

OCHRONA DANYCH OSOBOWYCH A DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ I PONOWNE WYKORZYSTYWANIE INFORMACJI SEKTORA PUBLICZNEGO

Marlena Sakowska-Baryła

OCHRONA DANYCH OSOBOWYCH A DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ I PONOWNE WYKORZYSTYWANIE INFORMACJI SEKTORA PUBLICZNEGO

**Próba zdefiniowania relacji
w polskim porządku prawnym**

Marlena Sakowska-Baryła



SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 1 stycznia 2022 r.

Marlena Sakowska-Baryła, nr ORCID: 0000-0002-3982-976x

Recenzenci

Dr hab. Agnieszka Grzelak, prof. ALK w Warszawie

Dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska, prof. INP PAN

Wydawca

Anna Kubuj-Kacperek

Redaktor prowadzący

Livia Śpiewak

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8246-943-1

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Dla Michała, Igi i Igora
z wdzięcznością

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	27
Wstęp	31
Rozdział 1	
Charakterystyka prawa do ochrony danych osobowych, prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jako informacyjnych praw podmiotowych	
43	
1.1. Wprowadzenie	43
1.2. Prawo do ochrony danych osobowych, prawo dostępu do informacji publicznej oraz prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jako informacyjne prawa podmiotowe	44
1.2.1. Pojęcie praw informacyjnych	44
1.2.2. Prawa informacyjne jako prawa podmiotowe	46
1.2.3. Prawa informacyjne a uprawnienia informacyjne	48
1.3. Prawo do ochrony danych osobowych, prawo dostępu do informacji publicznej oraz prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jako publiczne prawa podmiotowe	50
1.3.1. Pojęcie publicznych praw podmiotowych	50
1.3.2. Prawa informacyjne jako publiczne prawa podmiotowe	52
1.3.3. Specyfika regulacji informacyjnych publicznych praw podmiotowych	52
1.3.4. Wspólne cechy informacyjnych publicznych praw podmiotowych	54
1.4. Ochrona danych osobowych, dostęp do informacji publicznej oraz ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego jako elementy prawa informacyjnego	55
1.4.1. Pojęcie prawa informacyjnego	55
1.4.2. Funkcjonalne ujęcie prawa informacyjnego	57

1.5. Stosunek informacyjny jako kategoria stosunku prawnego	59
1.5.1. Pojęcie stosunku prawnego	59
1.5.2. Stosunek informacyjny	60
1.5.3. Informacja jako element przedmiotu i treści stosunków informacyjnych	62
1.6. Konstytucyjny wymiar praw informacyjnych i ich relacje	65
1.6.1. Informacyjne prawa podmiotowe jako wolności i prawa	65
1.6.2. Konstytucyjne zakotwiczenie informacyjnych praw podmiotowych	67
1.6.3. Relacje pomiędzy gwarancjami wynikającymi z art. 51, 54 oraz 61 Konstytucji RP	68
1.7. Komplementarność jako cecha relacji prawa do ochrony danych osobowych oraz praw dostępowych	70
1.7.1. Pojęcie komplementarności	70
1.7.2. Komplementarność praw informacyjnych jako zabezpieczenie integralności informacyjnej człowieka	71
1.7.3. Komplementarność praw informacyjnych jako aspekt praw człowieka	72
1.7.4. Wspólne elementy treści praw informacyjnych jako przejaw ich komplementarności	75
1.7.5. Wzajemne dopełnienie i współrealizacja prawa do ochrony danych osobowych i praw dostępowych	77
1.7.6. Komplementarne powiązania prawa do ochrony danych osobowych, prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego z innymi wolnościami i prawami	79
1.8. Specyfika regulacji prawa do ochrony danych osobowych oraz praw dostępowych – instrumentalny charakter praw, proceduralny charakter regulacji	82
1.8.1. Instrumentalny charakter praw informacyjnych	82
1.8.2. Proceduralny aspekt realizacji praw informacyjnych	82
1.9. Zagadnienie stosowania RODO do przetwarzania danych osobowych w związku z udostępnianiem informacji publicznej na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz zapewnianiem dostępu do informacji sektora publicznego na podstawie ustawy o otwartych danych	84
1.9.1. Dopuszczalność stosowania RODO w przypadku przetwarzania danych osobowych w ramach dostępu do informacji publicznej i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego	84
1.9.2. Materialny (przedmiotowy) zakres stosowania na podstawie art. 2 RODO	86

1.9.3. Przetwarzanie danych osobowych a publiczny dostęp do dokumentów urzędowych na podstawie art. 86 RODO	90
1.10. Konkurencyjność procedur przy realizacji prawa do ochrony danych osobowych oraz praw dostępowych	94
1.10.1. Dostęp do informacji jako wspólny aspekt wykonywania prawa do ochrony danych osobowych oraz praw dostępowych	94
1.10.2. Dostępowy aspekt praw informacyjnych podmiotu uprawnionego	94
1.10.3. Konkurencyjność procedur postępowania podmiotów zobowiązanych	96
1.10.4. Konkurencyjność procedur realizacji praw dostępowych	99
1.11. Podsumowanie	100

Rozdział 2

Geneza i podstawy prawne gwarancji prawa do ochrony danych osobowych oraz praw dostępowych	101
2.1. Wprowadzenie	101
2.2. Charakterystyka prawa do ochrony danych osobowych	102
2.2.1. Prawo do ochrony danych osobowych jako emanacja prawa do prywatności oraz osobna kategoria prawna	102
2.2.2. Autonomia informacyjna	109
2.2.3. Prawo do ochrony danych osobowych w Konstytucji RP	112
2.2.3.1. Wolność jednostki od obowiązku ujawniania informacji dotyczących swej osoby	116
2.2.3.2. Zasada ograniczonego dysponowania danymi osobowymi przez władze publiczne	117
2.2.3.3. Dostęp do urzędowych dokumentów i zbiorów danych oraz możliwość żądania usunięcia lub sprostowania danych	119
2.2.3.4. Prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą	120
2.2.3.5. Delegacja do określenia zasad i trybu dysponowania danymi osobowymi	120
2.2.4. Międzynarodowe i europejskie gwarancje prawa do ochrony danych osobowych	121
2.2.4.1. Regulacje międzynarodowe	121
2.2.4.2. Regulacje Rady Europy	123
2.2.4.3. Regulacje Unii Europejskiej	125
2.2.5. System ochrony danych osobowych kształtowany przez RODO – rozporządzenie jako instrument harmonizacji systemu ochrony danych osobowych	127
2.2.6. Cele i zakres regulacji RODO	130

2.2.7.	Zakres podmiotowy	131
2.2.7.1.	Podmiot uprawniony	131
2.2.7.2.	Podmioty zobowiązane	133
2.2.7.3.	Administrator i współadministratorzy	135
2.2.7.4.	Podmiot przetwarzający	141
2.2.7.5.	Odbiorca	147
2.2.7.6.	Zakres przedmiotowy	148
2.2.7.7.	Dane osobowe	150
2.2.7.8.	Dopuszczalność przetwarzania danych osobowych	157
2.2.8.	Prawa osób, których dane dotyczą	164
2.2.9.	Ocena ryzyka naruszeń praw lub wolności osoby fizycznej oraz obowiązków wdrożenia odpowiednich rozwiązań techniczno-organizacyjnych	167
2.2.9.1.	Uwzględnianie ryzyka naruszeń praw lub wolności osób fizycznych w kontekście bezpieczeństwa danych osobowych	168
2.2.9.2.	<i>Privacy by design</i> oraz <i>privacy by default</i>	170
2.2.9.3.	Bezpieczeństwo przetwarzania	173
2.2.9.4.	Ocena skutków dla ochrony danych	174
2.2.9.5.	Rejestrowanie czynności przetwarzania	176
2.2.9.6.	Naruszenia ochrony danych osobowych i obowiązki notyfikacji	177
2.2.9.7.	Wyznaczenie inspektora ochrony danych	179
2.2.10.	Niezależny organ nadzorczy i gwarancje kontroli sądowej	183
2.3.	Charakterystyka prawa dostępu do informacji publicznej	189
2.3.1.	Uwarunkowania wyodrębnienia prawa dostępu do informacji publicznej	189
2.3.2.	Prawo dostępu do informacji publicznej i idea otwartego rządu	192
2.3.3.	Uwarunkowania międzynarodowe prawa dostępu do informacji publicznej	194
2.3.3.1.	Dostęp do informacji publicznej w regulacjach Organizacji Narodów Zjednoczonych	195
2.3.3.2.	Dostęp do informacji publicznej w regulacjach Rady Europy	196
2.3.3.3.	Dostęp do informacji publicznej w regulacjach Unii Europejskiej	197
2.3.4.	Prawo dostępu do informacji publicznej w Konstytucji RP	199
2.3.4.1.	Zakres podmiotowy konstytucyjnych gwarancji dostępu do informacji publicznej	201
2.3.4.2.	Treść prawa do informacji publicznej w świetle art. 61 Konstytucji RP	204
2.3.4.3.	Ograniczenia prawa do informacji publicznej	208

2.3.4.4.	Konkretyzacja prawa dostępu do informacji publicznej w ustawach i regulaminach Sejmu i Senatu	209
2.3.5.	Ustawa o dostępie do informacji publicznej	209
2.3.6.	Informacja publiczna	212
2.3.6.1.	Sposób wyznaczenia zakresu informacji publicznej	212
2.3.6.2.	Informacja o sprawie publicznej	214
2.3.6.3.	Informacja przetworzona	220
2.3.6.4.	Informacje niestanowiące informacji publicznej (dokument prywatny, dokument wewnętrzny, materiał roboczy, informacja techniczna)	223
2.3.7.	Zakres podmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej	228
2.3.7.1.	Podmiot uprawniony	228
2.3.7.2.	Podmioty zobowiązane	231
2.3.8.	Zakres przedmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej	234
2.3.9.	Uprawnienia kształtujące prawo dostępu do informacji publicznej oraz formy i tryby dostępu do informacji publicznej	235
2.3.10.	Powszechne udostępnianie informacji publicznej w BIP	238
2.3.11.	Udostępnianie informacji publicznej na wniosek	241
2.3.11.1.	Dopuszczalność zastosowania trybu wnioskowego	241
2.3.11.2.	Odformalizowanie postępowania wnioskowego	242
2.3.11.3.	Sposoby zakończenia postępowania wnioskowego	244
2.3.12.	Dostęp do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów	245
2.3.13.	Ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej oraz odmowa udostępnienia	249
2.3.13.1.	Podstawy ograniczeń prawa dostępu do informacji publicznej	249
2.3.13.2.	Generalny charakter ograniczeń	250
2.3.13.3.	Odmowa udostępnienia informacji publicznej	251
2.3.13.4.	Inne niż odmowa formy ograniczenia dostępu do informacji publicznej	252
2.4.	Charakterystyka prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego	253
2.4.1.	Otwarte dane i prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego – uwarunkowania wyodrębnienia	253
2.4.2.	Regulacje prawne Unii Europejskiej	262
2.4.3.	Konstytucyjne uwarunkowania ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego	266
2.4.4.	Informacja sektora publicznego i otwarte dane	274

2.4.4.1.	Informacja sektora publicznego	275
2.4.4.2.	Otwarte dane	278
2.4.5.	Ponowne wykorzystywanie	280
2.4.6.	Zakres podmiotowy ponownego wykorzystywania	282
2.4.6.1.	Podmioty uprawnione	282
2.4.6.2.	Podmioty zobowiązane	284
2.4.7.	Zakres przedmiotowy	288
2.4.8.	Zasady ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego	289
2.4.8.1.	Zasada niedyskryminacji	289
2.4.8.2.	Zasada niewyłączości	290
2.4.8.3.	Zasada udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego jako otwarte dane	291
2.4.8.4.	Zasada przejrzystości	292
2.4.8.5.	Zasada bezwarunkowego ponownego wykorzystywania	293
2.4.8.6.	Zasada bezpłatnego ponownego wykorzystywania	295
2.4.8.7.	Zasada nienaruszania prawa dostępu do informacji publicznej i wolności jej rozpowszechniania	296
2.4.8.8.	Zasada nienaruszania przepisów o ochronie danych osobowych	297
2.4.9.	Ograniczenia prawa ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego	298
2.4.9.1.	Ograniczenia ze względu na tajemnice ustawowo chronione	299
2.4.9.2.	Ograniczenia ze względu na prywatność osoby fizycznej i tajemnicę przedsiębiorstwa	299
2.4.9.3.	Ograniczenia ze względu na ustawowe ograniczenia dostępu	300
2.4.9.4.	Ograniczenia ze względu na specyfikę wytworzenia informacji, kwestie własności oraz praw autorskich i innych praw własności intelektualnej	301
2.4.10.	Tryby ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego	302
2.5.	Podsumowanie	307

Rozdział 3

Integralność informacyjna jednostki na tle zasad godności oraz dobra

wspólnego	308
3.1. Wprowadzenie	308
3.2. Godność człowieka jako centralna kategoria systemu prawnego i źródło praw informacyjnych jednostki	309
3.2.1. Pojęcie godności człowieka	309
3.2.2. Konstytucyjna zasada godności	310

3.2.3.	Przyrodzona i niezbywalna godność jako źródło upodmiotowienia w sferze informacyjnej	312
3.2.4.	Sfera informacyjna jednostki jako atrybut godności ludzkiej	315
3.3.	Integralność informacyjna	320
3.3.1.	Pojęcie integralności informacyjnej	320
3.3.2.	Integralność informacyjna w kontekście zasady poszanowania i ochrony godności człowieka	322
3.3.3.	Integralność informacyjna jako założenie modelowe przy realizacji informacyjnych praw podmiotowych	323
3.4.	Godność człowieka i dobro wspólne – dopełniające się zasady	324
3.5.	Dwukierunkowe oddziaływanie praw informacyjnych i dobra wspólnego	327
3.6.	Kategoria dobra wspólnego	329
3.7.	Dobro wspólne a interes publiczny	332
3.7.1.	Dobro wspólne i interes publiczny jako kategorie zbliżone, ale niesynonimiczne	332
3.7.2.	Ideowe ujęcie dobra wspólnego w kontekście interesu publicznego i praw informacyjnych	334
3.8.	Dobro wspólne odzwierciedlane w realizacji praw informacyjnych	336
3.8.1.	Podmiotowy aspekt zasady dobra wspólnego w zestawieniu z prawami informacyjnymi	336
3.8.2.	Dobro wspólne a gwarancje praw informacyjnych	337
3.9.	Dobro wspólne i zrównoważony rozwój	340
3.9.1.	Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju	340
3.9.2.	Zasada zrównoważonego rozwoju w kontekście realizacji praw informacyjnych	341
3.9.3.	Zasada zrównoważonego rozwoju w kontekście zasobów informacyjnych	344
3.9.4.	Zapewnienie dostępu do publicznych zasobów informacyjnych jako wyraz realizacji zasady zrównoważonego rozwoju	345
3.10.	Informacja i prawa informacyjne jako kategoria dobra wspólnego	347
3.10.1.	Informacja jako dobro wspólne	347
3.10.2.	Realizacja praw informacyjnych w kontekście dobra wspólnego	349
3.11.	Dane osobowe i prawo do ochrony danych osobowych jako kategorie dobra wspólnego	352
3.11.1.	Uwagi ogólne	352
3.11.2.	Dane osobowe jako dobro wspólne	353
3.11.3.	Prawo do ochrony danych osobowych jako kategoria dobra wspólnego	355
3.12.	Informacja publiczna i prawo dostępu do informacji publicznej w kontekście dobra wspólnego	358
3.12.1.	Uwagi ogólne	358

3.12.2. Informacja publiczna jako kategoria dobra wspólnego	358
3.12.3. Prawo do informacji publicznej jako wyraz troski o dobro wspólne i instrument partycypacji w sprawowaniu władzy	361
3.12.4. Indywidualny wymiar prawa do informacji jako kategorii dobra wspólnego	363
3.13. Informacja sektora publicznego oraz prawo do jej ponownego wykorzystywania w aspekcie dobra wspólnego	366
3.13.1. Uwagi ogólne	366
3.13.2. Informacja sektora publicznego jako kategoria dobra wspólnego	367
3.13.3. Prawo do ponownego wykorzystywania jako kategoria dobra wspólnego	368
3.14. Podsumowanie	370

Rozdział 4

Interes publiczny jako przesłanka dostępu do informacji publicznej i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w kontekście prawa do ochrony danych osobowych

4.1. Wprowadzenie	371
4.2. „Interes publiczny” – definiowanie i treść	372
4.2.1. Interes – znaczenie pojęcia	373
4.2.2. Interes publiczny – znaczenie pojęcia	376
4.2.3. Zróżnicowanie znaczeniowe interesu publicznego – próby klasyfikacji	382
4.3. Polisemia kategorii interesu publicznego	385
4.3.1. Interes publiczny jako uzasadnienie i granica działania władzy ...	385
4.3.2. Klauzula generalna interesu publicznego	386
4.3.3. Interes publiczny i interes społeczny	387
4.3.4. Interes publiczny jako przesłanka ograniczenia korzystania z wolności i praw	387
4.4. Interes publiczny a interes indywidualny	390
4.4.1. Pojęcie interesu indywidualnego w kontekście prawa do ochrony danych osobowych oraz praw dostępowych	390
4.4.2. Relacje interesów indywidualnego i publicznego	393
4.5. Konflikt interesów w przypadku realizacji prawa do ochrony danych osobowych i praw dostępowych	395
4.5.1. Pojęcie konfliktu interesów	395
4.5.2. Konflikt interesów na gruncie realizacji prawa do ochrony danych osobowych i praw dostępowych	397
4.6. Interes publiczny w przypadku dostępu do informacji publicznej	399
4.6.1. Prawo dostępu do informacji publicznej jako kategoria interesu publicznego na tle uwarunkowań ustrojowych i idei społeczeństwa obywatelskiego	399

4.6.2.	Interes publiczny w kontroli społecznej sprawowanej w drodze realizacji prawa dostępu do informacji publicznej	402
4.6.3.	Interes publiczny w aspekcie społeczeństwa informacyjnego	404
4.6.4.	Interes publiczny i interes partykularny w realizacji prawa dostępu do informacji publicznej	405
4.6.5.	Interes publiczny w realizacji prawa dostępu do informacji publicznej przetworzonej	410
4.7.	Interes publiczny w przypadku otwierania danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego	412
4.7.1.	Interes publiczny w zapewnieniu mechanizmów ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego na tle funkcji państwa	412
4.7.2.	Interes publiczny z perspektywy koncepcji otwartego rządu	414
4.7.3.	Rozwój gospodarczy, naukowy, dostęp do dziedzictwa kulturowego jako kategorii interesu publicznego	415
4.8.	Interes publiczny jako przesłanka udostępniania danych osobowych przy publicznym dostępie do dokumentów urzędowych	417
4.8.1.	Kontekst konstytucyjnoprawny udostępniania danych osobowych przy publicznym dostępie do dokumentów urzędowych	417
4.8.2.	Interes publiczny w publicznym dostępie do danych osobowych zawartych w dokumentach urzędowych	422
4.8.3.	Publiczny dostęp do dokumentów urzędowych – podstawy prawne przetwarzania danych osobowych na tle przesłanki interesu publicznego	425
4.9.	Podsumowanie	433

