Konstytucji, uzasadniając swoje stanowisko następującymi argumentami:

W pierwszej kolejności należy ustosunkować się do zarzutu niezgodności art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji z art. 31 ust. 3 i art. 47 Konstytucji. Ocena naruszenia prawa do prywatności może być bowiem dokonana przez pryzmat przesłanek dopuszczających ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Jak wskazano w wyroku TK z 21 października 1998 r. (K.24/98) – zarówno w odniesieniu do osób ubiegających się o funkcje publiczne, jak i osób pełniących takie funkcje, prawo do prywatności podlega istotnym ograniczeniom, uzasadnionym koniecznością zapewnienia w demokratycznym państwie jego bezpieczeństwa (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Prawo do prywatności, podobnie jak inne prawa i wolności, nie ma bowiem charakteru absolutnego i z tej też racji może podlegać ograniczeniom. Ograniczenia te winny jednak czynić zadość wymaganiom konstytucyjnym. Przemawiać za nimi muszą inne normy, zasady lub wartości konstytucyjne. Stopień ograniczenia powinien pozostawać w odpowiedniej proporcji do rangi interesu, któremu ograniczenie to służy. Z względu na zasadę proporcjonalności niezbędne jest porównanie dobra chronionego i poświęcanego oraz zharmonizowanie kolidujących interesów.

Kwestionowany przepis art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji ogranicza w pewnym zakresie konstytucyjne prawo do prywatności. Należy jednak uznać, że odnosi się wyłącznie do określonego kręgu podmiotów – osób pełniących funkcje publiczne oraz do informacji mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach ich powierzenia i wykonywania. Tak sformułowany przepis spełnia przesłankę z art. 31 ust. 3 Konstytucji, dopuszczającą ograniczenie konstytucyjnego prawa ze względu na bezpieczeństwo państwa. Wartość, jaką przedstawia publiczne ujawnienie informacji związanych z pełnieniem funkcji publicznych, równoważy ograniczenie prawa do prywatności osób pełniących funkcje publiczne. Kwestionowany przepis służy wzmocnieniu prawa do informacji publicznej oraz zasady jawności działania organów władzy publicznej, a tym samym ułatwia realizację społecznej kontroli władzy i zapobiega jej nadużyciom.

Należy zaznaczyć, że wnioskodawca, formułując zarzut naruszenia przez kwestionowany przepis art. 61 ust. 3 i 4 Konstytucji, odnosi się wyłącznie do naruszenia ust. 4 art. 61, nie podając w zasadzie żadnych argumentów uzasadniających niezgodności ust. 3 art. 61 Konstytucji. W wyroku TK z 16 września 2002 r. (K 38/01) przyjęto, że zagadnienia zakresu materialnego i granic prawa do informacji oraz trybu udzielania informacji nie są tożsame. Tryb udzielania informacji, o którym mowa w art. 61 ust. 4 Konstytucji, tworzą jedynie dyrektywy proceduralne, wskazujące sposób urzeczywistnienia materialnej treści prawa do informacji. W związku z powyższym należy stwierdzić, że treść zakwestionowanego przepisu nie wykracza poza zakres konstytucyjnego upoważnienia do określenia trybu udzielania informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne.

II

Na rozprawie 20 marca 2006 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Istota problemu konstytucyjnego zawartego we wniosku.

Podstawą wniosku jest zagadnienie związane z granicami ochrony życia prywatnego osób pełniących funkcje publiczne. Ocena argumentacji przedstawionej we wniosku wymaga rozważenia, czy kwestionowane przepisy ustawowe, realizujące gwarantowane w Konstytucji prawo dostępu do informacji publicznej (art. 61), mogą zawierać instrumenty ingerujące w sferę prywatności tych osób. Wnioskodawca wskazuje, że Konstytucja nie zawiera upoważnienia do ustanawiania regulacji ustawowej, która umożliwiłaby ograniczanie zakresu prawa do ochrony życia prywatnego (art. 47) przysługującego każdej osobie, a więc także osobom pełniącym funkcje publiczne. Art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji, stwarzając możliwość ujawnienia informacji związanych z życiem prywatnym funkcjonariuszy publicznych, narusza, zdaniem wnioskodawcy, tym samym granice wyznaczające zakres prawa dostępu do informacji publicznej, określone w art. 61 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Regulacja ustawowa samodzielnie wyznaczająca granice ingerencji w sferze prawa do prywatności i nierespektująca wskazanych ograniczeń narusza także art. 61 ust. 4 Konstytucji, który upoważnia ustawodawcę jedynie do uregulowania trybu udzielania informacji o działalności organów władzy publicznej, nie zaś do samodzielnego kształtowania granic i zakresu udzielanych informacji z pogwałceniem przesłanek przewidywanych zwłaszcza w art. 61 ust. 3 Konstytucji.

Problem konstytucyjny postawiony we wniosku wymaga ogólniejszego spojrzenia na zagadnienie relacji prawa do informacji i prawa do ochrony życia prywatnego, w tym także uwzględnienia kształtowania się w tym zakresie standardów prawnych w orzecznictwie europejskim, wyrażającym istniejące współczesne tendencje interpretacyjne. Ponieważ na tle przyjmowanych rozwiązań pojawia się z całą wyrazistością zagadnienie kolizji podstawowych praw konstytucyjnych, niezbędne będzie podjęcie próby określenia granic tych praw na tle samych regulacji Konstytucji i dotychczasowego orzecznictwa. Konieczne staje się też rozważenie, której z gwarantowanych wartości: prawa do ochrony życia prywatnego czy prawa dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej – Konstytucja przyznaje preferencje i według jakich kryteriów należy ewentualnie poszukiwać odpowiedzi na to pytanie. Na tej dopiero podstawie można będzie dokonać oceny regulacji zawartej w kwestionowanym art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji i określić jego zgodność ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

2. Orzecznictwo i dokumenty europejskie.

2.1. Prywatność osoby publicznej.

Zakres ochrony życia publicznego w kontekście działalności publicznej był również przedmiotem analizy w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w związku z gwarancją ochrony życia prywatnego, o której stanowi art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: europejska Konwencja). W orzecznictwie ETPC kwestia zderzenia się prawa do prywatności z jednej strony i prawa do informacji z drugiej jest analizowana w kontekście problematyki potrzeby debaty publicznej. To ona ma przede wszystkim decydować o możliwości ingerencji informacyjnej w sferę prywatności. Można powiedzieć, że z tej perspektywy jakiegokolwiek inne działania zmierzające do ujawnienia informacji o osobach publicznych byłyby już jedynie niczym nieuzasadnioną „ciekawością”. Europejski Trybunał Praw Człowieka przyjmuje szeroką wykładnię pojęcia „życie prywatne”, nawiązując do definicji danych osobowych, zawartej w Konwencji Rady Europy nr 108 o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych z 28 stycznia 1981 r. (zob. w szczególności uzasadnienie wyroku z 4 maja

2000 r. w sprawie Rotaru przeciwko Rumunii, sygn. 28341/95; pkt 43 uzasadnienia). Warto też wspomnieć o znanym orzeczeniu z 18 maja 2004 r. w sprawie *Éditions Plon* przeciwko Francji (sygn. 58148/00, pkt 43 i n. uzasadnienia), w którym, w związku z publikacją wspomnień lekarza zmarłego prezydenta Republiki Francuskiej, Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, że władze francuskie nie miały szerokiego zakresu swobody oceny dopuszczalności ograniczeń wolności wypowiedzi. Orzeczenie to wyraźnie wskazuje na fakt, że standardem europejskim jest tendencja do poszerzania zakresu transparentności życia publicznego. Z kolei w sprawie *von Hannover* przeciwko Niemcom w wyroku z 24 czerwca 2004 r., sygn. 59320/00, Trybunał zaznaczył, że organy wymiaru sprawiedliwości RFN nie zapewniły odpowiedniej ochrony prawa do prywatności skarżącej, co uznano za naruszenie art. 8 Konwencji. Jak wynika z uzasadnienia orzeczenia, Trybunał rozróżnił kwestię prezentacji faktów w debacie publicznej w społeczeństwie demokratycznym, co odnosi się m.in. do polityków w zakresie ich funkcji publicznych, oraz prezentację faktów z życia prywatnego podmiotu, który takich funkcji nie pełni (pkt 63 uzasadnienia). W związku z tym w orzeczeniu uznano za możliwe rozciągnięcie prawa opinii publicznej do uzyskiwania informacji również w pewnym zakresie na sferę życia prywatnego podmiotów publicznych, w tym polityków. Wkład w debatę publiczną jest tym kryterium, które zdaniem Trybunału powinno być decydujące w ramach balansowania dwu wartości – ochrony życia prywatnego oraz wolności wypowiedzi. Podkreślono też, że opinia publiczna ma prawo do informacji (*right to be informed*), które stanowi podstawowe prawo w społeczeństwie demokratycznym i w szczególnych okolicznościach może nawet – jak wskazano w uzasadnieniu orzeczenia w nawiązaniu do sprawy *Éditions Plon* – obejmować aspekty życia prywatnego osób publicznych, w szczególności polityków.