Rozdział 5

Wyważanie zasad prawa w kontekście realizacji prawa do ochrony danych osobowych oraz praw dostępowych		435
5.1.	Wprowadzenie	435
5.2.	Zagadnienie wyważania zasad prawa	436
5.3.	Zasada proporcjonalności i podstawy wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z wolności i praw w procesie ich wyważania	440
5.3.1.	Związek pomiędzy zasadą proporcjonalności a zasadami prawa	440
5.3.2.	Zasada proporcjonalności w regulacji art. 31 ust. 3 Konstytucji RP	442
5.3.3.	Podstawy prawne wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z wolności i praw	446
5.3.4.	Zachowanie istoty wolności i praw w przypadku wprowadzania ograniczeń	449
5.3.5.	Ograniczony charakter prawa do ochrony danych osobowych oraz praw dostępowych	450

5.4. Zasady prawa a wartości zabezpieczane przez prawo do ochrony danych osobowych i prawa dostępowe	453
5.4.1. Zasady prawa jako normatywna postać wartości	453
5.4.2. Kategorie wartości zabezpieczanych przez prawo do ochrony danych osobowych i prawa dostępowe	456
5.4.2.1. Kategorie wartości zabezpieczanych przez prawo do ochrony danych osobowych	456
5.4.2.2. Kategorie wartości zabezpieczanych przez prawo dostępu do informacji publicznej	457
5.4.2.3. Kategorie wartości zabezpieczanych przez prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego	457
5.5. Kryteria rozstrzygania kolizji przy ważeniu zasad prawa	458
5.5.1. Rozstrzyganie kolizji zasad prawnych	458
5.5.2. Kryterium podmiotowe w procesie ważenia praw informacyjnych	459
5.5.3. Kryterium przedmiotowe w procesie ważenia praw informacyjnych	460
5.5.4. Relatywizacja oceny względem okoliczności w procesie wyważania praw informacyjnych	461
5.6. Wyważanie zasad w ujęciu warstwowym przy współstosowaniu RODO, ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	462
5.7. Mechanizm godzenia praw dostępowych z prawem do ochrony danych osobowych na zasadach określonych w RODO	465
5.7.1. Podstawy stosowania mechanizmu godzenia praw dostępowych z prawem do ochrony danych osobowych	465
5.7.2. Zakres przepisów krajowych precyzujących mechanizm godzenia praw dostępowych z prawem do ochrony danych osobowych	467
5.7.3. Szczegółowe kryteria dla regulacji krajowych i stopień ich spełnienia w ustawie o dostępie do informacji publicznej i ustawie o otwartych danych	470
5.7.4. Regulacja ustawy o dostępie do informacji publicznej na tle wymogów określonych w RODO	474
5.7.5. Regulacja ustawy o otwartych danych na tle wymogów określonych w RODO	475
5.8. Test interesu publicznego w procesie wyważania zasad prawa	477
5.8.1. Balansowanie zasad i interesów przez administratora według modelu testu interesu publicznego w procesie współstosowania RODO, ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	480

5.8.2. Zarys mechanizmu zastosowania testu interesu publicznego przy udostępnianiu danych osobowych w ramach dostępu do informacji publicznej oraz otwierania danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego	485
5.9. Podsumowanie	487

Rozdział 6

Zasady i obszary współstosowania przepisów o ochronie danych osobowych, dostępie do informacji publicznej oraz o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego

wykorzystywaniu informacji sektora publicznego	490
6.1. Wprowadzenie	490
6.2. Współstosowanie – znaczenie pojęcia i zakres	491
6.2.1. Współstosowanie – znaczenie pojęcia	491
6.2.2. Konstytucyjny i unijny kontekst współstosowania przepisów	494
6.2.3. Zakres współstosowania RODO, ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	498
6.2.4. Obszary współstosowania RODO, ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	500
6.2.4.1. Obszar dopuszczalności przetwarzania danych osobowych	501
6.2.4.2. Obszar administrowania i realizacji praw osób, których dane dotyczą	502
6.2.4.3. Klasyfikacja obowiązków wynikających z RODO ciążących na podmiotach zobowiązanych w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	503
6.2.4.4. Klasyfikacja procedur dostępowych na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych objętych zakresem stosowania RODO	503
6.2.4.5. Właściwość organu nadzorczego w obszarze współstosowania RODO oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	504
6.3. Konkurencyjność procedur przy współstosowaniu RODO, ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	505
6.3.1. Konteksty konkurencyjności procedur przy współstosowania RODO oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	505
6.3.2. Konkurencyjność procedur w kontekście realizacji żądań podmiotów uprawnionych	506
6.3.3. Konkurencyjność procedur w przypadku realizacji praw osób, których dane dotyczą	507

6.3.4.	Konkurencyjność procedur w kontekście kompetencji realizowanych przez Prezesa UODO	508
6.4.	Zakres podmiotowy współstosowania RODO, ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	510
6.4.1.	Podmiotowe ramy współstosowania RODO, ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	510
6.4.2.	Podmioty zobowiązane do współstosowania RODO, ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	511
6.4.2.1.	Określanie podmiotów zobowiązanych do współstosowania RODO, ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	511
6.4.2.2.	Wyłączenia podmiotowe w zakresie podmiotów zobowiązanych	512
6.4.2.3.	Podmioty zobowiązane na gruncie art. 86 RODO	514
6.4.2.4.	Podmioty zobowiązane w ustawie o dostępie do informacji publicznej i ustawie o otwartych danych a administratorzy i podmioty przetwarzające według RODO	515
6.4.3.	Podmioty uprawnione na gruncie RODO a realizacja praw dostępowych zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej i ustawą o otwartych danych	521
6.4.3.1.	Osoba fizyczna jako podmiot uprawniony	521
6.4.3.2.	Kategorie osób uprawnionych przy współstosowaniu RODO oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	522
6.4.3.3.	Brak zróżnicowania podmiotowego w RODO według kategorii pełnionych funkcji lub innych kryteriów	523
6.4.3.4.	Kategorie osób fizycznych, których dotyczy współstosowanie RODO oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	525
6.4.3.5.	Kategoria osób pełniących funkcje publiczne w kontekście współstosowania RODO oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	527
6.4.3.6.	Trudności w jednoznacznym określeniu zakresu pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną	528
6.4.3.7.	Definiowanie pojęcia osoba pełniąca funkcję publiczną według kryterium charakteru wykonywanych zadań	530

6.4.3.8.	Definiowanie pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną według kryterium zatrudnienia lub innej więzi prawnej z organem władzy publicznej lub z instytucją publiczną	532
6.4.3.9.	Osoba pełniąca funkcję publiczną na tle regulacji Kodeksu karnego i innych aktów definiujących to pojęcie	534
6.4.3.10.	Definiowanie pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną według kryteriów umocowania normatywnego oraz przesłanek działania w oparciu o środki publiczne	536
6.4.3.11.	Partycypacja w wykonywaniu władzy publicznej przez obywateli w ramach mechanizmów demokracji bezpośredniej	536
6.4.3.12.	Kandydaci do pełnienia funkcji publicznej i osoby, które takie funkcje pełniły w przeszłości	538
6.4.3.13.	Podział na osoby pełniące funkcje publiczne i osoby niepełniące tych funkcji w kontekście współstosowania RODO oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz ustawy o otwartych danych	538
6.5.	Dopuszczalność przetwarzania danych osobowych na gruncie RODO przy realizacji dostępu do informacji publicznej na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego na podstawie ustawy o otwartych danych	540
6.5.1.	Podstawy prawne przetwarzania danych osobowych przy realizacji dostępu do informacji publicznej oraz ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego	540
6.5.2.	Znaczenie art. 86 RODO przy współstosowaniu tego aktu z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz ustawy o otwartych danych	542
6.5.3.	Rola i stosowanie przesłanek dopuszczalności przetwarzania przy współstosowaniu RODO oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	543
6.5.4.	Zastosowanie przesłanek dopuszczalności przetwarzania danych zwykłych oraz szczególnych kategorii danych osobowych	544
6.5.5.	Przesłanka interesu publicznego	547
6.5.6.	Przesłanka obowiązku prawnego	549
6.5.7.	Przesłanka zgody na przetwarzanie danych osobowych	550
6.5.8.	Przesłanki przetwarzania danych osobowych szczególnych kategorii	554

6.6. Przestrzeganie zasad rozliczalności przetwarzania danych osobowych przy realizacji praw dostępowych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz ustawy o otwartych danych	560
6.6.1. Realizacja zasady zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości przetwarzania	561
6.6.2. Realizacja zasady ograniczenia celu przetwarzania	563
6.6.3. Realizacja zasady minimalizacji danych osobowych	567
6.6.4. Realizacja zasady prawidłowości danych osobowych	571
6.6.5. Realizacja zasady ograniczenia przechowywania danych osobowych	571
6.6.6. Realizacja zasady integralności i poufności danych osobowych	573
6.7. Prywatność i ochrona danych osobowych jako podstawy ograniczeń w korzystaniu z prawa dostępu do informacji publicznej oraz informacji sektora publicznego	575
6.7.1. Kategoria prywatności oraz podstawy dopuszczalności przetwarzania określone w RODO jako czynniki określające zakres danych osobowych podlegających udostępnieniu przy stosowaniu ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	575
6.7.2. Wieloznaczność pojęcia prywatności i trudność w uchwyceniu jego zakresu na potrzeby współstosowania RODO oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	577
6.7.3. Prywatność ujmowana według koncepcji sfer	583
6.7.4. Prywatność i ochrona danych osobowych – współistniejące kategorie prawne przy stosowaniu ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	585
6.7.5. Obszar współstosowania RODO, ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych wyznaczany przez kategorie „prywatność” i „informacje o osobach pełniących funkcje publiczne, mające związek z pełnieniem tych funkcji”	587
6.7.6. Prywatność i zastosowanie RODO w przypadku informacji o osobach pełniących funkcje publiczne przy współstosowaniu RODO, ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	591
6.8. Udostępnianie danych osobowych osób pełniących funkcje publiczne	593
6.8.1. Współstosowanie RODO oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych przy udostępnianiu informacji o osobach pełniących funkcje publiczne	593
6.8.2. Informacje mające związek z pełnieniem funkcji publicznej na tle orzecznictwa	596

6.8.3. Informacje mające związek z pełnieniem funkcji publicznej jako dane osobowe na gruncie RODO i związane z tym obowiązki administratora	601
6.9. Ograniczenie korzystania z prawa dostępu do informacji publicznej oraz z prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego ze względu na ochronę danych osobowych jako wyraz ingerencji w realizację praw dostępowych	604
6.9.1. Ograniczenia korzystania z praw dostępowych	604
6.9.2. Warianty postępowania w przypadku ograniczenia praw dostępowych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	607
6.9.3. Proceduralny wymiar ograniczeń korzystania z praw dostępowych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	608
6.9.4. Ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego a odmowa udostępnienia lub ponownego wykorzystywania	609
6.9.4.1. Ograniczenie jako kategoria zbiorcza na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	609
6.9.4.2. Decyzja odmowna na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	610
6.9.4.3. Uwzględnianie ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w przypadku bezwnioskowych trybów realizacji praw dostępowych	612
6.9.5. Anonimizacja danych osobowych jako środek ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego	615
6.9.5.1. Pojęcie anonimizacji	615
6.9.5.2. Anonimizacja jako środek ochrony danych osób fizycznych	617
6.9.5.3. Techniki anonimizacji	618
6.9.5.4. Swoistość anonimizacji przy realizacji praw dostępowych	620
6.9.5.5. Anonimizacja jako środek ochrony prywatności i danych osobowych jednostki niezależny od decyzji o odmowie realizacji praw dostępowych	621
6.10. Wzgląd na dane osobowe wśród warunków ponownego wykorzystywania	623

6.11. Realizacja praw osób, których dane dotyczą przy stosowaniu ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	628
6.11.1. Uniwersalny charakter praw podmiotów danych	628
6.11.2. Dopuszczalność wprowadzenia ograniczeń obowiązków i praw na podstawie art. 23 RODO	631
6.11.2.1. Brak ograniczeń w zakresie wykonywania praw osób, których dane dotyczą, przy realizacji praw dostępowych – konkurencyjność i brak harmonizacji procedur	631
6.11.2.2. Dopuszczalność wprowadzenia ograniczeń w zakresie wykonywania praw osób, których dane dotyczą, na tle regulacji art. 86 RODO	632
6.11.3. Prawo do przejrzystego informowania i przejrzystej komunikacji oraz do zachowania trybu wykonywania praw przez osobę, której dane dotyczą	635
6.11.3.1. Istota prawa do przejrzystego informowania i przejrzystej komunikacji oraz do zachowania trybu wykonywania praw przez osobę, której dane dotyczą	635
6.11.3.2. Standardy komunikacji z osobą, której dane dotyczą ...	637
6.11.3.3. Podmioty uprawnione na gruncie art. 12 RODO w kontekście realizacji praw dostępowych	638
6.11.3.4. Termin realizacji praw podmiotów danych a procedury dostępowe	639
6.11.3.5. Weryfikacja tożsamości osoby, której dane dotyczą	639
6.11.4. Prawo do bycia poinformowanym o przetwarzaniu danych przy zbieraniu danych od osoby, której dane dotyczą	640
6.11.4.1. Istota prawa do bycia poinformowanym o przetwarzaniu danych przy zbieraniu danych od osoby, której dane dotyczą, na tle procedur realizacji praw dostępowych	640
6.11.4.2. Zakres obowiązku informacyjnego na gruncie art. 13 RODO	641
6.11.4.3. Sposób i termin realizacji obowiązku informacyjnego	642
6.11.4.4. Realizacja obowiązku informacyjnego w przypadku zmiany celu przetwarzania w kontekście wykonywania praw dostępowych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	644
6.11.4.5. Dopuszczalność zastosowania wyłączeń określonych w art. 3 u.o.d.o.	645

6.11.5. Prawo do bycia poinformowanym o przetwarzaniu danych w przypadku pozyskiwania danych osobowych w sposób inny niż od osoby, której dane dotyczą	646
6.11.5.1. Istota wtórnego obowiązku informacyjnego na tle procedur realizacji praw dostępowych	646
6.11.5.2. Zakres obowiązku informacyjnego na gruncie art. 14 RODO	647
6.11.5.3. Realizacja wtórnego obowiązku informacyjnego w przypadku zmiany celu przetwarzania w kontekście wykonywania praw dostępowych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	648
6.11.5.4. Termin i zakres spełnienia wtórnego obowiązku informacyjnego	649
6.11.5.5. Dopuszczalność wyłączeń zastosowania wtórnego obowiązku informacyjnego na podstawie art. 14 ust. 5 RODO	650
6.11.5.6. Dopuszczalność zastosowania wyłączeń określonych w art. 4 u.o.d.o.	652
6.11.6. Prawo dostępu przysługujące osobie, której dane dotyczą	652
6.11.6.1. Istota i zakres prawa dostępu na gruncie RODO	652
6.11.6.2. Podmioty uprawnione do wykonywania prawa dostępu na gruncie RODO w kontekście procedur dostępowych realizowanych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	654
6.11.6.3. Konkurencyjność procedur dostępowych realizowanych na podstawie RODO oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	654
6.11.6.4. Relacja krzyżowania procedur przy realizacji prawa dostępu na podstawie RODO oraz wykonywania praw dostępowych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	655
6.11.6.5. Problem udostępnienia podmiotowi danych informacji o odbiorcach lub kategoriach odbiorców, którym dane osobowe zostały lub zostaną ujawnione, w kontekście współstosowania RODO oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	656
6.11.6.6. Dopuszczalność zastosowania wyłączeń określonych w art. 5 i art. 5a u.o.d.o.	657

6.11.7. Prawo do sprostowania danych	658
6.11.7.1. Istota prawa do sprostowania danych	658
6.11.7.2. Zakres korzystania z prawa do sprostowania danych przy współrealizacji praw dostępowych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak i ustawy o otwartych danych	659
6.11.7.3. Zagadnienia proceduralne współstosowania RODO oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak i ustawy o otwartych danych przy realizacji prawa do sprostowania danych	659
6.11.8. Prawo do usunięcia danych (prawo do bycia zapomnianym)	661
6.11.8.1. Istota prawa do usunięcia danych	661
6.11.8.2. Zakres korzystania z prawa do usunięcia danych przy współrealizacji praw dostępowych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak i ustawy o otwartych danych	662
6.11.8.3. Zastosowanie wyłączeń z art. 17 ust. 3 RODO w kontekście realizacji praw dostępowych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak i ustawy o otwartych danych	663
6.11.8.4. Dopuszczalne podstawy i zakres usunięcia danych osobowych przetwarzanych przy realizacji praw dostępowych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak i ustawy o otwartych danych	664
6.11.9. Prawo do ograniczenia przetwarzania danych osobowych	665
6.11.9.1. Treść prawa do ograniczenia przetwarzania danych osobowych	665
6.11.9.2. Realizacja prawa do ograniczenia przetwarzania danych osobowych przy współstosowaniu RODO oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	666
6.11.10. Prawo do powiadomienia o sprostowaniu lub usunięciu danych osobowych lub o ograniczeniu przetwarzania	667
6.11.10.1. Treść prawa do powiadomienia o sprostowaniu lub usunięciu danych osobowych lub o ograniczeniu przetwarzania	667
6.11.10.2. Realizacja prawa do powiadomienia o sprostowaniu lub usunięciu danych osobowych lub o ograniczeniu przetwarzania przy współstosowaniu RODO oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	668
6.11.11. Prawo do przenoszenia danych	670

6.11.12. Prawo do sprzeciwu wobec przetwarzania danych osobowych	671
6.11.12.1. Treść prawa do sprzeciwu wobec przetwarzania danych osobowych	671
6.11.12.2. Forma sprzeciwu i obowiązek informowania o prawie do jego wniesienia	673
6.11.12.3. Przesłanki wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania danych przy współstosowaniu RODO oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	673
6.11.12.4. Skutki uwzględnienia sprzeciwu wobec przetwarzania danych osobowych	674
6.11.12.5. Realizacja prawa do sprzeciwu wobec przetwarzania danych przy współstosowaniu RODO oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	675
6.11.12.6. Istotne problemy interpretacyjne związane z realizacją prawa do sprzeciwu wobec przetwarzania danych w związku z realizacją praw dostępowych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	676
6.11.13. Prawo do niepodlegania decyzjom opartym wyłącznie na podstawie zautomatyzowanego przetwarzania danych, w tym profilowania	679
6.11.13.1. Treść prawa do niepodlegania decyzjom opartym wyłącznie na podstawie zautomatyzowanego przetwarzania danych, w tym profilowania	679
6.11.13.2. Wykonywanie obowiązków z art. 22 RODO w związku z realizacją praw dostępowych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	680
6.12. Współstosowanie RODO oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych w obszarze techniczno-organizacyjnym	681
6.12.1. Zakres obowiązków administratora w obszarze techniczno-organizacyjnym przy współstosowaniu RODO, ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych	681
6.12.2. Przetwarzanie w sposób zapewniający odpowiednie bezpieczeństwo danych osobowych, w tym wprowadzenie odpowiednich zabezpieczeń fizycznych i technicznych	683
6.12.2.1. Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa danych osobowych przetwarzanych w związku z bezznioskowym i wnioskowymi trybami realizacji praw dostępowych	683

6.12.2.2. Źródła obowiązków w zakresie wdrożenia odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych przy przetwarzaniu danych osobowych	684
6.12.3. Szacowanie ryzyka naruszeń praw lub wolności osoby fizycznej lub ocena skutków dla ochrony danych osobowych	687
6.12.3.1. Ocena ryzyka naruszeń praw lub wolności osób fizycznych	687
6.12.3.2. Ocena skutków dla ochrony danych	690
6.12.4. Zapobieganie naruszeniom i obsługa naruszeń ochrony danych osobowych	695
6.12.4.1. Naruszenia ochrony danych osobowych	695
6.12.4.2. Obowiązki związane z naruszeniem ochrony danych osobowych	696
6.12.5. Opracowanie i wdrożenie dokumentacji techniczno-organizacyjnej i osobowej	698
6.12.5.1. Zakres obowiązków dokumentacyjnych wynikających z RODO	698
6.12.5.2. Rejestr czynności przetwarzania	700
6.12.5.3. Adekwatność prowadzonej dokumentacji	700
6.12.6. Wyznaczenie inspektora ochrony danych	701
6.13. Podsumowanie	704
Zakończenie	709
Bibliografia	721
Opinie i wytyczne EROD i Grupy Roboczej Art. 29	755
Wykaz aktów prawnych	757
Orzecznictwo	759

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

dyrektywa 95/46/WE	– dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24.10.1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.Urz. UE L 281, s. 31, ze zm.), akt utracił moc
dyrektywa 2016/680	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW (Dz.Urz. UE L 119, s. 89)
dyrektywa 2019/1024	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024/UE z 20.06.2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 172, s. 56)
dyrektywa 2003/98/WE	– dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17.11.2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 345, s. 90)
dyrektywa 2013/37/UE	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z 26.06.2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 175, s. 1)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2021 r. poz. 2345)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)

KPP	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 303 z 2007 r., s. 1, ze zm.)
RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze zm.)
rozporządzenie nr 2018/1725	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z 23.10.2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE (Dz.Urz. UE L 295, s. 39)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rzym, 25.03.1957 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 ze zm.)
Traktat z Lizbony	– Traktat z Lizbony zmieniający traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Lizbona, 13.12.2007 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569)
Traktat z Amsterdamu	– Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Amsterdam, 2.10.1997 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej, Maastricht, 7.02.1992 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 ze zm.)
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C z 2006 r., s. 321)
u.d.i.p., ustawa o dostępie do informacji publicznej	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.)
u.o.d.o., ustawa o ochronie danych osobowych	– ustawa z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1781)
u.o.d.o. z 1997 r.	– ustawa z 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. Nr 133, poz. 883 ze zm.)
u.o.d.o.p.z.	– ustawa z 14.12.2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości (Dz.U. z 2019 r. poz. 125)
u.o.d.p.w., ustawa o otwartych danych	– ustawa z 11.08.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. poz. 1641)
u.p.w., ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji	– ustawa z 25.02.2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1446), akt utracił moc
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.)

Sądy, organy i inne instytucje

EROD	– Europejska Rada Ochrony Danych
ETPCz	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETS	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości
GIODO	– Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
Prezes UODO	– Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Sprawiedliwości
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UNESCO	– United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

Inne

AUMCS	– Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin
BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
KPP	– Kwartalnik Prawa Publicznego
IAP	– Informacja w Administracji Publicznej
IOD	– inspektor ochrony danych
MPP	– Monitor Prawa Pracy
M.P.	– Monitor Polski
M. Praw.	– Monitor Prawniczy
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Seria A
PiM	– Prawo i Medycyna
PiP	– Państwo i Prawo
PME	– Prawo Mediów Elektronicznych

PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
PPiA	– Przegląd Prawa i Administracji
PPP	– Przegląd Prawa Prywatnego
PPPubl.	– Przegląd Prawa Publicznego
Prz. Sejm.	– Przegląd Sejmowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
R.Pr.	– Radca Prawny
SIL	– Studia Iuridica Lublinensia
ST	– Samorząd Terytorialny
St. Pr.-Ek.	– Studia Prawno-Ekonomiczne
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

WSTĘP

Przedmiotem pracy jest analiza relacji pomiędzy prawem do ochrony danych osobowych a prawem dostępu do informacji publicznej oraz prawem do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jako wzajemnie dopełniających się informacyjnych praw jednostki¹.

Podjęcie próby zdefiniowania relacji pomiędzy tymi właśnie prawami stanowi interesujący obszar badawczy, ponieważ współcześnie silnie wpływają one na status informacyjny człowieka, stanowiąc element jego „informacyjnej integralności”. Prawa te tworzą wspólny obszar uprawnień gwarantujących zabezpieczenie interesów jednostki w różnych relacjach i kontekstach jej funkcjonowania. Począwszy od sfery najbardziej osobistej, przez udział w życiu społecznym i politycznym, aż po korzystanie z zasobów informacyjnych w celach gospodarczych, naukowych, kulturalnych. To obszar, w którym w gestii państwa leży zachowywanie standardów prewencyjnej ochrony autonomii informacyjnej jednostki oraz zapewnianie dostępu do informacji publicznej, a także umożliwianie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Analizowane prawa informacyjne są komplementarne, ponieważ zachodzi pomiędzy nimi relacja dopełniania i uzupełniania². Współistniejąc, pozwalają określić status informacyjny człowieka wobec organów władzy publicznej oraz podmiotów wykonujących zadania publiczne.

W ramach tej pracy mamy do czynienia z wyodrębnionym polem analiz, w obszarze którego uwaga skupiona jest na oddziaływaniu prawa do ochrony danych osobowych oraz „praw dostępowych”. Ich bliskość i powiązania nie są zaskakujące, na co wskazuje stosunkowo częste ich łączne przedstawianie w literaturze³. Tyle tylko, że zwykle

¹ O „informacyjnych prawach jednostki” lub „informacyjnych uprawnieniach” zob. m.in. B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, ZNSA 2012/4, s. 20; zob. M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009, s. 19; M. Jabłoński, *Udostępnienie informacji publicznej w formie wglądu do dokumentu*, Wrocław 2013, s. 17; M. Jabłoński, *Udostępnienie przetworzonej informacji publicznej*, Wrocław 2015, s. 30.

² *Słownik języka polskiego*, t. 1, red. M. Szymczak, Warszawa 1978, s. 978.

³ Dla przykładu G. Sibiga, *Komplementarność czy kolizja? Prawna ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej oraz informacji o środowisku i jego ochronie* [w:] *Ochrona danych osobowych w Polsce z perspektywy dziesięciolecia*, red. P. Fajgielski, Lublin 2008, s. 153 i n.

ich relacja postrzegana jest przez pryzmat napięcia czy konfliktu, jaki między nimi powstaje, z pominięciem pozostałego obszaru ich oddziaływań, który jest nie mniej istotny. W dotychczasowym dorobku piśmienniczym najszerzych opracowań doczekały się zwykle osobno analizowane dziedziny ochrony danych osobowych⁴ oraz dostępu do informacji publicznej⁵, gdzie kwestia ich wzajemnych relacji zwykle jest zaledwie sygnalizowana lub prezentowana jednostronnie wyłącznie z punktu widzenia rzeczonych kolizji. Stosunkowo najwięcej piśmiennictwo traktuje problematykę ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, najpewniej z tej przyczyny, że prawo to wciąż określać można jako nowe – przynajmniej w polskim porządku prawnym, a nadto w dalszym ciągu niewystarczająco dostrzegane jako kategoria osobna od dostępu do informacji publicznej⁶. W tym stanie rzeczy próbę zdefiniowania relacji pomiędzy prawem do ochrony danych osobowych a dwoma, blisko powiązanymi, ale jednak odrębnymi od siebie, prawami dostępowymi należy uznać za badawczo uzasadnioną, zwłaszcza że w literaturze wciąż brak analizy obejmującej te relacje szeroko i możliwie całościowo, z uwzględnieniem problematyki ich wzajemnego wzmocnienia i dopełniania się oraz konieczności współstosowania przepisów określających zasady, wedle których zapewniona ma być odpowiednio ochrona danych osobowych, dostęp do informacji publicznej oraz otwieranie danych i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego.

W zamyśle autorki wyrazem nakreślonego w ten sposób celu badań ma być uchwycenie wskazanej w tytule pracy relacji między prawem do ochrony danych osobowych a dwoma pozostałymi ujętymi w nim prawami informacyjnymi. Pozostają one na tyle odrębne, by uzasadnione było opisanie relacji pomiędzy ochroną danych osobowych a każdym z nich. Trzeba jednak wskazać, że oba opisywane prawa informacyjne są podobne w takiej mierze, że często trudno wyraźnie rozgraniczyć specyfikę oddziaływań pomiędzy prawem do ochrony danych osobowych a prawem dostępu do informacji publicznej od tych, jakie zachodzą pomiędzy prawem do ochrony danych osobowych a prawem do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Z tego właśnie względu tam, gdzie jest to uzasadnione, obydwa te prawa analizowane są łącznie. Odbywa się to bez szkody dla uchwycenia specyfiki oddziaływań pomiędzy nimi a prawem do ochrony danych osobowych. Osią badań pozostaje więc zasadnicza relacja pomiędzy prawem do ochrony danych

⁴ Zob. M. Jabłoński, D. Kornobis-Romanowska, K. Wygoda, *Obowiązywanie i stosowanie postanowień ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2017; M. Jagielski, *Prawo do ochrony danych osobowych. Standardy europejskie*, Warszawa 2010; P. Fajgielski, *Kontrola przetwarzania i ochrony danych osobowych. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 2008.

⁵ Zob. M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014; *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państwa Unii Europejskiej*, red. G. Sibiga, Warszawa 2013; *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, red. M. Maciejewski, Warszawa 2014; *Dostęp do informacji publicznej*, red. P. Szustakiewicz, Warszawa 2019.

⁶ A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2018, s. 91 i n.

osobowych a blisko związanymi ze sobą prawami do informacji publicznej i do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, co wydaje się zabiegiem pożądanym i przynoszącym interesujący efekt poznawczy. Te dwa ostatnie prawa mają bowiem inne cele, założenia, a także odmienne zakotwiczenie normatywne, choć bez wątpienia wspólnym dla nich elementem konstrukcyjnym jest dostęp do informacji będących w posiadaniu podmiotów publicznych. Często to informacje teżsame, zawierające te same dane osobowe, tyle że w ramach realizacji prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego z założenia służące innym celom. Wart uwagi zatem wydaje się także wątek ich wzajemnych oddziaływań, który jednak, ze względu na założone cele badawcze i zakres pracy, analizowany jest w sposób ograniczony do kwestii, które są istotne z perspektywy ochrony danych osobowych współrealizowanej z jednoczesnym zapewnianiem dostępu do informacji oraz ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

Wyjaśnienia w tym miejscu wymagają zagadnienia terminologiczne, ponieważ, jak wskazano na wstępie, celem tej monografii jest analiza relacji pomiędzy prawem do ochrony danych osobowych a prawem dostępu do informacji publicznej oraz prawem do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, podczas gdy w tytule pracy, jak i w prowadzonych w niej rozważaniach, wielokrotnie mowa będzie o ochronie danych osobowych oraz odpowiednio o dostępie do informacji publicznej, jak i o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Zabieg ten ma przede wszystkim charakter stylistyczny, a nadto poprzez takie dziedzinowe wskazanie pozwala zaakcentować, że próbą tytułowego zdefiniowania relacji objęte zostają nie tylko prawa gwarantowane jednostce, ale także unormowania, które służą zapewnieniu ich wykonania. Wyjaśnić trzeba nadto, że analizowane w tej pracy prawa łącznie określa się mianem „praw informacyjnych”, zaś prawo dostępu do informacji publicznej oraz prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego autorka łącznie nazywa „prawami dostępowymi”. Szersza argumentacja przemawiająca na rzecz zastosowania takiej terminologii przedstawiona została w rozdziale 1, jednak obok przywołanych tam motywów, zastosowanie takiego właśnie nazewnictwa powodowane jest także potrzebą pewnego uproszczenia przy zastosowaniu wskazanej konwencji językowej. Każde bowiem z opisywanych w tej pracy praw ma rozbudowaną nazwę własną, co znacząco utrudnia formułowanie klarownych wypowiedzi i sprzyja poszukiwaniom uproszczeń, które godzi się stosować, o ile ich użycie odbywa się bez uszczerbku dla prezentowanych zagadnień.

Prezentując cel niniejszej pracy i dążąc do wskazania jej tezy, należy uznać za uzasadnione przyjęcie, że przedmiot prawa do ochrony danych osobowych, prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego określa się poprzez sięgnięcie do pojęcia informacji, której przydawane jest konkretne znaczenie poprzez jej sklasyfikowanie odpowiednio jako „danych osobowych”, „informacji publicznej” oraz „informacji sektora publicznego”.

To kategorie, których znaczenie i zakres wielokrotnie przenikają się, tworząc wspólne, trudne do rozgraniczenia pole oddziaływań, ponieważ ta sama informacja – w zależności od ujęcia – może być klasyfikowana w ten trojaki sposób i modelowo dysponowanie nią musi uwzględniać jednocześnie regulacje służące ochronie danych osobowych, dostępowi do informacji publicznej oraz ponownemu wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

Na obecnym etapie rozwoju technologicznego i cywilizacyjnego informacja jest jednym z fundamentalnych dóbr. Jest przedmiotem zainteresowania, a jednocześnie narzędziem działania człowieka. Informacja stanowi przesłankę oddziaływań politycznych, społecznych i prywatnych. To także z cenny „surowiec”, który ma coraz to inne zastosowanie przy tworzeniu dóbr, produktów czy usług – zwłaszcza o charakterze cyfrowym, oferowanych zarówno przez sektor prywatny, jak i publiczny. W kontekście analiz prowadzonych w rozprawie łączne ujęcie tych wątków jest niebagatelne, ponieważ szeroko pojęte podmioty publiczne gromadzą i wytwarzają ogromne ilości informacji o przeróżnym znaczeniu i charakterze, które mogą być źródłem informacji o konkretnej jednostce, o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne, a także innych podmiotów wykonujących zadania publiczne i wydatkujących publiczne środki. Informacje te mogą być również treścią bazową – komponentem, przy użyciu którego można osiągnąć (stworzyć) jakąś wartość dodaną – produkt czy szeroko pojętą usługę.

Z perspektywy jednostki informacja jest istotnym elementem kształtującym jej tożsamość, pozwalającym na jej zidentyfikowanie, wyodrębnienie spośród innych, na zachowanie integralności, autonomii, kontroli nad tym, co jest lub co może być o niej wiadome. Jednocześnie informacja jest czynnikiem pozwalającym człowiekowi na świadome uczestnictwo w życiu politycznym oraz korzystanie z instrumentów sprawowania i kontroli władzy w demokratycznym państwie, a także dobrem stanowiącym współcześnie podstawowy element rozwoju gospodarczego, naukowego, kulturalnego, istotny zwłaszcza wówczas, gdy ów zasób informacyjny pochodzi z sektora publicznego, ponieważ czerpanie z tego zasobu wiele wspólnego ma ze zrównoważonym rozwojem oraz kategorią dobra wspólnego, która tu pojmowana może być szeroko – także w znaczeniu ekonomicznym⁷.

Informacyjne prawa podmiotowe analizowane w tej pracy tworzą zatem pewien komplementarny system gwarancji praw jednostki w relacji z państwem, mających zapewnić jej autonomię informacyjną w zakresie danych, które jej dotyczą, jednocześnie umożliwiając szeroki dostęp do wiedzy o działaniu państwa, wykonywanych przez nie zadaniach, jego zasobach informacyjnych. Odbywa się to nie tylko dla urzeczywistnienia założeń sprawowania władzy przez naród czy dla wzmocnienia postaw obywatelskich, ale także po to, by na podstawie publicznych zasobów informacyjnych

⁷ Szerzej kwestia ta omówiona została w rozdziałach 3 i 4.

można było tworzyć nowe dobra, produkty, usługi oraz mieć zapewniony szeroki dostęp do informacji pozwalających na rozwój gospodarczy, naukowy czy też na obcowanie z dobrami kultury. W takim ujęciu prawa analizowane w niniejszej rozprawie są komplementarne, tworząc wzajemnie dopełniający się obszar oddziaływań, dostrzegalny zarówno na tle zasady godności, jak i dobra wspólnego. Jednocześnie w każdym z nich w jakiejś mierze odzwierciedlone są zarówno interesy prywatne, jak i interes publiczny.

Z tych też względów tezę stawianą w niniejszej pracy jest komplementarność prawa do ochrony danych osobowych oraz odpowiednio prawa dostępu do informacji publicznej, jak i prawa do ponownego wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, choć z pola widzenia nie można tracić i tych obszarów, gdzie prawa te pozostają w kolizji, wymagając wyważania, co również stało się przedmiotem ustaleń dokonanych w tej publikacji. Jednocześnie autorka stawia tezę, iż regulacje dedykowane ochronie danych osobowych, dostępowi do informacji publicznej oraz ponownemu wykorzystywaniu podlegają współstosowaniu, ponieważ zapewnienie realizacji wszystkich analizowanych tu praw następuje równolegle, w tym samym czasie, przez te same podmioty zobowiązane. Obszernie zagadnienie to omówione zostało w rozdziale 6.

Formułowaniu tezy o komplementarności analizowanych praw informacyjnych oraz eksponowanie tej cechy relacji pomiędzy rzeczonymi prawami towarzyszą założenia badawcze obejmujące: po pierwsze – prześledzenie relacji pomiędzy prawem do ochrony danych osobowych i prawem dostępu do informacji publicznej oraz prawem do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jako dopełniających się podmiotowych praw jednostki, po drugie – ukazanie owych praw na tle fundamentalnych zasad godności i dobra wspólnego, po trzecie – wskazanie, że odzwierciedleniem komplementarności analizowanych praw informacyjnych jest współstosowanie przepisów o ochronie danych osobowych, dostępie do informacji publicznej i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego z równoczesnym uwzględnieniem tych obszarów, gdzie konieczne jest usunięcie powstających napięć i wyważanie kolidujących praw.