Osoby publiczne, a zwłaszcza politycy, muszą – jak stwierdza się w orzeczeniu *Lingens* przeciwko Austrii (z 8 lipca 1986 r., A. 103; par. 42) – zaakceptować w stosunku do siebie znacznie szerszy, niż jest możliwe wobec innych osób, zakres swobody wypowiedzi. Z istoty bowiem osoby te, podejmując się pełnienia funkcji publicznych, świadomie tym samym akceptują istnienie kontroli publicznej swych zachowań zarówno ze strony dziennikarzy, jak i całego społeczeństwa.

2.2. Dostęp do informacji gromadzonych w instytucjach publicznych.

Problem ścierania się wskazanych wartości dostrzec można także w dokumencie Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, jakim jest rezolucja nr 1165 z 26 czerwca 1998 r. o prawie do prywatności. W rezolucji zaznaczono, że pewne fakty dotyczące życia prywatnego osób publicznych, w szczególności polityków, mogą być przedmiotem zainteresowania obywateli, i z tej przyczyny może być uzasadnione ujawnianie ich czytelnikom, którzy są także wyborcami (pkt 9). Z tego powodu Zgromadzenie Parlamentarne zwraca uwagę, że konieczne jest odnalezienie drogi zbalansowania realizacji obu fundamentalnych praw, które są chronione na gruncie europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Oba nie są prawami absolutnymi ani nie powstają w porządku hierarchicznym (pkt 10 i 11). Zauważono też, że osoby publiczne powinny zdawać sobie sprawę z tego, że zajmowana przez nich pozycja społeczna, w wielu wypadkach z wyboru, automatycznie wiąże się z podwyższoną presją na ich prywatność (pkt 6).

Przedmiotem orzecznictwa i regulacji europejskich są też od dawna zagadnienia dostępności obywateli do dokumentów i informacji przechowywanych i przetwarzanych przez instytucje publiczne. Wprawdzie ETPC w swym orzecznictwie nie wywiódł jednoznacznie z art. 10 europejskiej Konwencji pozytywnego, szeroko ujętego obowiązku państwa w zakresie gromadzenia i udostępniania wszelkich informacji (zob. przede

wszystkim wyrok w sprawie Leander z 26 marca 1987 r., sygn. 10/1985/96/144 oraz z 19 lutego 1998 r., sygn. 116/1996/735/932, w sprawie Guerra), to jednak wypowiedział się zarazem co do istnienia pozytywnego obowiązku państwa w zakresie określonych kategorii informacji (por. wyrok w sprawie McGinley i Egan z 9 czerwca 1998 r., sygn. 10/97/794/995-996).

Wagę problemu dostępności informacji gromadzonych w instytucjach publicznych akcentują dokumenty Rady Europy. Należy tu wspomnieć o zaleceniu Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(81) 19 z 25 listopada 1981 r. w sprawie dostępu do informacji pozostających w posiadaniu władz publicznych, w którym podkreśla się, że dostęp do informacji publicznej leży również w interesie władz publicznych. Gwarancje prawa dostępu do informacji mają przyczyniać się do pełnego informowania społeczeństwa o wszystkim, co dotyczy życia publicznego (por. akapit 16 uzasadnienia).

W zaleceniu Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) 10 z 9 września 1991 r. w sprawie udostępniania osobom trzecim danych osobowych pozostających w posiadaniu władz publicznych zwraca się trafnie uwagę na to, że wolność dostępu do informacji i ochrona danych osobowych nie muszą pozostawać ze sobą w sprzeczności, celem ochrony danych osobowych nie jest bowiem *a priori* ustanowienie ograniczeń w swobodzie przepływu informacji w społeczeństwie, lecz określenie warunków przetwarzania tych danych (por. akapit 10 uzasadnienia). Możliwość udostępniania danych osobowych musi być powiązana z gwarancjami poszanowania życia prywatnego osób, których dane te dotyczą. Stwierdza się dalej, że udostępnianie danych jest dopuszczalne, o ile zezwala na to ustawa szczególna lub jeśli dane są publicznie dostępne w świetle przepisów regulujących dostęp do informacji w sektorze publicznym. Podkreśla się też brak konieczności uzasadniania wniosku o udostępnienie danych osobowych oraz fakt, że władze nie powinny doprowadzać do ograniczania dostępności danych, powołując się na to, że możliwe byłoby ich wykorzystanie w takich celach, które byłyby niezgodne z ich przeznaczeniem (pkt 32 uzasadnienia). Wskazuje się też (zasada 3.2.), że nawet dane osobowe, które w innych okolicznościach mogą być uznane za tzw. dane wrażliwe (dotyczące np. przynależności politycznej, przekonań politycznych i religijnych), nie mogą podlegać ochronie przewidzianej dla danych sensytywnych, jeśli dotyczą osób pełniących funkcje publiczne i są przechowywane przez odpowiednie instytucje publiczne. Udostępnianie takich danych zwiększa jawność życia publicznego, a to z kolei sprzyja ochronie praw osób trzecich.

W ramach Unii Europejskiej możliwie szeroka dostępność do danych i dokumentów przechowywanych w instytucjach publicznych jest traktowana jako jedna z istotnych gwarancji transparentności funkcjonowania struktur wspólnotowych. W jednym ze swych orzeczeń Europejski Sąd Pierwszej Instancji, oceniając Code of Conduct (odnoszący się do reguł postępowania administracji wspólnotowej), stwierdził m.in.: „otwartość, do której wzywa Rada Europejska w celu zapewnienia możliwie najszerszego dostępu do dokumentów publicznych zgodnie z kodeksem postępowania (Code of Conduct) jest istotna dla prowadzenia rzeczywistego i skutecznego monitoringu w zakresie wykonywania kompetencji powierzonych instytucjom unijnym” (case T-92/98, „Interporc II”, ECR 1999II-3521, par. 39).

Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych przewiduje uwzględnienie zasady publicznego dostępu do oficjalnych dokumentów w związku z realizacją wprowadzanych przez tę dyrektywę zasad (por. akapit 72 preambuły).

Kwestia publicznego dostępu do dokumentów gromadzonych w instytucjach wspólnotowych jest m.in. regulowana przez rozporządzenie (WE) nr 1049/2001

Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz. Urz. WE L 145 z 31.05 2001). Wskazuje się tam m.in., że zasadniczo wszelkie dokumenty powinny być publicznie dostępne. W wyraźnie określonych wypadkach potrzeba ochrony interesu prywatnego i publicznego może jednak – na zasadzie wyjątku – uzasadniać ograniczenie dostępu.

2.3. Wnioski.

Przedstawiona wyżej analiza prowadzi do wniosku, że sfera chronionej prywatności pozostaje niejednokrotnie w związku z informacjami odnoszącymi się do działalności organów publicznych. Wyraźną tendencją charakterystyczną dla orzecznictwa i regulacji europejskich jest w tym względzie 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), może podlegać ograniczeniom, które co do zasady znajdować mogą usprawiedliwienie 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 całkowitego przekreślenia i zanegowania ochrony związanej z życiem prywatnych osób wykonujących funkcje publiczne. Osoby wykonujące takie funkcje z momentem ich podjęcia muszą zaakceptować szerszy zakres ingerencji w sferze ich prywatności niż w wypadku innych osób.

3. Prawo do ochrony informacji i do ochrony życia prywatnego w polskim systemie prawnym.

Prawo do informacji jako konstytucyjne prawo podmiotowe zostało wyrażone w art. 61 Konstytucji. Jego korelatem jest spoczywający w pierwszym rzędzie na organach władzy publicznej obowiązek udzielania obywatelom określonych informacji o działalności instytucji. Obowiązek ten polega zatem nie tyle na dostępności określonych informacji dla odbiorcy, ale przynajmniej co do zasady oznacza konieczność aktywnego działania ze strony organu udzielającego informacji, które polega na dostarczeniu osobie zainteresowanej na jej żądanie pewnego zakresu informacji. Informacja powinna być związana z działalnością publiczną.