Dla osiągnięcia tych celów należy:

- 1) ustalić, na czym polega analiza specyfiki prawa do ochrony danych osobowych, prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jako informacyjnych praw podmiotowych, w tym ustalić charakter stosunków informacyjnych i przybliżyć konstytucyjny wymiar każdego z tych praw;
- 2) ustalić, na czym polega komplementarność prawa do ochrony danych osobowych, prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, a jednocześnie określić, kiedy można wskazywać na konkurencyjność procedur, które służą ich realizacji;

- 3) przedstawić kontekst regulacyjny z uwzględnieniem unijnego rozporządzenia jako źródła prawa regulującego postępowanie z danymi osobowymi przy realizacji praw dostępowych, odpowiadając na pytanie, czy RODO ma zastosowanie w sprawach dostępu do informacji publicznej;
- 4) scharakteryzować analizowane prawa informacyjne w takim zakresie, aby zobrazować genezę i istotę każdego z nich, ustalić ich zakresy podmiotowe i przedmiotowe, w tym rozwiązania proceduralne – tryby, sposoby, formy działania podlegające współstosowaniu;
- 5) zbadać zagadnienie integralności informacyjnej jednostki jako atrybutu ludzkiej godności, w tym powiązań pomiędzy analizowanymi prawami informacyjnymi, które współtworzą informacyjny status człowieka;
- 6) ustalić, na czym polega dwukierunkowe oddziaływanie praw informacyjnych i zasady dobra wspólnego, w tym celu wskazać na odzwierciedlenie dobra wspólnego w realizacji praw informacyjnych oraz w samych zasobach informacyjnych i poszukiwać powiązań z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz podjąć próbę uchwycenia relacji pomiędzy interesem publicznym i interesem prywatnym a zasadą dobra wspólnego;
- 7) rozważyć kategorię interesu publicznego jako przesłankę dostępu do informacji publicznej i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego na tle prawa do ochrony danych osobowych wraz z próbą ogólnej charakterystyki treści interesu publicznego w przypadku wykonywania każdego z tych praw, a także ustalić relację interesu publicznego i interesu indywidualnego, w tym wskazać obszary dla nich wspólne oraz płaszczyzny konfliktów;
- 8) zbadać zagadnienie wyważania zasad prawnych w kontekście prawa do ochrony danych osobowych oraz praw dostępowych, przedstawić istotę wyważania praw z uwzględnieniem zasady proporcjonalności i uwarunkowań konstytucyjnych, przeanalizować mechanizm godzenia praw dostępowych z prawem do ochrony danych osobowych na zasadach określonych w RODO z uwzględnieniem testu interesu publicznego i zaproponowaniem rozwiązań normatywnych, które mogłyby określać zasady dokonywania takiego testu;
- 9) ustalić, jakie są zasady i obszary współstosowania przepisów o ochronie danych osobowych, dostępie do informacji publicznej oraz o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

Ukazanie mechanizmu współstosowania przepisów o ochronie danych osobowych oraz o dostępie do informacji publicznej i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego jako elementu definiującego ich relację jest jednym z kluczowych obszarów badań niniejszej pracy, który mieści się w szerszym założeniu zaprezentowania istoty relacji tych praw i ich współoddziaływań na linii: ochrona danych osobowych – prawa dostępowe. Współstosowanie stanowi kategorię doktrynalną – użyteczny instrument pozwalający na obrazowe ujęcie koincydencyjnego stosowania się do dyspozycji różnych norm prawnych i związanego z tym procesu decyzyjnego tego samego podmiotu zobowiązanego na podstawie prze-

pisów prawa⁸. Z takim właśnie stanem rzeczy mamy do czynienia w przypadku regulacji z zakresu ochrony danych osobowych, dostępu do informacji publicznej oraz ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, które mają być stosowane jednocześnie, w tym samym czasie, przez te same podmioty zobowiązane, często w odniesieniu do tego samego zasobu informacyjnego. Obszary oddziaływania tych procedur metaforycznie przedstawiać można jako swoiste nakładające się na siebie filtry, za pośrednictwem których postrzegać należy informacyjne sfery realizacji poszczególnych uprawnień i procedur. W tym właśnie kontekście w książce używane jest pojęcie współstosowania. Oddaje ono założenie, że czynności z zakresu procedur ochrony danych osobowych oraz procedur dostępowych realizowane są równolegle, ponieważ w obrębie każdej z tych dziedzin mamy do czynienia z wieloma obowiązkami, kompetencjami i uprawnieniami zmierzającymi do wykonania osobno każdego z rzeczonych informacyjnych praw podmiotowych. Trzeba odnotować, że samo prawo do ochrony danych osobowych nie sprowadza się do zakazu ujawniania takich danych, ale kształtowane jest przez wiele gwarancji proceduralnych dotyczących dysponowania danymi osobowymi i zapewniania związanych z tym praw osób, których dane dotyczą.

Pojęcie współstosowania jest adekwatne także wówczas, gdy w procesie stosowania prawa, w razie kolizji zasad prawa (kolizji praw) konieczne będzie ich wyważanie, a co za tym idzie – ustalenie, w jakim zakresie każda z nich będzie mogła być urzeczywistniona. Na ten aspekt oddziaływania praw informacyjnych wprost wskazują dotyczące ich unormowania. Regulacje te jednak są dalece niedoskonałe, co w pracy niniejszej objęte zostało szerszym omówieniem i krytyczną oceną, a także skłoniło autorkę do sformułowania licznych postulatów *de lege ferenda*.

Celem monografii jest próba uchwycenia relacji pomiędzy prawem do ochrony danych osobowych a prawem dostępu do informacji publicznej oraz prawem do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego z perspektywy polskiego porządku prawnego, dlatego słowa wyjaśnienia wymaga kontekst regulacyjny będący podstawą rozważań. Wskazać zatem należy, że ustalenia dokonywane w tej pracy prowadzone są przede wszystkim w oparciu o przepisy:

- 1) Konstytucji RP,
- 2) RODO,
- 3) ustawy o dostępie do informacji publicznej,
- 4) ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

Przepisy te stanowią trzon regulacji określających odpowiednio zasady ochrony danych osobowych, dostępu do informacji publicznej oraz ponownego wykorzystywa-

⁸ Zaproponowana definicja współstosowania prawa stanowi pochodną definicji pojęcia stosowania prawa sformułowanej przez T. Staweckiego i P. Winczorka; zagadnienie to szerzej omówione zostało w rozdziale 6. Zob. T. Stawicki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1996, s. 133–134.

nia informacji sektora publicznego w polskim porządku prawnym. Nie można nie zauważać, że zagadnienia te regulowane są także w innych aktach prawnych. Część z nich zaprezentowano w rozdziale 2, gdzie scharakteryzowane zostało każde z analizowanych praw łącznie z nakreśleniem ich genezy i międzynarodowych uwarunkowań regulacyjnych. Jednak ze względu na niezwykle rozległy zakres regulacji odnoszących się – często wycinkowo lub sektorowo – do materii analizowanej w tej pracy, a także z uwagi na ograniczenia redakcyjne publikacji – nie jest możliwe poświęcenie im szerszej uwagi. Omawianie partykularnych rozwiązań z zakresu ochrony danych osobowych, dostępu do informacji publicznej oraz ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego byłoby zresztą niecelowe, ponieważ właśnie ze względu na ów partykularny charakter trudno byłoby na ich podstawie dokonywać próby zdefiniowania relacji zachodzących pomiędzy tymi prawami. Stąd w pracy niniejszej zaledwie zasygnalizowane zostały takie zagadnienia, jak relacje praw dostępowych oraz ochrony danych osobowych statuowanej w ustawie z 14.12.2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości czy kwestia zapewnienia ochrony danych osobowych przy realizacji dostępu do informacji publicznej na podstawie przepisów Regulaminu Sejmu⁹ i Regulaminu Senatu¹⁰. Zdecydowanie wąsko potraktowany został także obszar ochrony danych osobowych przy realizowaniu dostępu do informacji publicznej w formie wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, którymi obok Sejmu i Senatu są rady gmin, rady powiatów i sejmiki województw¹¹. Jednocześnie pominięte zostały zagadnienia związane ze stosowaniem ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹², choć i w tym akcie wskazano na pewien aspekt realizacji dostępu do informacji znajdującej się w posiadaniu podmiotów z sektora publicznego.

Skupienie rozważań wokół unormowań, które w sposób generalny i najszerszy regulują kwestie ochrony danych osobowych, dostępu do informacji publicznej i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, pozwala na możliwie uniwersalne prześledzenie ich relacji oraz podjęcie próby ich zdefiniowania. Ukształtowany w ten sposób bazowy model stanowi punkt odniesienia dla rzeczonych regulacji szczególnych.

Tytułowa perspektywa polskiego porządku prawnego powoduje, że monografia nie zawiera szerszych wątków prawnoporównawczych, choć sięgnięto w niej do zagra-

⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2021 r. poz. 483 ze zm.).

¹⁰ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23.11.1990 r. Regulamin Senatu (M.P. z 2018 r. poz. 846 ze zm.).

¹¹ Zagadnienia te są szeroko analizowane przez autorkę we wcześniejszej monografii, zob. M. Sakowska-Baryła, *Dostęp do informacji publicznej a ochrona danych osobowych*, Wrocław 2014.

¹² Dz.U. z 2021 r. poz. 247 ze zm.

nicznego piśmiennictwa i judykatury. To zabieg celowy z tego powodu, że podjęcie próby uchwycenia relacji pomiędzy analizowanymi tu prawami jest niezwykle rozległym zagadnieniem, którego zaprezentowanie samo w sobie wymaga podjęcia wielu wątków, co wpływa na obszerność pracy. Ponadto kontekst krajowy jest w tym przypadku interesujący badawczo, ponieważ po jednej stronie regulacji mamy stosowane wprost rozporządzenie unijne oraz ustawę z 11.08.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, która została przyjęta dla implementacji dyrektywy 2019/1024, po drugiej zaś ustawę z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej, która nie znajduje bezpośredniego zakotwiczenia w prawie unijnym, a sam dostęp do informacji publicznej w UE z założenia jest pozostawiony regulacjom krajowym. O ile więc sięganie w tym względzie do ustawodawstw zagranicznych zapewne wzbogaciłoby poznawczo prowadzone rozważania, o tyle nie stanowiłoby działania zmierzającego do osiągnięcia celu badawczego, jakim w przypadku tej pracy jest próba zdefiniowania relacji pomiędzy prawem do ochrony danych osobowych a prawem dostępu do informacji publicznej oraz prawem do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w polskim porządku prawnym.

Próba możliwie pełnego przedstawienia relacji pomiędzy tytułowymi prawami informacyjnymi z pewnością koncentruje się wokół istoty tych praw i ich fundamentalnych elementów konstrukcyjnych z pewnością kosztem rozszerzonych rozważań dotyczących: statusu organu nadzorczego (Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych), jego kompetencji i specyfiki prowadzonych przez niego postępowań, kwestii proceduralnych związanych z rozpatrywaniem wniosków o dostęp do informacji publicznej oraz o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, specyfiki postępowań administracyjnych oraz postępowań przed sądami administracyjnymi, jakie mogą toczyć się na skutek skarg na decyzje czy inne akty bądź bezczynność odpowiednio w sprawach z zakresu ochrony danych osobowych, dostępu do informacji publicznej i ponownego wykorzystywania. Podobnie na marginesie analiz pozostawione zostały zagadnienia odpowiedzialności cywilnej na gruncie RODO czy odpowiedzialności karnej, którą przewidziano w krajowych przepisach o ochronie danych osobowych oraz przepisach dostępowych.

Wszystkie te kwestie mają swoją doniosłość, jednak nie należą do tych, których znaczenie byłoby kluczowe dla ustalonych założeń badawczych. Ponadto przywołane tu zagadnienia doczekały się osobnych opracowań w literaturze przedmiotu.

Ze względu na przyjęty cel badań, w rozprawie zastosowano metodę formalno-dogmatyczną, określaną również jako metoda logiczno-językowa¹³. Metodologia pracy obejmuje analizę tekstów aktów prawnych, poglądów doktryny wyrażonych w piś-

¹³ Metodę dogmatyczną J. Wróblewski określił pojęciem „metody logiczno-językowej”, wskazując, że w jej ramach można wyróżnić luźno określony zestaw metod i technik badawczych pozwalających na wykorzystanie aparatu pojęciowego, podstawowych twierdzeń rozmaitych rodzajów logiki i różnorodnych nauk o języku, J. Wróblewski, *Metody logiczno-językowe w prawoznawstwie* [w:] *Metody badania prawa, Materiały sympozjum*, Warszawa 28–29 IV 1971, red. A. Łopatka, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 59.

miennictwie krajowym i zagranicznym, a także orzecznictwa przede wszystkim Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych. Sięgnięto także do orzecznictwa europejskiego. Przedmiotem analiz objęte zostały także wypowiedzi Grupy Roboczej Art. 29, Europejskiej Rady Ochrony Danych oraz Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. W pracy uwzględniony został również aspekt aksjologiczny.

Przedstawione cele badawcze determinują strukturę książki, która podzielona została na sześć rozdziałów poprzedzonych wstępem i opatrzonych zakończeniem obejmującym podsumowanie dokonanych w tych rozdziałach ustaleń.

Dwa pierwsze rozdziały książki mają charakter wprowadzający. W rozdziale 1 dokonana została charakterystyka prawa do ochrony danych osobowych, prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego na tle nowo wyodrębniającej się dziedziny prawa informacyjnego. Prawa te zdefiniowano jako informacyjne publiczne prawa podmiotowe, a ze względu na ich swoistość wskazano również na kategorię stosunku informacyjnego jako szczególnego rodzaju stosunku prawnego. W rozdziale tym dokonano analizy komplementarności praw informacyjnych, wyjaśniono, w jakich przypadkach w rachubę wchodzić może konkurencyjność pomiędzy procedurami zapewniającymi realizację tych praw oraz przytoczono argumenty na rzecz dopuszczalności zastosowania RODO do przetwarzania danych osobowych, jakie odbywa się w związku z dostępem do informacji publicznej.

Rozdział 2 poświęcony został opisaniu genezy i podstaw prawnych prawa do ochrony danych osobowych oraz analizowanych w pracy praw dostępowych. Każde z rzeczonych praw zostało zaprezentowane w takim zakresie, w jakim to konieczne, aby treść tego rozdziału mogła stanowić punkt odniesienia dla dalszych rozważań dotyczących zakresu podmiotowego i przedmiotowego tych regulacji, a także poszczególnych uprawnień, obowiązków i rozwiązań o charakterze proceduralnym. To obszerny rozdział, którego ustalenia są konieczne dla uchwycenia relacji pomiędzy prawem do ochrony danych osobowych a prawami dostępowymi.

W rozdziale 3 dokonano próby przedstawienia integralności informacyjnej jednostki na tle zasad godności oraz dobra wspólnego jako siostrzanych zasad kształtujących podbudowę aksjologiczną realizacji praw analizowanych w tej pracy, jednocześnie pozwalających poszukiwać ich powiązań z zasadą zrównoważonego rozwoju, interesem publicznym, interesem indywidualnym, a także – biorąc pod uwagę wieloznaczność terminu „dobra wspólne” – dostrzegać uwarunkowania ekonomiczne towarzyszące korzystaniu z zasobów informacyjnych.

Rozdział 4 jest miejscem poszerzonych rozważań nad problematyką interesu publicznego jako przesłanki dostępu do informacji publicznej i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego na tle prawa do ochrony danych osobowych, choć materia tego rozdziału istotnie wykracza poza tak zasygnalizowaną tematykę. Klauzula

generalna interesu publicznego jest bowiem na tyle pojemna znaczeniowo, że obejmuje także takie rozumienie tego pojęcia, które czyni możliwym postrzeganie przez jego pryzmat realizacji każdego z analizowanych w tej pracy praw informacyjnych. Rozdział ten obejmuje ogólne przedstawienie takich pojęć, jak interes prywatny i konflikt interesów, jak również analizę przesłanek dopuszczalności przetwarzania danych osobowych, dla którego uzasadnieniem jest właśnie wzgląd na interes publiczny.

Rozdział 5 poświęcony został zagadnieniu wyważania zasad prawnych w kontekście prawa do ochrony danych osobowych oraz praw dostępowych, ponieważ przy formułowaniu tezy o komplementarności tych praw oraz współstosowaniu przepisów służących ich realizowaniu nie sposób nie dostrzegać obszarów, w których powstają między nimi napięcia i gdzie niezbędne jest korzystanie z mechanizmów służących usuwaniu kolizji między nimi. To doniosła część analiz zarówno z tego względu, że w powszechnym odbiorze zwykle na tym aspekcie relacji prawa do ochrony danych osobowych i praw dostępowych koncentrowana jest uwaga, a nadto dlatego, że obowiązujące przepisy krajowe w tym zakresie nie odpowiadają wymogom wynikającym z RODO, a dylemat godzenia praw dostępowych z prawem do ochrony danych osobowych przerzucony został na podmioty zobowiązane.

W rozdziale 6 w zakresie koniecznym dla realizacji przyjętego celu badawczego podjęta została problematyka współstosowania RODO, ustawy z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej i ustawy z 11.08.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Z racji wielości podejmowanych zagadnień ta część pracy jest rozbudowana, co bezpośrednio uzasadniać można zarówno wielością powiązań pomiędzy ochroną danych osobowych a dostępem do informacji publicznej i ponownym wykorzystywaniem informacji sektora publicznego, jak i licznymi problemami interpretacyjnymi przy współstosowaniu tych przepisów. Kolejne zagadnienia prezentowane w tym rozdziale przyporządkowane zostały wyodrębnionym obszarom współstosowania RODO oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych. W znacznej mierze efektem tych rozważań są postulaty *de lege ferenda*, wskazujące na konieczność wprowadzenia regulacji, które w adekwatny sposób realizowałyby założenie godzenia praw dostępowych z prawem do ochrony danych osobowych.

W publikacji uwzględniono stan prawny na dzień 1 stycznia 2022 r.

* * *

Pragnę w tym miejscu podziękować wszystkim osobom, których życzliwość i wsparcie pomogły w przygotowaniu tej publikacji.

Szczególną wdzięczność wyrażam recenzentkom tej pracy: prof. dr hab. Annie Młynarskiej-Sobaczewskiej z Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk oraz

prof. dr hab. Agnieszce Grzelak z Akademii Leona Koźmińskiego – bardzo dziękuję za uwagi, wskazówki i poświęcony czas.

Za słowa zachęty oraz cenne sugestie serdecznie dziękuję prof. dr hab. Agnieszce Piskorz-Ryń z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, prof. dr. hab. Mariuszowi Jabłońskiemu z Uniwersytetu Wrocławskiego oraz prof. dr. hab. Bogdanowi Fischerowi z Uniwersytetu Jagiellońskiego i Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie.

Wyrazy wdzięczności kieruję w stronę moich Rodziców i składam podziękowania za niezachwianą wiarę w podejmowane przeze mnie przedsięwzięcia.

Książkę dedykuję moim Najbliższym, bez Ich cierpliwości, entuzjazmu i ogromnego, codziennego wsparcia nie byłoby możliwe jej powstanie, za co Im gorąco dziękuję.