Wyrażone w art. 61 Konstytucji, prawo do informacji zawiera w swej treści uprawnienie do żądania informacji o funkcjonowaniu instytucji publicznych, przede wszystkim zaś instytucji władzy publicznej. Chodzi np. o informacje dotyczące istniejących w ramach danej instytucji procedur i wyznaczanych zadań, procesie ich realizacji, oraz inwestycjach czy organizowanych przetargach. Na gruncie tego przepisu Konstytucji nie można przynajmniej *prima facie* wykluczyć, że realizacja prawa do informacji będzie dotykała pośrednio nie tylko działalności publicznej osób publicznych, 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. Wydaje się jednak, że nie można z góry wykluczyć objęcia tej sfery zakresem konstytucyjnego prawa do informacji, bez zbadania, czy i w jakim zakresie ingerencja taka nie jest usprawiedliwiona na gruncie innych norm konstytucyjnych. Wypada zwrócić uwagę na fakt, że w praktyce sfera działalności publicznej osób sprawujących funkcje publiczne i ich sfera życia prywatnego (prywatności) nie zawsze będą mogły być wyraźnie i ściśle rozgraniczone (np. dysponowanie prezentami otrzymanymi przez osobę pełniącą funkcję publiczną od innej osoby publicznej czy instytucji, dysponowanie tzw. funduszem reprezentacyjnym,

wysokość uiszczanych danin publicznych, w tym podatków). Stan „przenikania” tych sfer może wynikać z różnych przyczyn – charakteru działalności publicznej, kontaktów w jej ramach z określonymi podmiotami, koniecznością czy chęcią dokonywania pewnych czynności ze sfery prywatnej w trakcie wykonywania zadań publicznych itp. Przenikanie się sfery informacji publicznej i sfery informacji dotyczącej elementów życia prywatnego osób pełniących funkcję publiczną potwierdza wyraźnie dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego na tle art. 61 Konstytucji.

W wyroku z 16 września 2002 r., K 38/01, stwierdzono, że „analiza art. 61 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji wskazuje, iż zakres określonego w nim prawa do informacji zdeterminowany jest w znacznej mierze przez samą Konstytucję. Przepisy te określają bowiem, jakie uprawnienia wiążą się z obowiązywaniem tego prawa, oraz wskazują, na jakie podmioty nałożony jest obowiązek podjęcia takich działań, aby to prawo obywatelskie mogło być zrealizowane. Prawo do uzyskania informacji dotyczy działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, oraz dostępu do dokumentów i wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z publicznych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Nie jest jednak tak, że ustrojodawca, który całościowo uregulował bezpośrednio w samej Konstytucji zakres i granice tego prawa, wyłączył w tej materii dopuszczalność i potrzebę uzupełniających regulacji ustawowych. Mimo bowiem stosunkowo szerokiego unormowania bezpośrednio w Konstytucji prawa obywateli do dostępu do informacji, zarówno jeśli chodzi o krąg podmiotów obowiązanych zapewnić ten dostęp, jak i treść owych informacji, nie można wykluczyć, że i w tym zakresie zachodzi konieczność doprecyzowania – <<dookreślenia>> zarówno cech i zakresu podmiotów obowiązanych do udzielenia informacji, jak i samej treści tej informacji i sposobu jej pozyskiwania” (OTK ZU nr 5A/2002, poz. 59). Trybunał nie wykluczył też możliwości ingerencji w sferę życia prywatnego osób pełniących funkcje publiczne, wskazując, że osoby te, „ze względu na prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, muszą się liczyć z obowiązkiem ujawnienia przynajmniej niektórych aspektów swego życia prywatnego. Nie ma normy konstytucyjnej, która podobny ciężar nakładałaby na członków rodziny” (wyrok z 13 lipca 2004 r., K 20/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 63). Trybunał podkreślał też zarazem, że w ramach zderzenia się dwu wartości – z jednej strony konstytucyjnego prawa do informacji, z drugiej prawa do prywatności – nie można bezwzględnie przyznać priorytetu temu pierwszemu. Nie istnieje formuła „zagwarantowania obywatelom dostępu do informacji <<za wszelką cenę>>” (wyrok z 19 czerwca 2002 r., K 11/02; OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43). W orzeczeniu tym Trybunał wprawdzie nie odniósł się wprost do kwestii wytyczenia granicy między sferą publiczną i prywatną, nie wykluczył jednak jednoznacznie możliwości ingerencji w tę ostatnią za pomocą instrumentu w postaci prawa do informacji publicznej. Podkreślono przy tym, że wykluczona jest nadmierna ingerencja w sferę życia prywatnego.

Prawo dostępu do informacji nie ma bowiem charakteru bezwzględnego, 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 (z art. 31 ust. 3, art. 61 ust. 3). Możliwość ograniczenia sfery gwarantowanego prawa odnosi się również do art. 47 Konstytucji, choć przepis ów nie wskazuje bezpośrednio na dopuszczalne ograniczenia. W tym wypadku bowiem, zgodnie z ustalonym w doktrynie i orzecznictwie stanowiskiem, ograniczenia prywatności mogą

znaleźć swoje uzasadnienie przede wszystkim również w regulacji zawartej w ogólnym unormowaniu art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie zwracał uwagę na to, że 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 (zob. wyrok z 20 listopada 2002 r., K 41/02; OTK ZU nr 6A/2002, poz. 83, oraz wyrok z 19 lutego 2002 r., U 3/01; OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3). Trybunał uznaje, że prywatność i autonomia informacyjna obejmują informacje o majątku i sferze ekonomicznej jednostki (zob. wyrok w sprawie K 41/02 i przytoczone tam orzecznictwo). Podkreśla jednak, że tak samo jak w przypadku innych konstytucyjnych praw i wolności, ochrona prywatności i autonomia informacyjna nie mają charakteru absolutnego, między innymi ze względu na potrzeby życia w zbiorowości. Także w tym wypadku kluczowe znaczenie ma zasada proporcjonalności: „wszelkie (...) ingerencje w prywatność muszą mieć na uwadze jej ochronę jako dobra konstytucyjnie chronionego i zasady konstytucyjne wskazujące na granice i przesłanki, jakie muszą być zachowane na wypadek ingerencji. Obowiązek ujawnienia informacji o sobie, stanowiąc ograniczenie autonomii informacyjnej, może być zatem dokonany tylko w ustawie (...) i tylko w granicach zgodnych z konstytucyjną zasadą proporcjonalności” (K 41/02). Tak zwany aspekt „usprawiedliwionego” zainteresowania publicznego pojawia się w dotychczasowym orzecznictwie TK. Jak wskazano w wyroku z 21 października 1998 r., K 24/98, w związku z istnieniem obowiązku składania przez osoby ubiegające się o funkcje publiczne oświadczeń lustracyjnych, „każdy ma prawo do prawnej ochrony życia prywatnego oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Jednocześnie jednak przeważa w doktrynie pogląd, w myśl którego, w odniesieniu do osób ubiegających się lub pełniących funkcje publiczne, prawo do ochrony prywatności podlega istotnemu ograniczeniu. Zgodnie z tym poglądem, o ile sfera życia intymnego (w znaczeniu szerszym niż potocznie przyjęte) objęta jest pełną prawną ochroną, o tyle ochrona sfery życia prywatnego podlega pewnym ograniczeniom, uzasadnionym <<usprawiedliwionym zainteresowaniem>>” (OTK ZU nr 6/1998, poz. 97).

Nie można też tracić z pola widzenia faktu, że prawo do prywatności ma charakter szczególny w systemie praw i wolności konstytucyjnych (por. art. 233 ust. 1 Konstytucji). Jak podkreślił Trybunał w wyroku w sprawie K 41/02, nawet stan wojenny i wyjątkowy „nie zezwalają ustawodawcy na złagodzenie przesłanek, przy spełnieniu których można wkroczyć w sferę życia prywatnego, nie narażając się na zarzut niekonstytucyjnej arbitralności”. Z uwzględnieniem tych ogólnych wskazań, płynących z umiejscowienia i rangi prawa do prywatności wśród praw gwarantowanych konstytucyjnie, należy też oceniać regulacje ustanawiające wyjątki od chronionej prywatności. Do takiego wniosku prowadzi też analiza wzajemnych relacji art. 47 i art. 51 Konstytucji. Autonomia informacyjna (art. 51 Konstytucji) jest jednym z komponentów prawa do prywatności w szerokim, przyjętym w art. 47 Konstytucji, znaczeniu. W konsekwencji, jak podkreślono w wyroku w sprawie K 41/02, „istnienie gwarancji i realizacja konstytucyjnego prawa do informacji nie mogą prowadzić do wniosku o wyłączeniu w wypadku osób publicznych ochrony innych praw, jakie wszelkim osobom gwarantuje Konstytucja, a których realizacja mogłaby kolidować z prawem do informacji. Dotyczy to przede wszystkim, choć nie tylko, gwarantowanej konstytucyjnie ochrony sfery prywatności”. Niewątpliwie istnieją bowiem takie informacje (dane), które również w wypadku osób publicznych nie będą się mieściły w ramach zakresu przedmiotowego sfery prawa do informacji. Będą to np. co do zasady informacje dotyczące stanu zdrowia czy sfery intymności, w tym życia seksualnego.