Rozdział 1

CHARAKTERYSTYKA PRAWA DO OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH, PRAWA DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ ORAZ PRAWA DO PONOWNEGO WYKORZYSTYWANIA INFORMACJI SEKTORA PUBLICZNEGO JAKO INFORMACYJNYCH PRAW PODMIOTOWYCH

1.1. Wprowadzenie

Charakterystyka prawa do ochrony danych osobowych, prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego wymaga, aby na wstępie spojrzeć na te prawa jako na pewną komplementarną całość. Należy wskazać na te elementy, które są dla nich wspólne i które powodują, że już przy intuicyjnym pojmowaniu ewidentne są ich swoista bliskość i pewien wspólny obszar oddziaływań, który określić można jako współstosowanie. Obszar ten jest przedmiotem badań niniejszej pracy, a jego poszczególne elementy kolejno podlegają w niej pogłębionym rozważaniom. U progu tych rozważań uzasadniane jest wskazanie tych cech analizowanych praw, które sprawiają, że w dyskursie prawniczym wielokrotnie są one ze sobą zestawiane, choć zwykle po jednej stronie plasuje się prawo do ochrony danych osobowych, po drugiej zaś prawo dostępu do informacji publicznej, a coraz częściej także prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, które wraz z rozwojem technologicznym oraz cyfryzacją zasobów publicznych zyskuje znaczenie, zwłaszcza gdy weźmiemy pod uwagę ideę otwartych danych. W niniejszej pracy pewnym centralnym punktem odniesienia jest prawo do ochrony danych osobowych zestawiane odpowiednio z prawem dostępu do informacji publicznej oraz prawem do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Wszystkie one pozostają jednak względem siebie komplementarne, choć z założenia ochrona danych osobowych służy realizacji innych celów niż prawa dostępowe, bo w ten właśnie sposób można określać prawo dostępu do

informacji publicznej oraz prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego przez wzgląd na podstawowy dla nich element, jakim pozostaje dostęp do informacji.

Bliskości wszystkich tych praw upatrywać można w pewnych podstawowych okolicznościach, na które należy wskazać na wstępie ich charakterystyki. Po pierwsze, wszystkie te prawa zaliczyć trzeba do kategorii praw informacyjnych (podmiotowych praw informacyjnych). Po drugie, można je zaliczyć do publicznych praw podmiotowych. Po trzecie, prawa te stanowią fundamentalne elementy konstrukcyjne pozwalające wyodrębnić prawo informacyjne z szerszej kategorii prawa publicznego. Po czwarte, cechuje je komplementarność, a więc stosunek wzajemnego dopełnienia, co kształtuje informacyjny status jednostki. Po piąte, przepisy urzeczywistniające te prawa mają charakter proceduralny, ponieważ respektowanie praw informacyjnych jako praw podmiotowych w głównej mierze polega na przestrzeganiu procedur postępowania z informacjami, przy czym zasadniczo jest tak, że podmioty zobowiązane na gruncie rzeczonych praw mają obowiązek przestrzegać przyporządkowanych tym prawom procedur równocześnie.

1.2. Prawo do ochrony danych osobowych, prawo dostępu do informacji publicznej oraz prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jako informacyjne prawa podmiotowe

1.2.1. Pojęcie praw informacyjnych

Prawo do ochrony danych osobowych, prawo dostępu do informacji publicznej oraz prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego zaliczyć należy do kategorii praw informacyjnych jednostki, które kształtowane są przez sumę wielu wartości, swobód (wolności) i uprawnień (praw), łącznie kształtujących status informacyjny człowieka¹. Określić je można zbiorczo jako informacyjne prawa podmiotowe (prawa podmiotowe o charakterze informacyjnym). Obszerna regulacja konstytucyjna odnosząca się do kategorii informacji, do której należą przede wszystkim art. 51, 54, 61 oraz 74 ust. 3 Konstytucji RP, daje podstawę do wskazywania na kategorię „informacyjnych uprawnień jednostki”², aczkolwiek katalog ten może być uzupełniany o inne wolności i prawa, których realizacja wiąże się z dostępem do informacji czy też posługiwaniem się informacjami³. Tworzy

¹ Zob. M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym...*, s. 19; M. Jabłoński, *Udostępnienie informacji publicznej w formie wglądu...*, s. 17; M. Jabłoński, *Udostępnienie przetworzonej informacji...*, s. 30; M. Sakowska-Baryła, *Dostęp do informacji publicznej...*, s. 23–27.

² Zob. B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne...*, s. 20.

³ Zob. M. Jabłoński, *Udostępnienie informacji publicznej w trybie wnioskowym...*, s. 20.

to sferę komplementarnych uprawnień, których katalog nie może być traktowany jako enumeratywny⁴.

W pracy niniejszej skupiono się jednak na prawach, które dla kategorii praw informacyjnych są najistotniejsze, chciałoby się rzec – najbardziej reprezentatywne i kluczowe. Ich charakter i pole oddziaływania są bowiem szczególnie szerokie, nadto wyjątkowo często traktuje się je jako konstytutywne dla wyodrębnienia prawa informacyjnego i uzasadniające jego uwydatnienie w ramach gałęzi prawa publicznego⁵.

W prowadzonych rozważaniach posłużono się pojęciem praw informacyjnych dla określenia wolności i praw człowieka, mając na uwadze to, że termin ten może być używany w zaznaczeniu podmiotowym i przedmiotowym⁶. Prawo człowieka w znaczeniu podmiotowym stanowi prawo podmiotowe przysługujące jednostce wobec państwa, jak również wobec innych, wynikające z norm prawnych ustanowionych dla ochrony wartości o podstawowym znaczeniu dla rozwoju jednostki i funkcjonowania społeczeństwa, należące do praw publicznych chroniących jednostkę przed władzami publicznymi i innymi podmiotami, których to praw nie może się wyzbyć i które nie ulegają przedawnieniu⁷. Prawo człowieka w znaczeniu przedmiotowym natomiast to norma prawna, która jest źródłem praw człowieka w znaczeniu podmiotowym⁸. Podmiotowe i przedmiotowe ujęcie praw człowieka tworzy jedną złożoną strukturę prawną⁹.

Posługując się w pracy zbiorczym pojęciem praw informacyjnych, traktuje się je przede wszystkim jako prawa podmiotowe, nie odchodzi się też od ich przedmiotowego znaczenia. Skupiono się w ten sposób na pojęciu prawa jako opisującego sytuację podmiotu czy grupy podmiotów, stąd właśnie mowa o prawie podmiotowym¹⁰. Jednocześnie trzeba wskazać, że zwrot ten – używany na gruncie różnych gałęzi prawa, zarówno prywatnego, jak i publicznego – jest przedmiotem pogłębionych analiz w teorii prawa, ale brak jednej jego definicji, która mogłaby stanowić jedyny punkt odniesienia w dyskursie prawniczym¹¹.

⁴ M. Jabłoński, *Udostępnienie informacji publicznej w trybie wnioskowym...*, s. 20.

⁵ Zob. I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, RPEiS 2016/4, s. 50–52.

⁶ Zob. M. Augustyniak, *Pojęcie, istota oraz geneza wolności i praw człowieka* [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2016, s. 14.

⁷ Zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 17.

⁸ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej...*, s. 17.

⁹ Zob. Z. Kędzia, *Pojęcie „prawa i wolności obywatelskie” (Uwagi na tle ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich)*, PiP 1989/3, s. 35.

¹⁰ Zob. M. Pyziak-Szafnicka, *Prawo podmiotowe*, „*Studia Prawa Prywatnego*” 2006/1, s. 43.

¹¹ Szeroko kwestie te omówione zostały w zwłaszcza w dwóch następujących dziełach: zob. K. Opalek, *Prawo podmiotowe. Studium z teorii prawa*, Warszawa 1957; S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973.

1.2.2. Prawa informacyjne jako prawa podmiotowe

Piśmiennictwo i judykatura dla określenia analizowanych tu praw posługuje się zarówno pojęciem praw informacyjnych, jak i pojęciem uprawnień informacyjnych. Biorąc pod uwagę to, że wyrażenia „prawo podmiotowe” oraz „uprawnienie” i ich relacja względem siebie w nauce prawa budzą kontrowersje dotyczące zarówno samego rozumienia prawa podmiotowego, jak i tego, czy uzasadnione jest ich różnicowanie¹², wyjaśnić należy, że zasadniczo w pracy posłużono się pojęciem praw informacyjnych, zaliczając je do kategorii praw podmiotowych. Prawa podmiotowe pojmuję się przy tym jako złożoną sytuację prawną wyznaczoną jakimś podmiotom przez obowiązujące normy ze względu na uznane przez prawodawcę społecznie uzasadnione interesy tych podmiotów¹³. Nadto, jak czyni się to w nauce prawa konstytucyjnego, rzeczony prawo podmiotowe rozumiane jest jako podstawowe i pochodne sytuacje prawne (uprawnienia, kompetencje¹⁴), w których skład wchodzi roszczenie procesowe, czy też nieco inaczej rzecz ujmując – jako sytuacja prawna jednostki, polegająca na tym, że może ona żądać określonego zachowania (działania lub zaniechania) na jej rzecz od innego podmiotu, gdy na podmiocie tym ciąży prawny obowiązek realizacji tego zachowania, a w razie jego niespełnienia jednostce służy środek prawny pozwalający na wyegzekwowanie tego obowiązku¹⁵. Zgodzić się przy tym można z argumentacją, wedle której nieco łagodniej podchodzić należy do kwestii roszczenia procesowego (możliwości dochodzenia swojego prawa przez podmiot uprawniony przed sądem) jako konstytutywnego elementu prawa podmiotowego. Zakładać trzeba bowiem, że z prawem podmiotowym mamy do czynienia także wtedy, gdy obowiązek organu państwowego służy ochronie interesu jednostki, a naruszenie tego obowiązku jest opatrzone sankcją, która jednak niekoniecznie musi być uruchamiana przez beneficjenta tego prawa¹⁶. Prawo podmiotowe zatem istnieje wówczas, gdy zostały stworzone stosowne instrumenty prawne jego ochrony, które mogą wynikać wprost z Konstytucji RP, ale i z ustaw, jak również innych aktów prawnych, w tym w związku z multicentrycznością systemu prawa¹⁷, także z aktów Unii Euro-

¹² Zob. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2007, s. 215–217 i przywołana tam literatura.

¹³ Zob. S. Wronkowska [w:] A. Radelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 153.

¹⁴ Szerzej o uprawnieniach i kompetencjach zob. M. Bernaczyk, *Pojęcie publicznych praw podmiotowych w świetle Konstytucji RP* [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. 1, *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010, s. 237–243; W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 166–173; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej...*, s. 53–61.

¹⁵ Zob. M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014, s. 22 i przywołana tam literatura.

¹⁶ Zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej...*, s. 21.

¹⁷ Szerzej na temat multicentryczności systemu prawa zob. E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, PiP 2005/4, s. 3–10; E. Łętowska, *Dialog i metody. Interpretacja w multicentrycznym systemie prawa*, cz. 1, EPS 2008/11, s. 4–8; E. Łętowska, *Dialog i metody. Interpretacja w multicentrycznym systemie prawa*, cz. 2, EPS 2008/12, s. 4–8; J. Wawrzyniak, *O potrzebie uprawiania*

pejskiej lub międzynarodowych. Wówczas konstytucyjna wolność czy prawo wraz z normami ustawowymi lub normami unijnymi czy międzynarodowymi stanowi podstawę do rekonstrukcji prawa podmiotowego¹⁸.

Za uzasadniony na tym tle uznać należy pogląd wyrażony w nauce prawa konstytucyjnego, zgodnie z którym pojęcie prawa podmiotowego zakłada istnienie relacji wyznaczonej przez podstawowe elementy obejmujące:

- 1) podmiot danego prawa (beneficjent prawa);
- 2) podmiot zobowiązany do realizacji tego prawa;
- 3) prawny obowiązek określonego zachowania ze strony podmiotu zobowiązanego na rzecz podmiotu prawa (beneficjenta prawa);
- 4) zespół przesłanek, od których zależy aktualizacja tego obowiązku; oraz
- 5) interes podmiotu (beneficjenta) tego prawa, przez to prawo realizowany¹⁹.

Podobnie rzecz ujął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16.06.2003 r., K 52/02²⁰, wskazując, że u podstaw prawa podmiotowego znajdują się zawsze określone dobra o istotnym znaczeniu z punktu widzenia jednostki lub innych podmiotów prywatnych²¹, argumentując przy tym, że „aby można było mówić o prawie podmiotowym, normy prawa przedmiotowego powinny wskazywać podmiot danego prawa, podmiot zobowiązany do realizacji tego prawa, treść obowiązku ciążącego na podmiocie zobowiązanym oraz okoliczności, w których ten podmiot powinien spełnić ciążący na nim obowiązek”²².

W ten właśnie sposób charakteryzować można każde z praw informacyjnych, których relacje są przedmiotem analiz w niniejszej rozprawie, przy czym określanie ich właśnie jako prawa informacyjne czy informacyjne prawa podmiotowe ma uzasadnienie w tej okoliczności, że wszystkie elementy tych praw podmiotowych, o jakich mowa wyżej, odnoszą się do kategorii informacji. Wprawdzie w przypadku każdego z analizowanych tu praw informacja jest jeszcze dodatkowo dookreślona jako: „dane osobowe” (informacje dotyczące osoby fizycznej), „informacja publiczna”, „informacja sektora publicznego”, ale uprawnienia beneficjentów tych praw, jak i obowiązki podmiotów zobowiązanych odnoszą się do informacji i wyznaczonego przez przepisy prawa sposobu postępowania z nią – gromadzenia, przechowywania, udostępniania, zabezpieczania, reglamentacji dostępu lub zapewniania szerokiego udostępniania z tzw. otwieraniem danych włącznie. Także interes beneficjenta prawa odnoszony jest

prawa konstytucyjnego porównawczego, PiP 2020/9, s. 112–120; A. Kalisz, *Multicentryczność systemu prawa polskiego a działalność orzecznicza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, RPEiS 2007/4, s. 35–49.

¹⁸ W. Zakrzewski, *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2002, s. 159.

¹⁹ W. Zakrzewski, *Podstawowe wolności...*, s. 20; M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar...*, s. 23.

²⁰ Wyrok TK z 16.06.2003 r., K 52/02, OTK-A 2003/6, poz. 54.

²¹ Wyrok TK z 16.06.2003 r., K 52/02.

²² Wyrok TK z 16.06.2003 r., K 52/02.

do tej właśnie kategorii, ponieważ poprzez odpowiednie postępowanie z informacją jest on zaspokojony. Jednocześnie, także przez wzgląd na informacje – w procesie ważenia zasad prawa (balansowania praw) interes beneficjenta prawa może niekiedy ustępować pierwszeństwa interesowi innych podmiotów, w tym interesowi publicznemu lub innemu interesowi indywidualnemu, co będzie przedmiotem szerszych analiz w kolejnych rozdziałach pracy.

Pojęcie prawa podmiotowego nie należy do języka prawnego. Jest tworem doktrynalnym powstałym na obszarze prawoznawstwa, służącym do opisu prawa w ogólności, a będąc wielokrotnie pojmowanym dość intuicyjnie, w sytuacji korzystania z niego także w nauce prawa konstytucyjnego – jak słusznie twierdzi M. Bernaczyk – powstaje ryzyko przeniesienia kontrowersji, jakie wzbudza ono w teorii i filozofii prawa²³. Niewątpliwie pojęcie praw podmiotowych przeniknęło do orzecznictwa, w tym orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a zakwalifikowanie konkretnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa w znaczeniu przedmiotowym jako źródła prawa podmiotowego nie jest tylko formalną przesłanką dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej, ale wyznacza prawną pozycję jednostki w państwie²⁴. Praktyka orzecznicza pokazuje, że Trybunał Konstytucyjny zarówno kształtuje treść pojęcia prawa podmiotowego (bywa że w sposób odbiegający od koncepcji ukształtowanych w kulturze prawnej), jak i odwołuje się do koncepcji ugruntowanych w nauce prawa, korzystając z każdego z tych zabiegów interpretacyjnych na potrzeby podejmowania lub legitymizowania określonych rozstrzygnięć²⁵. Okoliczność ta siłą rzeczy może być potraktowana jako argument za uznawaniem wyrażen „prawo podmiotowe” i „uprawnienie” jako kategorii zbliżonych, ale też cechujących się pewną elastycznością wykorzystywania w języku prawniczym. Jak wskazywał F. Longchamps de Bèrier, pojęcie praw podmiotowych (praw w sensie podmiotowym) już od dawna wrosło w praktykę prawną, w budowę tekstów prawodawczych oraz wielu dzieł z zakresu nauki prawa. Podkreślał on, iż wprowadzie prawo podmiotowe „w różnych czasach i ustrojach mogło się ograniczać do tych czy innych dziedzin prawa, obejmować węższe czy szersze możliwości, ale że w jakiś sposób zawsze występowało i występuje w strukturze prawa”²⁶.

1.2.3. Prawa informacyjne a uprawnienia informacyjne

Konieczne wydaje się zatem odniesienie do kategorii uprawnień, które już na początku tego rozdziału zostały użyte dla określenia prawa do ochrony danych osobowych, prawa do informacji publicznej oraz prawa do ponownego wykorzystywania

²³ Zob. M. Bernaczyk, *Pojęcie publicznych praw podmiotowych...*, s. 232.

²⁴ M. Bernaczyk, *Pojęcie publicznych praw podmiotowych...*, s. 233.

²⁵ Zob. M. Błachut, *Pojęcie prawa podmiotowego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, GSP 2002/9, s. 192.

²⁶ F. Longchamps de Bèrier, *Z rodowodu prawa podmiotowego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1961/34, s. 108.

informacji sektora publicznego jako uprawnień informacyjnych, choć jednocześnie o tychże prawach mowa wyżej jako o prawach podmiotowych. W nauce prawa zdaje się, że pojęcie praw podmiotowych i pojęcie uprawnień bywają używane zamiennie, ponieważ samo prawo podmiotowe jest określane jako uprawnienie lub też – na wzór podejścia cywilistycznego – wskazuje się, że prawo podmiotowe stanowi sumę (zespół, wiązkę) uprawnień²⁷. Dla przykładu A. Wolter określił prawo podmiotowe jako „jedno lub więcej uprawnień, związanych ze sobą funkcjonalnie i stanowiących element danego typu stosunku prawnego”²⁸, S. Grzybowski uznał zaś, że to „nadrzędna kategoria względem uprawnień i obowiązków stanowiących elementy stosunku prawnego”²⁹. W prawie publicznym z tego rodzaju definiowaniem związana jest trudność ze względu na odmienności charakteru stosunków prawnych występujących w obrębie tych gałęzi prawa, a co za tym idzie – na specyfikę rozumienia takich słów, jak „świadczenie” czy „uprawnienie”³⁰. W piśmiennictwie wskazuje się wręcz na potrzebę rozbieżnego pojmowania tychże określeń, a nawet – jak czyni to W. Jakimowicz – postuluje się rezygnację z używania pojęcia uprawnienia na rzecz korzystania wyłącznie z terminu „publiczne prawo podmiotowe”, co jednak w praktyce skazane jest na niepowodzenie³¹. Pojęcie uprawnień dla określenia rzeczonych praw podmiotowych lub też poszczególnych ich elementów składowych (wyróżnionych w jakiś sposób elementów prawa podmiotowego³²) należących do wspomianej sumy (zespołu) uprawnień kształtujących prawo podmiotowe jako przewidzianych prawem sytuacji prawnych wyznaczonych podmiotom przez obowiązujące normy i chroniące prawnie uzasadnione interesy tych podmiotów³³, wydaje się użyteczne w dyskursie prawniczym. Bardzo często też spotykane jest w praktyce. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, uprawnienia składające się na wiązkę konstytucyjnego prawa podmiotowego to nic innego, jak możliwość prawnej ochrony konkretnych interesów podmiotu, co oznacza, że one też są prawami podmiotowymi, tyle tylko, że na niższym poziomie systemu prawnego, a więc – w zależności od okoliczności – na płaszczyźnie prawa prywatnego lub publicznego, ewentualnie na poziomie prawa procesowego³⁴. Z podobną intencją posłużono się pojęciem uprawnień oraz uprawnień informacyjnych w niniejszej pracy, zwłaszcza że każde z analizowanych w niej podmiotowych praw informacyjnych kształtowane jest przez zespół elementów, które użytecznie jest określać mianem uprawnień kształtujących te prawa podmiotowe. Tak jest chociażby w przypadku wynikającego z art. 51 Konstytucji RP prawa do ochrony danych osobowych, na które w istocie składa się wiązka (zespół) uprawnień opisanych

²⁷ Zob. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa...*, s. 216–217.