Abstrahując w tym miejscu od oceny dopuszczalności ingerencji w tzw. sferę pośrednią, wypada zaznaczyć, że zawsze wówczas, gdy realizacja tego prawa będzie wkraczała na pole owej sfery pośredniej, w której życie publiczne podmiotu nieuchronnie łączy się z jego życiem prywatnym (w tym sferą osobistą czy wręcz intymną), tam ocena dopuszczalności ingerencji, polegającej na „odkrywaniu” tej sfery życia poprzez jej ujawnienie innym osobom, powinna być dokonywana niezwykle ostrożnie i z wyważeniem racji, które mogłyby przemawiać za uznaniem priorytetu interesu publicznego, wyrażającego się w konstytucyjnej gwarancji prawa do informacji, w stosunku do ochrony prywatności. Właściwa wykładnia art. 61 Konstytucji nie może abstrahować od celu unormowania.

4. Problem kolizji prawa do prywatności z prawem do informacji w orzecznictwie sądowym.

Ocena rozważanego w niniejszej sprawie zagadnienia konstytucyjnego nie powinna pomijać ukształtowanych dotychczas poglądów i stanowisk odnoszących się do kwestii dopuszczalnej ingerencji w sferę prawa do prywatności osób publicznych, które były formułowane przede wszystkim na tle podstawowych regulacji kodeksu cywilnego o ochronie dóbr osobistych każdego człowieka (art. 23 i art. 24 k.c.), w związku z wypowiedziami prasowymi. Uwagi w tym przedmiocie mogą mieć jedynie znaczenie pomocnicze. Po pierwsze, nie jest dopuszczalne w sprawie konstytucyjnej wywodzenie jakichkolwiek ostatecznych wniosków z wykładni i stosowania prawa kształtujących się w odniesieniu do regulacji ustawowych. Musiałoby to bowiem oznaczać interpretację normy konstytucyjnej poprzez regulację ustawową. Po drugie, zagadnienie prywatności osób publicznych było analizowane w orzecznictwie przede wszystkim na gruncie spraw związanych z wyznaczaniem granic wolności wypowiedzi prasowej, podczas gdy w sprawie niniejszej chodzi o kwestię informacji obowiązkowo udostępnianej w instytucji publicznej. Trybunał Konstytucyjny stoi jednak na stanowisku, że pewne ogólniejsze tendencje wypracowane dotychczas w orzecznictwie na gruncie istniejącego stanu prawnego, odnoszące się do kwestii przyjmowanego standardu w sprawach związanych z oceną zakresu chronionej prywatności osób publicznych, a także uznawanych preferencji aksjologicznych w wypadku zachodzącej kolizji dobra, jakim jest prawo do informacji i transparentności życia publicznego z jednej strony, z chronioną prywatnością z drugiej strony – nie mogą być obojętne dla ustalenia analizowanych w niniejszej sprawie kwestii konstytucyjnych. Na tym tle nasuwają się następujące wnioski.

Należy przede wszystkim stwierdzić, że orzecznictwo, z pełnym poparciem doktryny, co najmniej od początku lat dziewięćdziesiątych przyjmuje zróżnicowany standard (zakres) ochrony prywatności w zależności od tego, czy zakres udostępnianej informacji dotyczy osoby publicznej czy też innego podmiotu. W pierwszym wypadku – w odniesieniu do osoby publicznej – zakres dopuszczalnej ingerencji w sferę prywatności jest ujmowany znacznie szerzej. Kontratypem bezprawności naruszenia jest w wypadku osób publicznych silnie podkreślany interes ogólny nakierowany na zapewnienie przejrzystości działań wszystkich osób sprawujących funkcje publiczne. Prywatność tych osób musi więc – w zderzeniu z wolnością wypowiedzi prasowej, której granice wyznacza m.in. art. 14 ust. 6 ustawy z 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 ze zm.; dalej: prawo prasowe) – ulec ograniczeniu, a przekaz pewnych informacji odnoszących się do sfery życia prywatnego nie może być uznany za bezprawny w rozumieniu art. 24 k.c. (por. np. orzeczenie SN z 12 września 2001 r., V CKN 440/00, OSN 2002, nr 5, poz. 68 – dotyczące publikacji o zarobkach prezesa spółdzielni mieszkaniowej).

Po drugie, również w odniesieniu do osób publicznych poszerzenie sfery dostępności nie oznacza wyłączenia ochrony sfery życia prywatnego. Wkroczenie w sferę

prywatności tych osób musi być więc zawsze uzasadnione istotnymi racjami interesu publicznego, pozostawać w związku z wykonywaną działalnością publiczną oraz nie może mieć na celu wyłącznie zaspokojenia czystej potrzeby sensacji po stronie odbiorców takiej informacji (por. wyrok SN z 11 października 2001 r., II CKN 559/99, OSN nr 6/2002, poz. 82 – dotyczące ujawnienia informacji o życiu rodzinnym wicemarszałka Sejmu).

Po trzecie, w orzecznictwie sądowym utrzymują się różnice w sposobie ujmowania i charakterystyki związku między działalnością publiczną a życiem prywatnym, którego istnienie jest konieczną przesłanką uchylenia bezprawności udostępnienia informacji o życiu prywatnym osoby publicznej (por. np. węższe, bezpośrednie ujęcie tego związku w wyroku SN z 17 kwietnia 2002 r., IV CKN 925/00, OSP nr 5/2003, poz. 60; szersze ujęcie w orzeczeniu SN z 6 marca 1991 r., I PR 469/90, OSP nr 5/1992, poz. 117, w którym dopuszczalność szerszej ingerencji w sferę życia prywatnego odnosi się do zawodów związanych ze szczególnym stopniem społecznego zaufania; podobnie orzeczenie SN z 7 czerwca 2001 r., III CKN 266/00, Lex nr 52377 – odnoszące się do szerokiego ujęcia pojęcia działalności publicznej). Przeważa stanowisko, że nie jest możliwe wypracowanie w tej kwestii jednoznacznych i wyczerpujących kryteriów, które mogłyby się odnosić do wszystkich sytuacji. Ocena w tych sprawach będzie więc z natury rzeczy zrelatywizowana do istniejących, konkretnych okoliczności i uwarunkowań.

Zaprezentowany wyżej przegląd stanowisk pozwala uznać, że na poziomie orzecznictwa sądowego były konfrontowane analizowane także w niniejszej sprawie wartości konstytucyjne: prawo do informacji, silnie związane z postulatem pełnej przejrzystości życia publicznego w państwie demokratycznym, z prawem do ochrony życia prywatnego. Konfrontacja ta wskazuje na coraz wyraźniejsze preferencje udzielane wartości, jaką jest jawność i przejrzystość związana ze sprawowaniem funkcji publicznych. Orzecznictwo polskie, czerpiąc w szerokim zakresie z orzecznictwa ETPC, kształtującego się na tle art. 8 i art. 10 europejskiej Konwencji, nie dostrzegło, także po wejściu w życie nowej Konstytucji, w samej dopuszczalności szerszej ingerencji w sferę prywatności osób publicznych naruszenia normy konstytucyjnej związanej z gwarancją prawa do życia prywatnego (art. 47 Konstytucji).

5. Ocena zgodności art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji z art. 61 ust. 3 w związku z art. 47 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.1. Prawo do ochrony życia prywatnego (art. 47 Konstytucji) jako przesłanka ograniczenia prawa do informacji gwarantowanego w art. 61 Konstytucji.

Art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji dotyczy wspomnianej „sfery granicznej” między zakresem życia publicznego i prywatnego jednostki.

Podstawowa teza zawarta we wniosku wskazuje na niedopuszczalność ograniczania prawa do życia prywatnego ze względu na wartości inne niż wyraźnie wymienione w art. 31 ust. 3 oraz art. 61 ust. 3 Konstytucji. Analiza branego tu pod uwagę kompleksu norm konstytucyjnych (art. 61, art. 47 i art. 31 ust. 3) prowadzić może tymczasem *prima facie* do paradoksalnego wniosku, że każde z praw korzystających z gwarancji konstytucyjnej: prawo do prywatności i prawo dostępu do informacji może być w kategoriach proporcjonalności traktowane jako podstawa wytyczenia ingerencji w sferze drugiego prawa: prawo do prywatności będzie więc tworzyło, na tle takiego założenia, barierę ingerencji w sferę prawa do informacji, a prawo do informacji będzie – wręcz przeciwnie – uzasadniało ingerowanie w sferę prawa do prywatności. Na tym poziomie analizy nie jest zatem możliwe rozstrzygnięcie zaistniałej kolizji praw.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, można jednak wyprowadzić istotne wnioski z przeprowadzanej wyżej analizy samego pojęcia informacji dotyczących działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. W ten sposób bowiem

może nastąpić określenie przedmiotu ograniczeń, o których mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji, a w konsekwencji także zakresu zastosowania tego przepisu.

Zasadniczym elementem dotychczasowych ustaleń było stwierdzenie, że w odniesieniu do informacji dotyczących działalności instytucji publicznych mamy do czynienia z daleko idącym przenikaniem się sfery informacji odnoszących się do działań tych instytucji jako takich oraz informacji o zachowaniach funkcjonariuszy publicznych, w tym także obejmujących sferę życia prywatnego tych osób. Przeprowadzenie jednoznacznej i precyzyjnej cezury nie jest w takich wypadkach możliwe, należy przy tym założyć, że ustawodawca konstytucyjny czerpał swoje inspiracje w tym zakresie z ukształtowanego dorobku i standardów demokratycznych. Jak wskazano wyżej, zgodnie z tymi standardami, wartość, jaką stanowi transparentność życia publicznego, przeważa nad bezwzględną ochroną prawa do życia prywatnego osób publicznych. Sposób interpretacji pojęć konstytucyjnych o niedookreślonym zakresie semantycznym powinien uwzględniać standardy przyjmowane we wspólnej przestrzeni prawnej państw demokratycznych. Nie można abstrahować od kierunków wykładni i tendencji występujących w innych systemach prawnych opartych o tym samym lub zbliżonym systemie wartości konstytucyjnych. W konsekwencji punktem odniesienia oceny wyznaczającej granice dopuszczalnej ingerencji (w świetle art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji) jest taka treść konstytucyjnego prawa do informacji, które zgodnie z przyjmowanymi standardami (także w świetle rysujących się wyraźnie tendencji w dotychczasowym orzecznictwie konstytucyjnym) rozumiane jest szerzej – jako odnoszące się również do informacji ze sfery życia prywatnego osób pełniących funkcje publiczne, o ile mają one związek z działalnością publiczną.

W świetle takiego założenia nie można by się zgodzić z tezą wnioskodawcy, że już sama dopuszczalność żądania informacji – w świetle art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji – obejmujących sferę życia prywatnego narusza przyjęte standardy konstytucyjne. Problem leży bowiem nie w pytaniu, czy już samo wkroczenie informacji publicznej w sferę chronionej prywatności jest naruszeniem Konstytucji, ale w pytaniu odnoszącym się do dopuszczalnej głębokości i zakresu takiej ingerencji.

Wydaje się oczywiste, że nie można założyć, iż racjonalnie działający ustawodawca konstytucyjny z jednej strony określa wyraźnie i stosunkowo szeroko gwarancje konstytucyjne dla prawa do informacji o działalności instytucji publicznych, a z drugiej wyłącza z treści tego prawa jego istotny komponent, odnoszący się do osób pełniących funkcje publiczne w zakresie, w którym realizacja tego prawa dotykałaby elementów sfery prywatnej tych osób. Takie rozwiązanie byłoby dysfunkcjonalne i nie ma podstaw przyjmowania interpretacji art. 61 Konstytucji, która nie dałaby się pogodzić z zasadami racjonalności wykładni.

W ten sposób należy dojść do przekonania, że art. 61 ust. 3 Konstytucji (podobnie jak art. 31 ust. 3), wskazując w szczególności na prawa i wolności innych osób jako podstawę ograniczenia dostępności do informacji publicznej, nie może być rozumiany jako zawierający kategoriyczny zakaz jakiegokolwiek ingerencji w sferę prywatności osób pełniących funkcje publiczne. Klóciłoby się to z przyjętym dość powszechnie sensem prawa do informacji i z racjonalnością założeń, rozwiązań na szczeblu konstytucyjnym. Należy więc uznać, że art. 61 Konstytucji, ze względu na treść gwarantowanego prawa, jego naturę i zakres, tworzy *per se* wylom w sferze prawa do prywatności chronionego w art. 47 Konstytucji. Przedmiotem ingerencji dopuszczalnej na tle art. 61 ust. 3 Konstytucji jest prawo zawierające w sobie komponent w postaci prywatności osób pełniących funkcje publiczne i w takiej postaci istnieje ono na tle art. 61 ust.1 Konstytucji. Ustawodawca może (a nawet powinien w określonych sytuacjach) podjąć interwencję zmierzającą do ograniczenia tak zakreślonego prawa, ale to dopiero od analizy konkretnych uwarunkowań

może zależeć, w jakim stopniu pewne elementy prawa do informacji o działalności instytucji publicznych zostaną ograniczone i zawężone. Nie może też budzić wątpliwości, że samo prawo do informacji (obejmujące także pewną sferę prywatności osób pełniących funkcje publiczne) znajduje swoje wyraźne, bezpośrednie oparcie w normie konstytucyjnej art. 61 ust. 1 i – inaczej niż przyjmuje to wnioskodawca – tak właśnie ujęta treść tego prawa nie potrzebuje swojego dodatkowego uzasadnienia w innej normie konstytucyjnej. Podstawa konstytucyjna jest natomiast w tej sytuacji niezbędna dla wprowadzenia regulacji ustawowej zmierzającej do ograniczenia prawa do informacji. W takim wypadku muszą być spełnione wymagania proporcjonalności określone w art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji.

Wynika z tych rozważań wniosek, że art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji, przez dopuszczenie dostępności – w pewnym zakresie – informacji o życiu prywatnym osób pełniących funkcje publiczne, czerpie podstawę i moc bezpośrednio z samej normy konstytucyjnej. Przepis ten potwierdza jedynie istnienie prawa konstytucyjnego. Problem, który nie jest jasno eksplikowany we wniosku, leży więc w zupełnie innej sferze, a mianowicie wiąże się z pytaniem, czy kwestionowana regulacja art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji nie stwarza podstawy do wkraczania w sferę życia prywatnego, w zakresie obejmującym również elementy niezwiązane z pełnieniem funkcji publicznych; czy przepis ten jest więc dostatecznie mocno i wyraźnie dookreślony z punktu widzenia wymagań konstytucyjnych. Kwestia ta wymaga rozważenia z uwzględnieniem wskazanych wzorców konstytucyjnych w art. 31 ust. 3 oraz art. 61 ust. 3. Uwagi w tym zakresie należy poprzedzić ogólniejszą refleksją, związaną z istnieniem kolizji praw gwarantowanych na poziomie samej Konstytucji.

5.2. Kolizja zasad konstytucyjnych – założenia ogólne.

Po pierwsze, kolizja praw i zasad na poziomie konstytucyjnym nie może prowadzić w ostatecznym wyniku do pełnej eliminacji jednego z praw pozostających w konflikcie. Problemem wymagającym rozstrzygnięcia jest zawsze w takim wypadku znalezienie pewnego punktu równowagi, balansu dla wartości chronionych przez Konstytucję i wyznaczenie obszaru stosowania każdego z praw.