²⁸ A. Wolter, *Prawo cywilne*, Warszawa 1972, s. 109.

²⁹ S. Grzybowski [w:] *System prawa cywilnego*, t. 1, red. S. Grzybowski, Warszawa 1985, s. 215–216; M. Pyziak-Szafnicka, *Prawo podmiotowe...*, s. 49.

³⁰ Zob. M. Bernaczyk, *Pojęcie publicznych praw podmiotowych...*, s. 237.

³¹ Zob. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe...*, s. 166–170.

³² Zob. Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2007, s. 94.

³³ Z. Radwański, *Prawo cywilne...*, s. 90–92.

³⁴ Zob. A. Stępkowski, *Problem „istoty” prawa podstawowego w perspektywie klasycznych teorii prawa podmiotowego*, „Zeszyty Prawnicze” 2013/4, s. 123–124.

w poszczególnych ustępach tego przepisu, dodatkowo uzupełnianych i dookreślanych w RODO oraz w ustawach. Korzystanie z pojęć prawa podmiotowego (prawa informacyjnego) oraz uprawnienia (uprawnienia informacyjnego) pozostaje zatem kwestią pewnej konwencji, ponieważ relacje występujące między jednostką a państwem, tak jak i między beneficjentem prawa a podmiotem zobowiązanym, mogą być różnie określone i uzasadniane – w zależności od sposobu ujmowania mechanizmów regulacji³⁵. Dlatego też w pracy niniejszej pojęciami praw informacyjnych oraz uprawnień informacyjnych – zgodnie z przyjętą konwencją – posłużono się dla określenia praw podmiotowych jednostki oraz kształtujących je elementów składowych w ramach prawa do ochrony danych osobowych, prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego³⁶.

1.3. Prawo do ochrony danych osobowych, prawo dostępu do informacji publicznej oraz prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jako publiczne prawa podmiotowe

W ślad za zaliczeniem prawa do ochrony danych osobowych, prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego do praw podmiotowych o charakterze informacyjnym (informacyjnych praw podmiotowych) uzasadnione jest wskazanie, że stanowią one również publiczne prawa podmiotowe³⁷.

1.3.1. Pojęcie publicznych praw podmiotowych

Jak twierdzi K. Tomaszewska, pojęcie publicznych praw podmiotowych jest wyróżnieniem o charakterze teoretycznym, które posiadając korzenie historyczne, gruntuje koncepcję państwa prawa, ponieważ umożliwia analizę porządku prawnego z punktu widzenia ochrony nakierowanej na jednostkę, a będąc kategorią teoretycznoprawną, podlega dwójakiemu określeniu³⁸. Po pierwsze – to sytuacja, w ramach której od sposobu zachowania się podmiotu usytuowanego poza władzą publiczną zależy, czy wobec tej władzy powstanie obowiązek posiadający oparcie w prawie powszechnie

³⁵ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe...*, s. 166.

³⁶ Na temat sposobów rozróżniania pojęć: prawo podmiotowe i uprawnienie szerzej zob. M. Bernaczyk, *Pojęcie publicznych praw podmiotowych...* s. 237–243.

³⁷ Zob. M. Sakowska-Baryła, *Dostęp do informacji publicznej...*, s. 27–29; B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, *Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 18; M. Jaśkowska, *Nadużycie publicznego prawa podmiotowego jako przesłanka ograniczenia dostępu do sądu w sprawach z zakresu informacji publicznej*, ZNSA 2018/1, s. 28.

³⁸ K. Tomaszewska, *Znaczenie i zakres ochrony publicznych praw podmiotowych a ochrona interesu jednostki*, „Folia Iuridica Wratislaviensis” 2012/1, no. 1, s. 113.

obowiązującym. Oznacza to, że podmiot dysponujący publicznym prawem podmiotowym jest legitymowany do samodzielnego wyznaczenia obowiązku, jakim automatycznie zostaje obarczony podmiot reprezentujący władzę publiczną – władzę państwa. Po drugie – publiczne prawa podmiotowe mogą być interpretowane jako pewnego rodzaju korzyści same w sobie bądź konstrukcje prawne, które kreują korzyści prawnie przysługujące jednostce (obywatelowi), których zasadniczym wyróżnikiem jest możliwość egzekwowania, nawet wówczas, jeśli pociąga to obligatoryjność określonego rodzaju zachowania organu administracji publicznej³⁹.

Publiczne prawo podmiotowe – wzorem J. Bocia – definiować można jako „taką sytuację prawną obywatela (jednostki zbiorowej), w obrębie której obywatel ten (jednostka zbiorowa), opierając się na chroniących jego interesy prawne normach prawnych może skutecznie żądać czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś zdziałać”⁴⁰.

W. Jakimowicz wskazuje, że „przez publiczne prawo podmiotowe należy rozumieć pochodną i prostą sytuację prawną podmiotu tego prawa pozwalającą na skuteczne kierowanie żądania ściśle określonego zachowania do objętego tą sytuacją prawną innego – zbiorowego – podmiotu publicznego prawa podmiotowego”⁴¹.

Tym zbiorowym podmiotem publicznym zasadniczo jest państwo. Jak bowiem wskazują M. Masternak-Kubiak i P. Kuczma, publiczne prawa podmiotowe przysługują jednostce w relacji do państwa i jego organów, a ich treścią jest możliwość domagania się jednostki od państwa lub innej struktury, realizującej zadania publiczne, za pomocą zindywidualizowanego roszczenia ściśle określonego przez obowiązujące prawo zachowania się odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego. Można je przy tym wywodzić z umów międzynarodowych i Konstytucji RP, ale ich niezbędne uszczegółowienie ma zazwyczaj miejsce w ustawach. Prawa te nie są dobrami osobistymi, choć mogą być wykorzystane jako instrumenty pozwalające na zapewnienie ochrony także niektórym dobrom osobistym człowieka⁴².

Celnie zauważa J. Człowiekowska, że publiczne prawo podmiotowe pozwala podmiotowi prawa w oparciu o normy prawne skutecznie żądać czegoś od państwa lub w sposób niekwestionowany przez państwo coś zdziałać. Inaczej rzecz ujmując, to zapewniona przez normy prawne sytuacja, w której zagwarantowana jest możliwość

³⁹ K. Tomaszewska, *Znaczenie i zakres ochrony...*, s. 113–114.

⁴⁰ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1994, s. 307 [za:] B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, 2001, s. 432.

⁴¹ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe...*, s. 174.

⁴² M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, *Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe (aspekt podmiotowy i przedmiotowy)* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 262.

skutecznego kierowania żądania ściśle określonego zachowania do objętego tą sytuacją prawną innego – zbiorowego – podmiotu publicznego prawa podmiotowego. Konstrukcja publicznych praw podmiotowych determinuje zatem po stronie takich publicznych podmiotów obowiązek analizowania w określonej sprawie konkurujących ze sobą interesów: indywidualnego i publicznego⁴³.

1.3.2. Prawa informacyjne jako publiczne prawa podmiotowe

Mając na względzie poczynione wyżej ustalenia, do publicznych praw podmiotowych należy zaliczyć także podmiotowe prawa informacyjne, których relacje są przedmiotem niniejszej monografii. Wszystkie one zapewniają jednostce jako podmiotowi uprawnionemu możliwość skutecznego żądania od organów władzy publicznej konkretnych zachowań, egzekwowanych poprzez wykorzystanie środków przewidzianych prawem, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę okoliczności, w których regulujące je przepisy podlegają współstosowaniu, gdy podmiotami zobowiązanymi na gruncie każdego z tych praw są podmioty należące do tej samej grupy, którą scharakteryzować można jako władze publiczne i podmioty wykonujące zadania publiczne. Zastrzeżenie to jest istotne o tyle, że regulacje dotyczące ochrony danych osobowych zostały ukształtowane w ten sposób, że mają charakter uniwersalny i w równym stopniu nakładają obowiązki na podmioty zobowiązane ze sfery publicznej, jak i prywatnej.

W przypadku każdego z analizowanych w tej pracy praw informacyjnych mamy do czynienia z ukształtowaniem takiej sytuacji prawnej, w której jednostka – w oparciu o chroniące jej interesy normy prawne – może czegoś żądać od państwa bądź może w sposób niekwestionowany przez państwo coś uczynić⁴⁴.

1.3.3. Specyfika regulacji informacyjnych publicznych praw podmiotowych

Na uwagę zasługuje to, że zarówno sposób regulacji, jak i treść poszczególnych analizowanych informacyjnych publicznych praw podmiotowych nie jest identyczna. Zastrzegają one dla uprawnionego różne gwarancje dotyczące różnie kwalifikowanych informacji, ale łączne ich ujmowanie z perspektywy jednostki pozwala dostrzec pewien wzajemnie wzmacniający się konglomerat praw podmiotowych, które służą zachowaniu integralności informacyjnej jednostki i zabezpieczają jej interesy w obrębie

⁴³ J. Człowiekowska, *Prawo do sądu jako publiczne prawo podmiotowe*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2006/5, s. 175–184.

⁴⁴ Zob. M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002, s. 69.

sfery, która dotyczy jej osobiście i indywidualnie, jak i w relacjach zewnętrznych, zwłaszcza względem władz publicznych.

W przypadku prawa do ochrony danych osobowych oraz prawa dostępu do informacji publicznej mamy do czynienia z zagwarantowaniem ich wprost w tekście Konstytucji RP, podczas gdy prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego bezpośrednio uregulowane w Konstytucji RP nie jest. Konstytucja RP traktuje o prawach w ich abstrakcyjnym kształcie, dookreślonym ustawami⁴⁵.

Regulacja konstytucyjna i ustawowa stanowi podstawę do rekonstruowania roszczenia wobec władzy publicznej określanego jako publiczne prawo podmiotowe. Tak jest w przypadku prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Swoiste jednak jest rekonstruowanie uprawnień przysługujących jednostce na gruncie prawa do ochrony danych osobowych, ponieważ głównym regulującym je aktem jest RODO, a więc stosowany bezpośrednio i niewymagający implementacji akt prawa wtórnego Unii Europejskiej, a regulacje ustawowe z tego zakresu mają charakter sektorowy i przede wszystkim uzupełniający⁴⁶. Zastosowanie RODO oraz wywodzenie z jego przepisów elementów konstrukcyjnych publicznego prawa podmiotowego do ochrony danych osobowych zobrazować można stwierdzeniem S. Biernata, że skutki norm prawa wspólnotowego (obecnie – prawa unijnego) nie zatrzymują się na poziomie państw członkowskich, ale sięgają bezpośrednio wewnątrz tych państw, z czego wynika, że normy prawa unijnego są w stanie wprost określać sytuację prawną jednostek – nakładać na nie obowiązki i przyznawać im prawa⁴⁷.

Istotne zakorzenienie w prawie Unii Europejskiej ma ponadto prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, ponieważ ustawa o otwartych danych stanowi implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, a sama idea ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego także wywodzi się z koncepcji wyrosłych w tym kształcie w Unii Europejskiej.

Taki stan rzeczy można dobrze podsumować, sięgając do stanowiska wyrażonego przez K. Wojtyczka, który wskazał, że sytuacja prawna jednostki składająca się na dane prawo podmiotowe jest wyznaczana przez normy różnego rzędu: normy konstytucji, umów międzynarodowych, aktów Unii Europejskiej i różnego rodzaju aktów prawnych, stąd w analizie praw podmiotowych odróżnia się sytuacje prawne,

⁴⁵ Zob. M. Pyziak-Szafnicka, *Prawo podmiotowe...*, s. 107.

⁴⁶ Zob. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 252.

⁴⁷ S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 247.

które powstają na gruncie norm zajmujących określone miejsce w hierarchii źródeł prawa. Inny charakter bowiem mają prawa podmiotowe rozpatrywane wyłącznie na gruncie przepisów Konstytucji RP, charakteryzujące się bardzo wysokim poziomem ogólności, inny zaś te same prawa skonkretyzowane w prawodawstwie niższego szczebla, co nie zmienia faktu, że i w tym przypadku mamy do czynienia z prawami podmiotowymi, w tym publicznymi prawami podmiotowymi⁴⁸.

1.3.4. Wspólne cechy informacyjnych publicznych praw podmiotowych

Prawo do ochrony danych osobowych, prawo dostępu do informacji publicznej oraz prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, niezależnie od tego, w jaki sposób są uregulowane, tworzą obszar do oceny i analizy porządku prawnego z punktu widzenia jednostki (ewentualnie zrównanego z nim podmiotu), co stanowi istotną cechę wyróżnienia publicznych praw podmiotowych jako konstrukcji teoretycznoprawnej⁴⁹. Ze względu na treść każdego z tych praw można jednocześnie wskazywać na to, że obszar ów kształtuje gwarancje informacyjnych praw o komplementarnym charakterze, gdzie jednostka względem państwa oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne ma zagwarantowane roszczenia o charakterze materialnym i proceduralnym, zabezpieczające jej interes prawny w odniesieniu do sfery osobistej, politycznej oraz pewnej istotnej, aczkolwiek niejednolitej sfery, którą można nazwać ekonomiczną czy wytwórczą w takim sensie, że informacje wytworzone czy posiadane przez państwo mogą jej służyć do wytworzenia dobra, produktu czy usługi, ale również do celów związanych z nauką czy dostępem do dóbr kultury.

Wskazywanie na prawa informacyjne jako publiczne prawa podmiotowe pozwala na wyróżnienie kilku wspólnych im cech. Po pierwsze, charakterystyczne dla każdego z tych praw, skierowane wobec państwa roszczenie o określone postępowanie z informacją lub o informację wpisuje się w ideę humanizmu i indywidualizmu, stawiając człowieka w centrum zainteresowania, co jest ważnym elementem naszej kultury prawnej⁵⁰. Po drugie, zagwarantowanie tych praw jest jednocześnie równoznaczne z przyzwoleniem na określone zachowanie podmiotu uprawnionego w tym sensie, że osoba działająca zgodnie ze swym prawem nie może być dotknięta żadnymi sankcjami⁵¹. Po trzecie, każde z analizowanych tu praw informacyjnych tworzy relację między jednostką a państwem w określonym celu, ponieważ wykonywanie

⁴⁸ Zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej...*, s. 23.

⁴⁹ Zob. J. Boć, *Publiczne prawo podmiotowe* [w:] *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 306.

⁵⁰ Zob. M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej...*, s. 85.

⁵¹ J. Ghestin, G. Goubeaux, *Traité de droit civil, Introduction générale*, Paryż 1990, s. 146 [za:] M. Pyziak-Szafnicka, *Prawo podmiotowe...*, s. 43.

tych praw właściwie nie jest celem samym w sobie – nie chodzi o to, aby informację pozyskać, ani o to, żeby żądać, aby państwo dysponowało nią w określony sposób czy w określonym zakresie. Realizacja tych „roszczeń” w swej istocie stanowi narzędzie do zaspokojenia innych interesów i potrzeb.

1.4. Ochrona danych osobowych, dostęp do informacji publicznej oraz ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego jako elementy prawa informacyjnego

1.4.1. Pojęcie prawa informacyjnego

O sferze prawa informacyjnego można mówić również w znaczeniu przedmiotowym jako o zespole norm postępowania wydanych lub uznanych przez władzę państwową, których naruszenie zagrożone jest przymusem państwowym⁵². Kategoria wspomnianych wyżej praw informacyjnych jako praw podmiotowych pozostaje w bliskim związku z gałęzią prawa informacyjnego czy też inaczej informacyjnego prawa administracyjnego, które wywodzi się z niemieckiej nauki prawa, a w Polsce po raz pierwszy wskazane zostało przez G. Szpor⁵³, która celnie definiuje pojęcie informacji jako przenaszalne dobro (niematerialne) zmniejszające niepewność⁵⁴. Definicja ta dobrze oddaje istotę terminu „informacja”, które jest fundamentalne dla kategorii prawa informacyjnego, a także stanowi punkt wyjścia dla analizowanych w tej rozprawie praw (uprawnień) informacyjnych. Informacja to termin interdyscyplinarny, definiowany różnie w poszczególnych dziedzinach nauki i gałęziach prawa. Odpowiada łacińskiemu *informatio* – wizerunek, zarys, pojęcie; *informo* – kształtować, tworzyć, przedstawiać opisywać⁵⁵, zaś według definicji słownikowej informacja to „powiadomienie o czymś, zakomunikowanie czegoś; wiadomość, wskazówka, pouczenie”⁵⁶. Tak określona informacja jest uniwersalną kategorią dla wielu stosunków społecznych i prawnych, a jednocześnie neutralną na tyle, że jej znaczenie konkretyzowane jest poprzez dodatkową charakterystykę – przydanie jej cech pozwalających ją skategoryzować poprzez zaliczenie chociażby do danych osobowych, informacji publicznej, informacji sektora publicznego czy też do informacji o jeszcze innym charakterze.

⁵² Zob. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe...*, s. 160.

⁵³ G. Szpor, *Informacja w zagospodarowaniu przestrzennym. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Katowice 1998, s. 10.

⁵⁴ G. Szpor, *Pojęcie informacji a zakres ochrony danych [w:] ochrona danych osobowych w Polsce z perspektywy dziesięciolecia*, red. P. Fajgielski, Lublin 2008, s. 8.

⁵⁵ *Słownik łacińsko-polski*, opr. K. Kumaniecki, Warszawa 1984, s. 260.

⁵⁶ *Słownik języka polskiego*, t. 1, red. M. Szymczak, Warszawa 1984, s. 788.

Jak wskazuje I. Lipowicz, prawo informacyjne jest nadal rozproszone, przy czym najbardziej zaawansowane w rozwoju jest prawo ochrony danych osobowych⁵⁷. Kategorię prawa informacyjnego, zważywszy na klasyczny podział na prawo prywatne i prawo publiczne⁵⁸, zaliczyć należy do prawa publicznego. Kryterium tego podziału, a zarazem przesłanką wyodrębnienia, w dalszym ciągu jest interes, któremu służą wyodrębniane normy. Prawu informacyjnemu słusznie przypisuje się publicznoprawny charakter. Jak zazwyczaj wskazuje się w piśmiennictwie, na prawo publiczne składają się normy prawa konstytucyjnego i normy prawa administracyjnego⁵⁹ i takie właśnie normy kształtują prawo informacyjne. Jak już wspomniano, to od niedawna wskazywana kategoria prawa – dziedzina, która nosi cechy przypisywane zarówno prawu konstytucyjnemu, jak i prawu administracyjnemu, dlatego też użyteczne dla jej określenia jest zbiorcze pojęcie prawa publicznego. Wydaje się to uprawnione, zwłaszcza że z teoretycznego punktu widzenia prawo konstytucyjne i prawo administracyjne posługują się podobnymi konstrukcjami, metodami i zasadami, tworząc pewną spójną całość, gdzie prawo konstytucyjne „działa na wyższym szczeblu abstrakcji, natomiast prawu administracyjnemu można przypisać funkcję konkretyzującą prawo konstytucyjne”⁶⁰. Zwłaszcza unormowanie statusu jednostki w państwie jest wspólnym obszarem regulacji i oddziaływań prawa konstytucyjnego i administracyjnego⁶¹. Ma to miejsce właśnie w przypadku prawa do ochrony danych osobowych, prawa do informacji publicznej oraz prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, których unormowania stanowią istotne obszary prawa informacyjnego, a jednocześnie determinanty pozwalające na jego wyróżnienie.

W ślad za F. Schochem prawo informacyjne w wąskim rozumieniu definiować można jako całość norm prawnych, które zajmują się w szczególny sposób pozyskiwaniem (generowaniem, wytwarzaniem), udostępnianiem i izolowaniem, przetwarzaniem i rozpowszechnianiem informacji jako takich⁶².

K. Celarek uznaje prawo informacyjne za pojęcie zbiorcze obejmujące prawo do informacji, informacje o obowiązującym prawie, obowiązki informacyjne administracji publicznej i ochronę informacji⁶³.

Od strony funkcjonalnej prawo informacyjne zdefiniować można w oparciu o wskazania G. Szpor, dotyczące funkcji władzy publicznej w odniesieniu do dysponowania

⁵⁷ Zob. I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej...*, s. 51.

⁵⁸ K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, Warszawa 1978, s. 24.

⁵⁹ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe...*, s. 160–161.

⁶⁰ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe...*, s. 161.

⁶¹ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe...*, s. 162.

⁶² F. Schoch, *Zagadnienie równowagi między wolnością informacyjną a ochroną danych w niemieckim profesorskim projekcie Kodeksu Informacyjnego* [w:] *Internet ochrona wolności, własności i bezpieczeństwa*, red. G. Szpor, Warszawa 2011, s. 25.

⁶³ K. Celarek, *Prawo informacyjne – problem badawczy w teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 101.

informacją. Jak wynika z ustaleń tej autorki, władza publiczna pełni, po pierwsze, funkcję regulatora, gdy chodzi o wymianę dóbr, a z takim dobrem mamy do czynienia, gdy chodzi o informację (to przenoszalne dobro niematerialne zmniejszające niepewność⁶⁴). Po drugie, władza przyznaje prawo do dóbr, ponieważ domeną władzy publicznej jest ustanawianie tego prawa. Po trzecie, władza reglamentuje dostęp do dóbr, a więc i do informacji, jeśli przyjęliśmy założenie, że informacja jest owym dobrem⁶⁵. Na tym tle za domenę prawa informacyjnego uznać można regulowanie dysponowania informacjami, ustalenie prawa do tychże (co może obejmować także ich postać lub cel uzyskania), jak również reglamentację dostępu i dysponowania informacjami, co można też potraktować jako gwarancyjny element dla uprawnień informacyjnych.

Podobnie jak A. Piskorz-Ryń, można mówić o wyodrębnieniu prawa informacyjnego oraz o publicznym porządku informacyjnym wynikającym z prawa przedmiotowego, którego cechą jest przekazywanie informacji w graniach określonych prawem jako zadanie organów władzy publicznej (administracji publicznej) powiązane z obowiązkiem ich ochrony dla zabezpieczenia interesu publicznego, jak i interesów prywatnych, co powiązane jest jednocześnie z publicznoprawnym roszczeniem jednostki o udostępnienie informacji⁶⁶. Dodać tu należałoby jeszcze, że roszczenie takie dotyczyć może również odpowiedniej ochrony informacji w przypadku, gdy informacja tej jednostki dotyczy.

Wzorem I. Lipowicz zasygnalizować trzeba, że takie pojęcia, jak publiczny porządek informacyjny czy informacyjne prawo administracyjne wciąż jeszcze w polskiej doktrynie nie są używane powszechnie. Tymczasem w Europie Zachodniej akty informacyjne jako te niejako „wyjęte przed nawias” innych działań organów władzy publicznej czy też szeroko pojętej administracji wyodrębnia się od lat 80. i 90. XX w. Ma to związek ze zmianą ich kwalifikacji z czynności o charakterze wyłącznie materialno-technicznym na działania, którym przypisana została doniosłość prawna w obszarze relacji o charakterze informacyjnym w związku z wykonywaniem praw jednostki o takim właśnie charakterze, na czele z prawem do ochrony danych osobowych oraz prawem dostępu do informacji⁶⁷.

1.4.2. Funkcjonalne ujęcie prawa informacyjnego

Skupienie uwagi na prawie informacyjnym jako nowej dziedzinie obejmującej wszystkie trzy prawa będące przedmiotem badań w niniejszej pracy, a także inne

⁶⁴ G. Szpor, *Informacja w zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 10.

⁶⁵ Zob. G. Szpor, *Informacja w zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 28–30.

⁶⁶ Zob. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, s. 18.

⁶⁷ Zob. I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej...*, s. 50.

kształtujące porządek informacyjny łącznie z prawem do ochrony przed manipulacją informacją, wydaje się nieodzowne, ponieważ zarządzanie informacją jako bardzo wczesna, wręcz pierwotna, funkcja państwa powróciło współcześnie jako jej kluczowa determinanta. Wyodrębnienie prawa informacyjnego jest możliwe ze względu na cele i funkcje, jakim ono służy, jak z uwagi na funkcje państwa w zarządzaniu informacjami, kreowaniu stosunków informacyjnych, zabezpieczeniu interesów ich stron, poszanowaniu godności ludzkiej i interesu publicznego, dystrybucji informacji jako swego rodzaju dobra, które może służyć zaspokojeniu różnego rodzaju potrzeb.

Godne odnotowania jest, że państwo w dość szerokim zakresie czyni domeną prawa prywatnego wiele dziedzin w obszarze regulacji o charakterze materialnym, jak i funkcjonalnym, ale – jak się wydaje – pozostawia w swej dyspozycji kwestie dotyczące administrowania informacją. Manifestuje w ten sposób zachowanie wpływu, nadzoru czy kontroli w obszarze tak istotnym współcześnie – w dobie cyfryzacji i postępu technologicznego⁶⁸. W tym stanie rzeczy zakładać należy, że coraz częściej jako doniosłe zagadnienia szeroko pojmowanego prawa publicznego traktowane będą wspomniane akty informacyjne, informacyjne prawo administracyjne, a przede wszystkim najszersza kategoria – prawo informacyjne⁶⁹. Za powiązane z prawem informacyjnym w powyższym ujęciu uznawać trzeba także wspomniane na wstępie pojęcie praw (uprawnień) informacyjnych jednostki, którego używa się zwłaszcza w konstytucyjnoprawnych rozważaniach dotyczących praw jednostki⁷⁰. Wyodrębnianie dziedziny prawa informacyjnego jest jednocześnie dobrym przykładem na – jak to określił J. Łętowski – „dowartościowanie jednostki, określenie nienaruszalności jej sfery objętej prawami zasadniczymi, poszanowanie demokratycznych reguł gry, wymagających szanowania partnera”⁷¹. Prawo informacyjne bowiem to w znacznej części obszar, w którym nie ma miejsca na kolektywistyczny model zachowań, w którym pierwszoplanowym elementem było podporządkowanie jednostki władztwu administracyjnemu⁷². W miejsce podporządkowania bowiem weszło publiczne prawo podmiotowe do braku nadmiernego indagowania przez podmioty publiczne, także te posiadające władztwo administracyjne, a także prawo do informacji o działaniu

⁶⁸ I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej...*, s. 51.

⁶⁹ Zob. D. Kugelman, *Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers*, Tübingen 2001, s. 3; T. Vesting, *Die Bedeutung von Information und Kommunikation für die verwaltungsrechtliche Systembildung* [w:] *Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II: Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen*, red. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle, München 2012, s. 29; P. Daniel, F. Geburczyk, *Akt informacyjny jako forma działania administracji publicznej*, Warszawa 2019, rozdział I, § 1, Legalis.

⁷⁰ Zob. M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym...*, s. 19; M. Jabłoński, *Udostępnienie informacji publicznej w formie wglądu...*, s. 17; M. Jabłoński, *Udostępnienie przetworzonej informacji...*, s. 30; B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne...*, s. 20; M. Sakowska-Baryła, *Dostęp do informacji publicznej...*, s. 23–27.

⁷¹ J. Łętowski, *Wpływ Konstytucji na prawo administracyjne* [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 154.

⁷² J. Łętowski, *Wpływ Konstytucji...*, s. 154.

tego rodzaju podmiotów oraz prawo do tego, by takie informacje (jak i informacje kształtujące publiczny zasób) mogły być dowolnie wykorzystywane, zasadniczo poza władczą ingerencją organów administracji publicznej.

1.5. Stosunek informacyjny jako kategoria stosunku prawnego

1.5.1. Pojęcie stosunku prawnego

Kategorię praw informacyjnych jako praw podmiotowych oraz prawa informacyjnego, która daje się wyodrębnić w postaci gałęzi prawa, łączyć trzeba z pojęciem stosunku informacyjnego jako jednej z kategorii stosunków prawnych. Stosunek prawny uznawać należy za uniwersalną kategorię nauk prawnych mającą zastosowanie we wszystkich gałęziach prawa i we wszystkich dyscyplinach prawniczych, ponieważ abstrakcyjny stosunek prawny stanowi treść każdej normy prawnej⁷³. W tym ujęciu norma prawna wyznacza *ex definitione* obowiązek i uprawnienie pozostające w relacji korelatywności, przy czym stosunkiem prawnym może być również stosunek dwustronnie niezindywidualizowany. Stosunkiem prawnym jest więc każdy rodzaj zależności pomiędzy ludźmi lub ich organizacjami, jeśli jest on wyznaczony przez normę prawną, a różnorodność modeli tych stosunków związana jest z wyodrębnianiem poszczególnych dyscyplin prawniczych i gałęzi prawa⁷⁴. W prowadzonych tu rozważaniach stosunek prawny jest pojmowany w taki właśnie sposób, choć zaznaczyć należy, że w teorii prawa formułowano także stanowisko przeciwne, wedle którego stosunek prawny nie jest kategorią uniwersalną prawa i prawoznawstwa⁷⁵. Nie ulega więc kwestii, że stosunek prawny jest kategorią tak samo powszechną, jak i rozumianą wielorako⁷⁶.

Bez wątpienia konstrukcja stosunku prawnego służy do normatywnej kwalifikacji zachowań określonych podmiotów i wynikających z nich powiązań o charakterze uprawnieniowo-zobowiązaniowym, których celem jest określenie uprawnień i obowiązków tych podmiotów oraz skutków prawnych wynikających z łączących ich relacji⁷⁷. Konstrukcja ta służy zatem do opisywania zależności pomiędzy podmiotami prawa, przy czym na gruncie poszczególnych jego dziedzin i gałęzi są one w normach prawa pozytywnego opisywane w sposób dla nich specyficzny⁷⁸.

⁷³ Zob. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 382.

⁷⁴ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa...*, s. 382.

⁷⁵ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa...*, s. 382.

⁷⁶ Zob. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa...*, s. 48 i przywołana tam literatura.

⁷⁷ Zob. A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2007, s. 181.

⁷⁸ Zob. T. Stawicki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa...*, Warszawa 1996, s. 140.

Stosunek prawny kształtują pewne jego elementy konstytutywne obejmujące podmioty stosunku prawnego, jego przedmiot i treść, a także fakty prawne⁷⁹. Podmiotami stosunku prawnego są podmioty będące adresatami norm regulujących ten stosunek, które występują w nim jako uprawnione lub zobowiązane do określonego zachowania się względem innych osób – uczestników tego samego stosunku prawnego⁸⁰. Przedmiotem stosunku prawnego jest określone zachowanie, przedmiot, materialny lub dobro niematerialne bądź prawa, których dotyczą obowiązki i uprawnienia między stronami⁸¹. Treść stosunku prawnego stanowią uprawnienia i obowiązki jego podmiotów (stron)⁸². Fakty prawne natomiast to takie okoliczności (zdarzenia, stany rzeczy), z którymi przepisy prawa wiążą powstanie, zmianę lub wygaśnięcie stosunku prawnego, obejmujące szereg kategorii działań konwencjonalnych i niekonwencjonalnych, dozwolonych i niedozwolonych, zależnych i niezależnych od ludzkiej aktywności⁸³. Według takiego schematu klasyfikować można zachowania uprawnionych i podmiotów zobowiązanych do zapewniania realizacji prawa do ochrony danych osobowych oraz odpowiednio prawa dostępu do informacji publicznej i prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, wraz ze wskazaniem przedmiotu tych stosunków oraz ich treści, które to odnoszą się z zasady do ogólnej kategorii informacji, co uzasadnia wskazywanie na stosunek informacyjny jako rodzaj stosunku prawnego.

1.5.2. Stosunek informacyjny

Ogólnie rzecz ujmując, o stosunku informacyjnym można mówić wówczas, gdy przedmiotem stosunku prawnego jest informacja, a konkretyzując – czynność na informacji⁸⁴.

Rzecz jasna, informacja ta w przypadku odpowiednio prawa do ochrony danych osobowych, prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego ma odmienną treść, podobnie jak i odmienną treść mają stosunki informacyjne odnoszące się odpowiednio do danych osobowych, informacji publicznej i informacji sektora publicznego.

W teorii prawa zwykle wskazuje się na klasyczny podział na stosunki zobowiązaniowe i administracyjnoprawne, gdzie w przypadku stosunku zobowiązaniowego mamy do czynienia z równorzędnością i większą swobodą składanych oświadczeń

⁷⁹ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa...*, s. 379.

⁸⁰ Zob. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa...*, s. 143.

⁸¹ T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa...*, s. 146.

⁸² T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa...*, s. 146.

⁸³ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa...*, s. 381.

⁸⁴ Zob. G. Sibiga, *Stosowanie technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2019, rozdział I, § 2, Legalis.

woli, podczas gdy stosunek administracyjny cechuje zasadnicza przymusowość relacji i mniejsza swoboda w ustalaniu treści świadczenia lub wręcz jej brak⁸⁵.

Istotnym aspektem każdego z analizowanych tu praw informacyjnych są liczne wynikające wprost z przepisów prawa obowiązki nałożone na podmioty zobowiązane, określenie treści relacji łączących je z podmiotami uprawnionymi następuje przede wszystkim za pomocą instrumentów o charakterze publicznoprawnym. Określenie zarówno czynnych, jak i biernych obowiązków informacyjnych po stronie podmiotów zobowiązanych ma przede wszystkim charakter publicznoprawny⁸⁶. Uzasadnione zatem wydaje się uznanie, że taką też publicznoprawną istotę mają stosunki informacyjne kształtowane na gruncie ochrony danych osobowych, dostępu do informacji publicznej oraz ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, choć – co warto podkreślić – przepisy te mają zastosowanie nie tylko do podmiotów będących organami władzy publicznej czy też należących do administracji publicznej.

W literaturze wskazuje się, że o stosunkach informacyjnych można mówić zwłaszcza w obrębie wskazanego wyżej prawa informacyjnego w znaczeniu przedmiotowym. Chodzi tu głównie o stosunki informacyjne między państwem a obywatelem dotyczące komunikacji administracyjnej, a także o administracyjną strukturę wewnętrzną umożliwiającą wymianę informacji wewnątrz administracji⁸⁷. Podobnie stosunki informacyjne ujęte zostały przez I. Lipowicz, która wskazała na nie, wyodrębniając dwa główne obszary ich występowania: zewnętrzne – między organem a obywatelem oraz wewnętrzne, zachodzące między organami administracyjnymi⁸⁸.

Stosunki informacyjne nawiązywane są między ich stronami w procesach gromadzenia, rejestracji, przechowywania i przekazywania informacji⁸⁹. Może jednak być i tak, że stosunek informacyjny nawiązywany jest jako akcesoryjny wobec innego stosunku istniejącego pomiędzy stronami, co często ma miejsce w przypadku przetwarzania danych osobowych, które nie jest celem samym w sobie, ale służy realizacji innych celów. Jednocześnie ma miejsce nawiązanie stosunku informacyjnego pomiędzy osobą, której dane dotyczą, a dysponentem tych informacji (administratorem). Z inną sytuacją mamy do czynienia, gdy czynność z wykorzystaniem informacji jest celem samym w sobie – wykonania określonej prawem kompetencji organu administracji w sprawie indywidualnej, a zatem przedmiotem nawiązywanego w tym zakresie stosunku prawnego⁹⁰.

⁸⁵ Na temat stosunków zobowiązaniowych i administracyjnoprawnych szerzej zob. A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa...*, s. 189–191.

⁸⁶ Zob. M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej...*, s. 142–147.

⁸⁷ E. Schmidt-Aßmann, *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Berlin 2004, s. 280.

⁸⁸ Zob. I. Lipowicz, *Administracyjnoprawne zagadnienia informatyki*, Katowice 1984, s. 116–143.

⁸⁹ I. Lipowicz, *Administracyjnoprawne zagadnienia...*, s. 117.

⁹⁰ Zob. G. Sibiga, *Stosowanie technik informatycznych...*, rozdział I, § 2, Legalis.

Jak wskazuje się w piśmiennictwie „obserwowane do niedawna tradycyjne stosunki wewnętrzne administracji straciły na znaczeniu w procesie kształtowania stosunków informacyjnych – w relacji organów przetwarzających i administrujących danymi w postaci elektronicznej z organami administracyjnymi, podejmującymi wiążące strony rozstrzygnięcia oraz w relacjach organów z użytkownikami. Obecnie organ prowadzący postępowanie administracyjne za pomocą środków komunikacji elektronicznej zapewnia realizację praw podmiotowych obywateli wykorzystując posiadane zasoby – często samodzielnie przetwarzając i administrując danymi”⁹¹.

Stosunki informacyjne nie w każdym przypadku mają charakter stosunków nawiązywanych z organami administracji publicznej. Nie wszystkie podmioty zobowiązane w przypadku prawa do ochrony danych osobowych, prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego są takimi organami. O powstawaniu stosunków informacyjnych pomiędzy podmiotami uprawnionymi a podmiotami zobowiązanymi na gruncie tych praw można jednak mówić także wówczas, gdy zobowiązany nie jest organem władzy publicznej.

1.5.3. Informacja jako element przedmiotu i treści stosunków informacyjnych

Wskazywanie na stosunki informacyjne w kontekście prawa do ochrony danych osobowych, prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jest uzasadnione z tego powodu, że przedmiot i treść tych stosunków odnosi się do informacji. Informacja i odpowiednie postępowanie stanowi element stosunku informacyjnego jako kategorii stosunku prawnego.