Po drugie, istotne znaczenie w takich wypadkach (konfliktu praw) mają istniejące zasadnicze preferencje aksjologiczne, które mogą być dekodowane na podstawie analizy wartości uznawanych za kierunkowe czy naczelne na poziomie zasad ogólnych Konstytucji. W wypadku rozważanych praw powinny być brane pod uwagę dwie zasadnicze wartości: dobro wspólne (art. 1 Konstytucji) oraz godność każdego człowieka (art. 30 Konstytucji). Pierwsza ze wskazanych zasad tworzy niewątpliwie istotne aksjologiczne uzasadnienie wprowadzenia gwarancji związanych z dostępem do informacji o działalności organów władzy publicznej, ponieważ to dobro wspólne jest zaangażowane w prawidłowym funkcjonowaniu instytucji życia publicznego, którego podstawowym warunkiem pozostaje transparentność działań podejmowanych w przestrzeni publicznej. Ujęcie to nie może jednak prowadzić do wniosku, że art. 1 Konstytucji stanowi swoistą „supernormę”, która może prowadzić do wyłączenia stosowania w odniesieniu do pewnych praw konstytucyjnych ograniczeń, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mamy w tym wypadku raczej do czynienia z określoną dyrektywą interpretacyjną. Druga wartość, godność człowieka, może wyznaczać dopuszczalną konstytucyjnie miarę ingerowania w dobra osobiste jednostki ze względu na interes wspólny. Nigdy ochrona interesu wspólnego, nawet najbardziej ewidentnego, nie może przybierać postaci, która polegałaby na naruszeniu niezbywalnej godności człowieka.

5.3. Zakres dopuszczalnej ingerencji w sferę prywatności osób pełniących funkcje publiczne.

5.3.1. Założenia ogólne.

Jak już to zauważono wyżej, podstawowy problem konstytucyjny odnoszący się do analizowanego zagadnienia dotyczy nie tyle pytania o samą dopuszczalność ingerowania w prywatność osób publicznych, ile o głębokość tej ingerencji.

Zakres ograniczeń jest wyraźnie określany przez mechanizm proporcjonalności zawarty w art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji. Wzajemny stosunek obu wskazanych norm konstytucyjnych nie rysuje się jednoznacznie. Możliwy jest teoretycznie pogląd, że art. 61 ust. 3 stanowi regulację szczególną (*lex specialis*) w stosunku do ogólnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Oznaczałoby to nie tylko zawężenie samych przesłanek ingerencji (warto zauważyć, że art. 61 ust. 3 nie wskazuje na moralność publiczną, ochronę środowiska oraz zdrowie publiczne jako na wartości uzasadniające ingerencję ustawodawczą), ale wywoływałoby konsekwencje znacznie dalej idące. Odnosiłyby się one bowiem do samego mechanizmu proporcjonalności i jego konstrukcji, która opiera się na założeniu wagi pozostałych w konflikcie dóbr, wyraźnego zakresu granic niezbędności wkroczenia w sferę gwarantowanego prawa oraz zakazu takiego wkroczenia. Art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga uzasadnienia ingerencji zawsze wtedy, kiedy jest to „konieczne w demokratycznym państwie”, a ponadto bezwzględnie zakazuje wkraczania w istotę gwarantowanego prawa. Trybunał Konstytucyjny przychylił się do stanowiska, prezentowanego już wcześniej w orzecznictwie, że nawet jeśli norma szczegółowa Konstytucji wyznacza samodzielnie przesłanki ingerencji w sferze prawa, tak jak to czyni art. 61 ust. 3 w odniesieniu do prawa do informacji o działalności instytucji publicznych, nie może to oznaczać eliminacji pozostałych elementów mechanizmu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepisy te mają w stosunku do siebie charakter komplementarny. Pogląd taki wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 stycznia 1999 r., sygn. P.2/98, oceniając stosunek art. 64 ust. 3 do art. 31 ust. 3 Konstytucji: „zdaniem Trybunału Konstytucyjnego odrębne unormowanie problematyki ograniczenia własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających tego rodzaju działanie, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przesądza o tym zarówno rola tego ostatniego przepisu, wyznaczona jego miejscem w systematyce rozdziału II ustawy zasadniczej (<<Zasady ogólne>>), jak i funkcja, którą przepis ten pełni w zakresie unormowania praw i wolności jednostki” (OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). Podobny pogląd przedstawił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 lutego 1999 r., SK 11/98, rozważając stosunek art. 53 ust. 5 do art. 31 ust. 3 Konstytucji: „przepis ust. 5 art. 53 Konstytucji (...) nie wyłącza zastosowania zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w tym przynajmniej zakresie, w jakim treści normatywne obu tych przepisów nie pokrywają się; dotyczy to przede wszystkim, zasadniczego dla kwestii określenia granic dopuszczalnych ograniczeń, kryterium odwołującego się do istoty wolności i praw” (OTK ZU nr 2/1999, poz. 22).

Art. 31 ust. 3 jest zatem modyfikowany przez art. 61 ust. 3 Konstytucji jedynie w zakresie, w którym regulowane są (wężiej) bezpośrednio przesłanki ingerencji, natomiast w pełni pozostaje aktualne zastosowanie pozostałych elementów proporcjonalności niewyrażonych w art. 61 ust. 3 (w szczególności konieczność uwarunkowana 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.

Płynie stąd istotny wniosek odnoszący się do przedmiotu analizy, a więc dotyczący 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 – co do swej natury i zakresu – przekreślające sens (istotę) ochrony prawa do życia prywatnego.

Tylko wtedy regulacja zawarta w art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji naruszałaby normy konstytucyjne, jeśli jej stosowanie wykraczałoby poza wyżej określone ramy. Ustalenie zakresu chronionej prywatności osób pełniących funkcje publiczną należy rozpocząć od próby ustalenia zasięgu podmiotowego analizowanego przepisu, a więc samego pojęcia osób pełniących funkcje publiczne.

5.3.2. Pojęcie osób pełniących funkcje publiczne.

Na początek należy przede wszystkim podkreślić, że pojęcie „osoba publiczna” nie jest równoznaczne z pojęciem „osoba pełniąca funkcje publiczne”. Ten pierwszy termin jest znacznie szerszy i obejmuje również osoby zajmujące w życiu publicznym istotną pozycję z punktu widzenia kształtowania postaw i opinii ludzi, wywołujące powszechne zainteresowanie ze względu na te lub inne dokonania, np. artystyczne, naukowe czy sportowe. Analizowane pojęcie osoby pełniącej funkcje publiczne jest w tym wypadku ściśle związane z konstytucyjnym ujęciem prawa z art. 61 ust. 1, a więc nie może budzić wątpliwości, że chodzi tu o osoby, które związane są formalnymi więziami z instytucją publiczną (organem władzy publicznej). Oczywiście, takie stwierdzenie nie wyjaśnia jeszcze wszystkiego.

Zdaniem Trybunału nie jest też możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie, czy i w jakich okolicznościach osoba funkcjonująca w ramach instytucji publicznej będzie mogła być uznana za sprawującą funkcję publiczną. Nie każda osoba publiczna będzie tą, która pełni funkcje publiczne. Sprawowanie funkcji publicznej wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych. Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno zatem odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej. Nie każdy zatem pracownik takiej instytucji będzie tym funkcjonariuszem, którego sfera chronionej prywatności może być zawężona z perspektywy uzasadnionego interesu osób trzecich, realizującego się w ramach prawa do informacji. Nie można twierdzić, że w wypadku ustalenia kręgu osób, których życie prywatne może być przedmiotem uzasadnionego zainteresowania publiczności, istnieje jednolity mechanizm czy kryteria badania zakresu możliwej ingerencji. Trudno byłoby również stworzyć ogólny, abstrakcyjny, a tym bardziej zamknięty katalog tego rodzaju funkcji i stanowisk. Podejmując próbę wskazania ogólnych cech, jakie będą przesądzały o tym, że określony podmiot sprawuje funkcję publiczną, można bez większego ryzyka błędu uznać, iż chodzi o takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych

podmiotów. Spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są zatem takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny.

5.3.3. Zakres chronionej prywatności osoby pełniącej funkcję publiczną.

Art. 5 ustawy o dostępie do informacji określa ograniczenia prawa do informacji publicznej. Ograniczenie ze względu na prywatność lub tajemnicę chronioną przepisami prawa nie dotyczy jednak – jak stanowi ust. 2 art. 5 ustawy – informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca zrezygnują z przysługującego im prawa. Ten ostatni przypadek obejmuje sytuacje, w których zgoda wyłącza bezprawność naruszenia dobra osobistego w postaci prywatności.

Rozwiązanie, zawarte w art. 5 ust. 1 zd. 1 ustawy (*in principio*) znajduje oparcie w art. 61 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenie prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, organów samorządu gospodarczego i zawodowego i innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, oraz obejmującego dostęp do dokumentów i wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów – 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. Z kolei wyjątek od zasady ochrony prywatności (zd. 2 ust. 2 art. 5) dotyczący osób pełniących funkcje publiczne jest ujęty wąsko i znajduje legitymację, na co zwracano już uwagę wyżej, w ujęciu konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej (art. 61 ust. 1). Nie może ulegać wątpliwości, że taki kształt kwestionowanego przepisu odpowiada co do zasady przyjętemu wyżej założeniu co do konieczności przestrzegania jawności życia publicznego, związanej przede wszystkim z funkcjonowaniem organów władzy publicznej. Interpretacja tego wyjątku od ograniczenia w dostępie do informacji, przyjętego w art. 5 ust. 1 zd. 1 ustawy o dostępie do informacji, musi jednak uwzględniać konieczny związek funkcjonalny istniejący między rodzajem informacji dotyczących danej osoby i jej zachowaniem jako pełniącej funkcję publiczną. Jedynie przy takim założeniu jest możliwe zachowanie odpowiedniej, proporcjonalnej równowagi między wchodzącymi w konflikt wartościami: jawnością informacji publicznej a prywatnością osoby pełniącej funkcję publiczną. Kształt przepisu uzasadnia, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kierunek wykładni zmierzającej do poszukiwania w każdym wypadku związku określonej informacji osobowej z pełnioną funkcją.

Kluczowym problemem związanym z zagadnieniem konstytucyjności wyłączenia, o którym mowa w ust. 2 art. 5 ustawy o dostępie do informacji, jest więc określenie związku między życiem prywatnym a działalnością publiczną. Jego istnienie oznacza, że informacja powinna się wiązać z funkcjonowaniem instytucji, w szczególności mogłaby mieć znaczenie dla ukształtowania się poglądu o sposobie jej funkcjonowania. Na gruncie ustawodawstwa zwykłego nie jest możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie sytuacji istnienia związku między życiem prywatnym a ograniczeniem prawa do prywatności z uwagi na obowiązek udzielania informacji publicznej i skorelowane z nim prawo podmiotowe. Nie ulega wątpliwości, że ustawa w tym zakresie musi posługiwać się zwrotem ogólnym i opisowym, a ocena istnienia związku powinna być dokonywana zawsze *in concreto*. Nie jest przy tym możliwe przyjęcie nieskrępowanej swobody interpretacyjnej. W każdym wypadku musi być wyraźne powiązanie określonych faktów z

życia prywatnego z funkcjonowaniem osoby, której dotyczą, w instytucji publicznej. Związek ten natomiast może wręcz być niekiedy niedostrzegalny dla przeciętnego odbiorcy, jednak z uwagi na pewne okoliczności dotyczące sfery prywatnej oraz te, które odnoszą się do realizowanej działalności osoby publicznej, ujawnienie takich pozornie niezwiązanych z tą działalnością informacji może mieć istotne znaczenie dla dobra publicznego (np. ze względu na istnienie lub zagrożenie powstania określonych ujemnych skutków w sferze publicznej). Tylko wtedy więc, jeśli ujawnione zdarzenia oddziałują na sferę publicznego funkcjonowania podmiotu usprawiedliwiona będzie ingerencja w sferę życia prywatnego. „Jest oczywiste, że osoba kandydująca do pełnienia funkcji publicznej, godzić się musi z takim usprawiedliwionym zainteresowaniem opinii publicznej, wyrażającym się między innymi wolą uzyskania jak najszerszego zakresu informacji o jej życiu (również prywatnym) i przeszłości” (wyrok TK z 21 października 1998 r., K. 24/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 97).

5.3.4. Udostępnienie informacji o osobie publicznej a ochrona godności.

Ramy ingerencji w sferę życia prywatnego, także w przypadku osób pełniących funkcje publiczne, są ograniczone nakazem respektowania ochrony ich godności. Art. 30 Konstytucji wyznacza więc także i w zakresie tu analizowanym próg dostępności informacji. Jakkolwiek w dotychczasowym orzecznictwie podkreślano wyraźnie węższy zakres granicy chronionej prawnie prywatności funkcjonariuszy publicznych w związku z realizacją takiej wartości, jak jawność życia publicznego, to jednak równocześnie akcentowano fakt, że prawo do ochrony życia prywatnego znajduje umocowanie aksjologiczne w ochronie godności każdej osoby. Z drugiej jednak strony wyraźnie sferę ochrony godności i ingerencji w prawo do życia prywatnego rozgraniczano. Trybunał bowiem podkreśla, że „Prawo do ochrony życia prywatnego, tak jak każda inna wolność i prawo jednostki, znajduje swoje umocowanie aksjologiczne w godności osoby, jednakże utożsamianie naruszenia każdego prawa i wolności z naruszeniem godności pozbawiałoby gwarancje zawarte w art. 30 Konstytucji samodzielnego pola zastosowania. Spłycałoby w gruncie rzeczy i nadmiernie upraszczało sens oraz treść normatywną zawartą w pojęciu, którym operuje art. 30 Konstytucji. Obejmuje ono bowiem najważniejsze wartości, które nie korzystają z innych, samodzielnych gwarancji na gruncie konstytucyjnym, a które dotyczą istoty pozycji jednostki w społeczeństwie, jej relacji do innych osób oraz do władzy publicznej. Przyjęcie innego stanowiska prowadziłoby do zakwestionowania ukształtowanej linii orzecznictwa na gruncie art. 47 Konstytucji, która wyraźnie przyjmuje założenie, że prawo do życia prywatnego nie może być traktowane w kategoriach absolutnych i również może podlegać ograniczeniu stosownie do kryteriów określonych przez zasadę proporcjonalności – tymczasem przy założeniu, że każde naruszenie sfery prywatności narusza również godność człowieka, takie stanowisko nie mogłoby się utrzymać” (wyrok TK z 5 marca 2003 r., K 7/01, OTK ZU, nr 3/A /2003, poz. 19).

W konsekwencji należy uznać, że prywatność może w pewnych sytuacjach być przedmiotem ingerencji dla ochrony dobra wspólnego, jednak wkraczanie w tę sferę, również tam, gdzie w wyraźny sposób styka się ona ze sferą publiczną, musi być dokonywane w sposób ostrożny i wyważony, z należyłą oceną racji, które przemawiają za taką ingerencją. Mamy bowiem do czynienia z dobrami równorzędnymi. Ograniczenia dotyczące pewnych praw chronionych konstytucyjnie mogą być wprowadzane z uwagi na dobro wspólne. Do praw takich, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, należy prawo do prywatności. Nie zawsze jednak dobro wspólne przeważa nad interesem indywidualnym.

5.3.5. Dostęp do informacji publicznej a ochrona prywatności osób trzecich.

Nawet uzasadniona ingerencja w sferę życia prywatnego osoby publicznej pełniącej funkcję publiczną nie może prowadzić do naruszenia prawa do prywatności osób trzecich, w tym członków jej rodziny. Kwestia ta była poruszona w wyroku TK z 13 lipca 2004 r., K 20/03, w którym Trybunał zaznaczył, że „samo ujawnienie pokrewieństwa, czy jego braku, w pewnych sytuacjach może naruszać prywatność zarówno funkcjonariusza, jak i osoby mu bliskiej (np. w przypadku dzieci pozamałżeńskich, przyrodniego rodzeństwa, wychowywania dziecka, którego funkcjonariusz nie jest rodzicem). Informowanie przez funkcjonariusza o zdarzeniach z życia rodzeństwa, wnuków itd. może być źródłem konfliktów rodzinnych, w szczególności wtedy, gdy członkowie rodziny funkcjonariusza dochodzą do pewnych dóbr czy pozycji wyłącznie własnym wysiłkiem. Publiczne wiązanie ich osiągnięć z faktem pozostawania w związkach rodzinnych z funkcjonariuszem może być odczytane jako dyskredytowanie ich własnej pozycji, czy wręcz – może być upokarzające. Zdarzają się też przypadki, gdy nabycie mieszkania, podjęcie pracy w określonej miejscowości – pośrednio ujawniają sytuację rodzinną czy plany życiowe danej osoby (np. separację, rozwód, czy – przeciwnie – zamiar zawarcia związku małżeńskiego). Podawanie do publicznej wiadomości informacji wymaganych przez kwestionowane przepisy może więc naruszać prywatność osób niepełniących funkcji publicznych” (OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 63).

5.4. Zakres informacji udostępnianej na podstawie art. 61 Konstytucji a prawo z art. 54 Konstytucji.

Gwarancje konstytucyjne dotyczące prawa dostępu do informacji (art. 61) nie mogą być w pełni utożsamione z prawem określonym w art. 54 Konstytucji, zapewniającym wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Zakresy tych przepisów częściowo się krzyżują, jednakże wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji jest ujęta szerzej niż prawo z art. 61 Konstytucji. Nie każda bowiem informacja, która zgodnie z wolnością ujętą w art. 54 Konstytucji może być pozyskana i rozpowszechniona, w tym także odnosząca się do sfery prywatnej osoby, może być uznana za informację, co do której istnieje po stronie danego organu władzy publicznej obowiązek ujawnienia, skonkretyzowany w ustawie o dostępie do informacji. Pewne informacje istotne np. z punktu widzenia interesu społecznego, a dotyczące sfery życia prywatnego osoby publicznej, mogą być bowiem ujawnione także wtedy, kiedy nie pozostają w związku z pełnieniem funkcji, ale mają znaczenie dla oceny zachowań danej osoby, jej wiarygodności i prezentowanych publicznie poglądów. Art. 61 Konstytucji dotyczy natomiast jedynie pewnego „wycinka” prawa do pozyskiwania informacji, którego korelatem jest zawsze obowiązek ujawnienia istniejący po stronie odpowiedniego organu władzy publicznej. Obowiązek ten nie rozciąga się więc na wszelkie dane osobowe osoby pełniącej funkcję publiczną, a jedynie te, które pozostają w związku z pełnieniem funkcji. W tym sensie można więc mówić jedynie o pewnej komplementarności obu analizowanych regulacji konstytucyjnych.

Należy więc w konsekwencji podkreślić, że przepis art. 5 ustawy o dostępie do informacji nie może być utożsamiany z regulacją istniejącą na gruncie prawa prasowego. Zgodnie z art. 14 ust. 6 tej ustawy nie wolno bez zgody osoby zainteresowanej publikować informacji oraz danych dotyczących prywatnej sfery życia, chyba że wiąże się to bezpośrednio z działalnością publiczną danej osoby. Pojęcie działalności publicznej danej osoby jest szersze niż działalność związana z pełnieniem funkcji publicznej w strukturach organów władzy publicznej, której dotyczą informacje objęte prawem dostępu do informacji z art. 61 Konstytucji. Osobą publiczną w rozumieniu art. 14 ust. 6 prawa prasowego są również osoby niepełniące funkcji w strukturach władzy

publicznej, ale których aktywność (np. artystyczna, naukowa, sportowa) wywołuje zrozumiałe zainteresowanie opinii publicznej. Istnienie związku publikowanych informacji o życiu prywatnym tych osób z działalnością publiczną jest także wprawdzie przesłanką wyłączającą bezprawność zachowania osób takie informacje rozpowszechniających, jednakże związek ten nie podlega równie rygorystycznym ocenom, jak w wypadku analizowanej w niniejszej sprawie sytuacji odnoszącej się do osób pełniących funkcje w organach publicznych. W świetle art. 14 ust. 6 prawa prasowego wchodzi bowiem w grę informacja, których związek z aktywnością publiczną przejawia się w tym, że stanowią one istotną przesłankę oceny zachowań tych osób przejawianych w sferze publicznej (np. informacja o życiu rodzinnym polityka głoszącego określone, rygorystycznie ujęte zasady moralności zachowania w relacjach rodzinnych). Poziom, zakres dopuszczalnych informacji o sferze życia prywatnego jest więc w tym wypadku wyznaczany przede wszystkim uzasadnionym interesem publicznym, który każdorazowo, stosownie do okoliczności, określać będzie głębokość ingerencji w sferę życia prywatnego. Regulacja zawarta w art. 14 ust. 6 prawa prasowego powinna być więc przede wszystkim traktowana jako instrument realizacji wolności wypowiedzi prasowej, podczas gdy rozwiązanie zawarte w ocenianym przepisie ustawy o dostępie do informacji kładzie nacisk na jawność funkcjonowania instytucji publicznych, osiąganą za pomocą innych instrumentów niż swoboda publikacji określonych informacji. Uzasadnione jest też w konsekwencji zróżnicowane podejście co do metody określania istnienia związku między sferą prywatności a życiem publicznym na gruncie art. 5 kwestionowanej ustawy o dostępie do informacji i regulacji zawartej w art. 14 ust. 6 prawa prasowego. Trzeba też wyraźnie podkreślić, że nie każda informacja z zakresu życia prywatnego osoby publicznej, która może być opublikowana (w granicach wyznaczonych przez art. 14 ust. 6 prawa prasowego), jest zarazem objęta obowiązkiem udostępnienia przez instytucję publiczną, określonym w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Na marginesie tych uwag należy natomiast zauważyć, że regulacje prawa polskiego w analizowanej dziedzinie, związanej z ochroną prywatności osób publicznych, nie są dostatecznie spójne i wzajemnie zsynchronizowane. Dotyczy to przede wszystkim relacji występujących pomiędzy regulacjami prawa prasowego i prawa karnego, które penalizuje w zasadzie każde wkroczenie w sferę prywatności z wyjątkiem tych informacji, które mogą zapobiec demoralizacji małoletniego lub niebezpieczeństwu dla zdrowia i życia człowieka (por. kontratyp przestępstwa pomówienia określony w art. 213 § 2 k.k.). Tymczasem informacja odnosząca się do życia prywatnego nie traci swojego charakteru i nie przechodzi do sfery powszechnej dostępności także wtedy, kiedy pozostaje w związku z aktywnością publiczną danej osoby. Nie sposób więc nie dostrzec, że zakres dopuszczalnego ujawnienia informacji o życiu prywatnym osób publicznych, określony w art. 14 ust. 6 prawa prasowego, pozostaje w kolizji z szeroko ujętym w kodeksie karnym przestępstwem pomówienia (może ono polegać również na ujawnieniu każdej prawdziwej informacji ze sfery życia prywatnego, z zastrzeżeniem wskazanych wyjątków, jeżeli może ona poniżyć daną osobę w opinii publicznej lub narazić ją na utratę zaufania potrzebnego dla danego stanowiska, zawodu lub rodzaju działalności). Zakładając nawet, że wskazana kolizja może być usunięta w drodze racjonalnej wykładni, pojawiające się tu wątpliwości na tle stosowania prawa powinny być usunięte przez ustawodawcę, zważywszy na szczególnie rygorystycznie ujmowany w państwie prawa obowiązek zachowania precyzji i określoności przepisów odnoszących się do odpowiedzialności karnej.

5.5. Konkluzje.

Przedstawiona wyżej analiza zakresu prawa dostępu do informacji związanych z funkcjonowaniem organów władzy publicznej prowadzi ostatecznie do wniosku, że regulacja zawarta w kwestionowanym przepisie art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji nie narusza wskazanych we wniosku wzorców konstytucyjnych. Dane osobowe należące do sfery życia prywatnego osób wykonujących funkcję publiczną w strukturach władzy publicznej, o ile pozostają w związku z pełnioną funkcją, należą bowiem w świetle art. 61 ust. 1 Konstytucji do treści analizowanego prawa konstytucyjnego. Regulacja zawarta w art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji nie narusza też granic koniecznych ograniczeń zawartych w art. 61 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji ze względu na chronioną prywatność osób wykonujących funkcję publiczną (art. 47 Konstytucji). Wykładnia i stosowanie tego przepisu musi jednak uwzględniać wyjątkowy charakter regulacji i wskazane wyżej założenia wyprowadzone bezpośrednio z analizowanych norm Konstytucji.

6. Ocena zgodności art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji z art. 61 ust. 4 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko Prokuratora Generalnego, że art. 61 ust. 4 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie. Zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 września 2002 r., K 38/01, „<<tryb udzielania informacji>>, o którym mowa w art. 61 ust. 4 Konstytucji, to dyrektywy proceduralne, wskazujące sposób urzeczywistnienia materialnej treści tego prawa (...). Delegacja zawarta w art. 61 ust. 4 Konstytucji stanowi zatem upoważnienie, a zarazem zobowiązanie do skonkretyzowania elementów metody postępowania, tak ażeby poprzez uregulowanie kwestii o charakterze proceduralnym i organizacyjno-technicznym, realizacja prawa do informacji, określonego w art. 61 ust. 1, ust. 2 oraz ust. 3 była wykonalna w praktyce” (OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 59). Odesłanie wskazane w przepisie ust. 4 art. 61 Konstytucji nie może być więc wiązane z odesłaniem, które istnieje w art. 61 ust. 3 Konstytucji. To pierwsze jest konieczne, natomiast zawarte w art. 61 ust. 3 – możliwe. Przepis art. 5 ust. 2 zd. 2 kwestionowanej ustawy, jak słusznie podkreśla Prokurator Generalny, nie dotyczy trybu udzielania informacji, i z tej racji wzorzec z art. 61 ust. 4 Konstytucji należy uznać za nieadekwatny.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.