Informacja, jakiej dotyczą rozważania prowadzone w niniejszej pracy, co do zasady jest rozumiana odpowiednio jako: dane osobowe, informacja publiczna i informacja sektora publicznego (w tym jako otwarte dane), ale łącznie powinna być potraktowana jako najszersza kategoria zbiorcza obejmująca wymienione tu podkategorie, których zakres wielokrotnie krzyżuje się ze sobą, tworząc obszar wspólny. W praktyce bowiem dane osobowe często stanowią równocześnie informację publiczną, a informacje publiczne są także informacją sektora publicznego. Podobnie zresztą bywa z danymi osobowymi, które mogą być informacją sektora publicznego lub stanowić element jej treści. Wszystkie te kategorie tworzą zatem wspólny zbiór desygnatów, które dodatkowo mogą koncentrować w sobie cechy charakterystyczne dla wszystkich tych trzech kategorii, a więc jednocześnie stanowić dane osobowe, informację publiczną oraz informację sektora publicznego.

⁹¹ Zob. A. Haręza, *Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej*, PME 2011/1, s. 26.

W obrębie wszystkich tych stosunków informacyjnych kategoria informacji jest kluczowym elementem uprawnień i obowiązków kształtujących ich treść. Uprawnieniem rozumianym jako element stosunku prawnego jest sytuacja, w której przepisy prawa (lub postanowienia umowne) nie nakładają na daną stronę obowiązku, ale pozwalają jej uznanie wybór określonego zachowania się, z którym skorelowany jest obowiązek określonego działania przez drugą – zobowiązaną – stronę⁹². Tak więc przez pojęcie uprawnienia rozumiana jest sytuacja, w której ze względu na określoną normę prawną określonemu podmiotowi nakazane jest zrealizowanie na rzecz innej osoby określonego zachowania się polegającego na pozytywnym działaniu wobec niej bądź też na zaniechaniu podjęcia jakichś działań⁹³. Uprawnienie zawiera więc żądanie świadczeń pozytywnych, jak i element wolności w sensie negatywnym – „wolności od”, a więc wolności prawnie chronionej⁹⁴. Obowiązek natomiast jako element stosunku prawnego można charakteryzować jako przewidziany w przepisie prawa nakazany albo zakazany adresatowi sposób zachowania się w danej sytuacji, gdzie z zachowaniem się w sposób odmienny od nakazanego związane jest zastosowanie aktu przymusu państwowego⁹⁵. Możliwe są przy tym sytuacje, w których norma prawna każdemu z jej adresatów, gdy zaistnieją określone okoliczności, wyznacza określone zachowanie się wobec innego podmiotu poprzez dokonanie pozytywnego świadczenia na jego rzecz bądź bierne znoszenie jakichś zachowań tego podmiotu i nieingerowanie w jego sprawę⁹⁶. Już ta ogólna charakterystyka uprawnień i obowiązków jako elementów stosunku prawnego pozwala na uchwycenie uprawnień i obowiązków charakterystycznych dla stosunków informacyjnych, których przedmiotem każdorazowo jest określone postępowanie względem informacji na gruncie każdego z praw informacyjnych. Jak wskazuje M. Bernaczyk, pojęcie informacji może być wspólne dla różnych konstytucyjnych uprawnień, ale rozumienie ich istoty zależy od ustalenia:

- 1) czego dotyczy informacja (o kim lub o czym informuje wykonywanie określonego prawa);
- 2) jaki cel pragnie osiągnąć prawodawca przez zapewnienie dostępności określonej informacji⁹⁷, ale również przez posługiwanie się nią w inny sposób niż zapewnianie do niej dostępu.

W dalszej części tego rozdziału kolejno scharakteryzowane zostaną prawo do ochrony danych osobowych oraz prawo dostępu do informacji publicznej i prawo do ponownego wykorzystywania, co pozwoli bliżej zaprezentować specyfikę tych praw i dać wyobrażenie o istniejących w ich ramach stosunkach informacyjnych. Niemniej już

⁹² Zob. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa...*, s. 52.

⁹³ Zob. S. Wronkowska, *Analiza pojęcia...*, s. 33.

⁹⁴ Zob. M. Błachut, *Pojęcie prawa podmiotowego we współczesnej liberalnej filozofii prawa*, RPEiS 2002/1, s. 36.

⁹⁵ Zob. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa...*, s. 52.

⁹⁶ Zob. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe...*, s. 171.

⁹⁷ M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej...*, s. 98.

na tym etapie, biorąc pod uwagę treść tychże stosunków, można wskazać na pewne kierunkowe ich rozróżnienie. W przypadku prawa do ochrony danych osobowych treścią stosunku informacyjnego zasadniczo jest uprawnienie jednostki rozumiane przede wszystkim jako wolność od nieuprawnionego indagowania jej lub pozyskiwania informacji o jej osobie powiązana z szeregiem uprawnień wynikających z określonych prawem procedur przetwarzania danych i zapewniania jednostce autonomii informacyjnej⁹⁸. Wśród nich szczególnie istotne są te związane z informacjami o okolicznościach dysponowania jej danymi osobowymi, a prawo dostępu do tychże danych jest jednym z wielu uprawnień, obok takich, które mają charakter korekcyjny i zakazowy⁹⁹.

W przypadku natomiast prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego dostęp do informacji – kwalifikowanych odpowiednio jako informacje publiczne oraz jako informacje sektora publicznego – stanowi podstawowe konstrukcyjne uprawnienie dla stosunków informacyjnych powstających przy realizacji tych uprawnień. Wprawdzie prawa te mają różne funkcje, podobnie jak i wykorzystanie informacji pozyskanej w ramach realizacji tych praw dokonywane jest w odmiennych celach i z założenia ma mieć inne przeznaczenie, jednak wspólnym dla nich elementem jest dostęp do informacji, a treścią stosunków informacyjnych w przypadku każdego z tych praw pozostaje uprawnienie w postaci zapewnienia dostępu do informacji, zaś po stronie podmiotu zobowiązanego obowiązek ich udostępniania w sposób, formie i w trybach wynikających z przepisów prawa. Uzasadnione wydaje się zatem, by o prawie dostępu do informacji publicznej oraz o prawie do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego mówić łącznie jako o „prawach dostępowych”. To zbiorcze określenie dla tych dwóch praw wydaje się dopuszczalne, tym bardziej że w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024/UE w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego wprost wskazuje się, że jej przepisy, a więc i konstrukcja ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, opierają się na istniejących w państwach członkowskich „systemach dostępu”, ponieważ tak określa się systemy dostępu do informacji publicznej, i nie zmienia krajowych przepisów określających ten dostęp¹⁰⁰. Dlatego też taki właśnie zabieg klasyfikacyjny (a jednocześnie lingwistyczny, pozwalający na uniknięcie zbędnych powtórzeń niezwykle długich nazw obu praw) jest stosowany w tej pracy.

⁹⁸ Zob. wyrok TK z 19.02.2002 r., U 3/01, OTK-A 2002/1, poz. 3.

⁹⁹ Zob. B. Fischer, M. Sakowska-Baryła, *Charakterystyka praw osób, których dane dotyczą, na gruncie RODO* [w:] *Realizacja praw osób, których dane dotyczą, na podstawie RODO*, red. B. Fischer, M. Sakowska-Baryła, Wrocław 2017, s. 23–24.

¹⁰⁰ Zob. motyw 23; art. 1 ust. 3 dyrektywy 2019/1024.

1.6. Konstytucyjny wymiar praw informacyjnych i ich relacje

W obrębie „infosfery” – jak to trafnie określała T. Górczyńska¹⁰¹ – wskazywać można na stosunki informacyjne, które kształtowane są w oparciu o przepisy dotyczące poszczególnych praw informacyjnych jednostki i które tworzą pewną jej sferę informacyjną gwarantowaną już na szczeblu rozwiązań konstytucyjnych, konkretyzowanych i uszczegóławianych – w zależności od tego, którego prawa dotyczą – w ustawach lub w przepisach Unii Europejskiej. Postawić można tezę, że każde z analizowanych tu praw podmiotowych ma swoje konstytucyjne zakorzenienie, nawet jeśli – jak ma to miejsce w przypadku prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego – Konstytucja RP takiego prawa nie gwarantuje wprost. W ten sposób uznać można przepisy ustawy zasadniczej za „budulec, czy współbudulec dla komponowania normy prawnej, która ma stawać się podstawą dla rozstrzygania spraw indywidualnych, dotyczących praw i wolności obywatela bądź podmiotu podobnego”¹⁰². Pozwala to traktować prawo do ochrony danych osobowych oraz oba prawa dostępowe jako publiczne prawa podmiotowe o charakterze informacyjnym, dla których punktem wyjścia pozostają regulacje konstytucyjne, co – siłą rzeczy – uzasadnionym czyni analizowanie ich w kontekście konstytucyjnoprawnym.

1.6.1. Informacyjne prawa podmiotowe jako wolności i prawa

Informacyjne prawa podmiotowe pozostają ze sobą w licznych relacjach, wzajemnie na siebie oddziałując, co pozwala traktować je jako prawa komplementarne i dostrzegać poprzez ich współoddziaływanie wzmacnianie statusu informacyjnego jednostki, powodując, że staje się on kompletny. Informacyjny status jednostki – jej informacyjną podmiotowość – tworzą te wolności i prawa, które wprost odnoszą się do dysponowania informacją przede wszystkim o człowieku i przez człowieka. Zasadne wydaje się wychodzenie od autonomii informacyjnej jednostki, gwarantowanej wśród konstytucyjnych wolności i praw osobistych i mającej charakter wolnościowy¹⁰³. Wpisuje się to w wolnościową koncepcję ujmowania uprawnień jednostki na gruncie ustawy zasadniczej. Dostrzegalne jest akcentowanie w literaturze przedmiotu, że wyjściowe założenie wolności jednostki oznacza swobodę podejmowania wolnego wyboru, której zakres wyznaczają jednak obowiązujące przepisy prawa, gdzie sposób identyfikacji wolności i praw jednostki wpłynął też na kolejność zamieszczania poszczególnych regulacji w ustawie zasadniczej. W Konstytucji RP przepisy dotyczące statusu człowieka i obywatela rozpoczynają się od tych, które dotyczą wolności, a w drugiej kolejności mowa o jego prawach, przy czym odwołanie się

¹⁰¹ Zob. T. Górczyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 21.

¹⁰² Zob. L. Garlicki, *Normatywna wartość ustawy zasadniczej [w:] Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 11.

¹⁰³ Zob. M. Zubik, „Wolność” a „prawo” (pięć hipotez o stosowaniu pojęć konstytucyjnych dotyczących praw człowieka), *PiP* 2015/9, s. 16–17.

do prawa oznacza uprawnienie identyfikowane z określonym stanem prawnym, a nie faktycznym¹⁰⁴. Takie zapatrywanie dotyczy właśnie autonomii informacyjnej, której refleksy dostrzegamy przy realizacji innych wolności i praw konstytucyjnie zapewnionych jednostce i która – można powiedzieć – płynnie przechodzi w wiele innych uprawnień, z którymi jest powiązana, ponieważ przysługująca jednostce kontrola nad tym, jakie informacje o niej, przez kogo, w jakim zakresie i na jakich zasadach są wykorzystywane, jest związana z każdym z gwarantowanych jej wolności lub praw i dotyczy każdej sfery jej działania.

Przyjmować należy wzorem M. Jabłońskiego i poglądów przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego przywoływanych przez tego autora, że wynikiem powyższego rozumienia wolności jest przyjęcie, że „w przypadku powstania sporu jednostki z organami państwa to nie jednostka powinna wskazać podstawę swej wolności, czy też normę dopuszczającą określony jej zakres, ale to organ państwowy ma obowiązek, ograniczając wolność jednostki, podać podstawę prawną swego działania. Zrazem, to właśnie państwo i jego organy zobowiązane zostają do stworzenia odpowiedniego systemu gwarancji zabezpieczających możliwość realizacji wolności w zakresie nieobjętym ograniczeniami”¹⁰⁵. Przy takich założeniach słuszne jest eksponowanie właściwości gwarancyjnych w obrębie uprawnień kształtujących informacyjny status jednostki, czyniąc punktem wyjścia autonomię informacyjną jednostki oraz prawo do ochrony danych osobowych, akcentując jednocześnie niezwykle istotną rolę prawa do informacji publicznej. Jest ono bowiem koniecznym warunkiem poddania władz publicznych rzeczywistej kontroli obywatelskiej stanowiącej formę uczestnictwa obywateli w życiu publicznym oraz ma przyczyniać się do podnoszenia „rzetelności i sprawności” działania instytucji publicznych, zgodnie z założeniem konstytucyjnej preambuły¹⁰⁶. W tym wymiarze prawo do informacji publicznej ma szczególne znaczenie ustrojowe. Jego realizacja pozostaje w ścisłym związku z interesem publicznym. Z tych względów treść przepisów gwarantujących to prawo należy odczytywać z uwzględnieniem jego powiązań zarówno z niektórymi zasadami konstytucji dotyczącymi ustroju państwa, jak i z prawami i wolnościami pokrewnymi¹⁰⁷.

W niniejszej pracy skoncentrowano się na trzech prawach informacyjnych, których wzajemne oddziaływanie jest specyficzne o tyle, że tworzą one pewną całość w relacji jednostki z organami władzy publicznej czy też – szerzej rzecz ujmując – z podmiotami z sektora publicznego, gdzie korzysta ona z jednej strony z gwarancji autono-

¹⁰⁴ M. Jabłoński, *Identyfikacja wolności i praw jednostki w pracach nad treścią Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 16–17 i przywołana tam literatura.

¹⁰⁵ M. Jabłoński, *Identyfikacja wolności i praw jednostki...*, s. 17.

¹⁰⁶ Zob. W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 61, teza 5.

¹⁰⁷ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja...*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 61, teza 4.

mii informacyjnej, z drugiej zaś z zapewnianych jej gwarancji dostępu do informacji o działalności państwa oraz do jego informacyjnych zasobów z szeroką możliwością ich wykorzystywania nie tylko w celach politycznych, ale również w celach ekonomicznych lub innych przez nią wybranych.

1.6.2. Konstytucyjne zakotwiczenie informacyjnych praw podmiotowych

Jak już wskazano, wśród analizowanych praw tylko prawo do ochrony danych osobowych oraz prawo dostępu do informacji publicznej są bezpośrednio zagwarantowane w Konstytucji RP – w art. 51 oraz art. 61. Pierwsze z nich poprzez odpowiednie uplasowanie w systematyce Konstytucji RP zostało w niej zakwalifikowane do praw osobistych, drugie zaś do praw politycznych¹⁰⁸.

W przypadku prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego brak bezpośredniej konstytucyjnej gwarancji. Zwykle wskazuje się na jego przede wszystkim ekonomiczny charakter, choć można w nim upatrywać także elementów charakterystycznych dla praw kulturalnych i politycznych. Wskazać przy tym należy, że podział wolności i praw na osobiste, polityczne, ekonomiczne, socjalne i kulturalne stanowi pewien standard¹⁰⁹. Brak bezpośredniej wypowiedzi ustrojodawcy co do prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego nie oznacza jednak, że nie posiada ono konstytucyjnych uwarunkowań – swego rodzaju konstytucyjnego zakotwiczenia. W przypadku tego prawa dostępowego o takich konstytucyjnych uwarunkowaniach można mówić, postrzegając je przez pryzmat ustrojowych zasad dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP), zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP), a na poziomie wolności i praw dostrzegać jego powiązania z wolnością wypowiedzi zagwarantowaną w art. 54 Konstytucji RP oraz z prawem dostępu do informacji publicznej zagwarantowanym w art. 61 Konstytucji RP, zwłaszcza że – jak już wskazano – zgodnie z unormowaniami Unii Europejskiej ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego opiera się na krajowym systemie dostępu, dla którego w Polsce podstawowe i kierunkowe zarazem są założenia wynikające właśnie z art. 61 Konstytucji RP. Poszukiwania konstytucyjnego odzwierciedlenia czy uzasadnienia dla wolności i praw nie jest zresztą zabiegiem odosobnionym, zważywszy że – jak wskazuje M. Jabłoński – w przeszłości wiele praw zostało wyinterpretowanych z zasady demokratycznego państwa prawnego. Nadto – w oparciu o wypowiedzi orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego – można twierdzić, że z konstytucyjnych wolności i praw jednostki mogą wynikać inne swobody bądź uprawnienia, co jest konsekwencją treści art. 30 Konstytucji RP, z którego wywodzić należy i takie prawa człowieka, które nie zostały skonkretyzowane w szczegółowych

¹⁰⁸ Szerzej zob. M. Jabłoński, *Klasyfikacja wolności i praw jednostki...*, s. 78–106.

¹⁰⁹ M. Jabłoński, *Klasyfikacja wolności i praw jednostki...*, s. 87.

przepisach Konstytucji RP¹¹⁰. Pamiętać przy tym trzeba, że konstytucyjny katalog wolności i praw nie jest kompletny, co więcej, należy uznać, że wraz z rozwojem cywilizacyjnym katalog ten ulega przeobrażeniom i ewoluuje¹¹¹. W tym stanie rzeczy uzasadnione jest, aby zrysować relacje pomiędzy przywołanymi wyżej wolnościami i prawami zastrzeżonymi w art. 51, 54 oraz 61 Konstytucji RP jako tymi, które stanowią najistotniejsze tło konstytucyjne dla analizowanych tu praw informacyjnych oraz charakterystycznych dla nich stosunków informacyjnych.

1.6.3. Relacje pomiędzy gwarancjami wynikającymi z art. 51, 54 oraz 61 Konstytucji RP

Charakter relacji pomiędzy gwarancjami wynikającymi z art. 51, 54 oraz 61 Konstytucji RP nie jest jednolicie ujmowany w literaturze. Wskazuje się m.in. na to, że art. 54 Konstytucji RP zawiera regulację najszerszą, zapewniając każdemu wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (ust. 1), z jednoczesnym zakazem cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu oraz koncesjonowania prasy (ust. 2), a co za tym idzie – pozostałe unormowania dotyczące uprawnień informacyjnych jedynie konkretyzują tę wolność w różnych aspektach¹¹². Równocześnie informacyjne wolności i prawa uznaje się za autonomiczne i samoistne instytucje, regulujące odrębne materie, choć bez wątpienia ze sobą powiązane¹¹³ i pozostające w różnych relacjach i zależnościach¹¹⁴. Taki właśnie sposób postrzegania stosunków zachodzących pomiędzy informacyjnymi uprawnieniami jednostki wydaje się najbardziej adekwatny i uzasadniony¹¹⁵. Zależ-

¹¹⁰ M. Jabłoński, *Klasyfikacja wolności i praw jednostki...*, s. 83 i przywołane tam orzecznictwo i literatura.

¹¹¹ M. Jabłoński, *Klasyfikacja wolności i praw jednostki...*, s. 85–86.

¹¹² Zob. J. Jendrośka, M. Stoczkiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej a regulacje szczególne*, PiP 2003/6, s. 91–92; A. Frankiewicz, *Regulacja wolności wypowiedzi w polskim porządku prawnym* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 367; M. Jabłoński, K. Wygoda, *Konstytucyjne uprawnienia jednostki w sferze informacyjnej* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 127; podobnie w odniesieniu do art. 61 Konstytucji RP zob. A. Bałaban [w:] M. Zubik, A. Szmyt, A. Bałaban, M. Granat, P. Winczorek, *Opinie w sprawie dostępu do informacji w Kancelarii Sejmu*, Prz. Sejm. 2003/1, s. 69, opinia nr 3.

¹¹³ Por. L. Wiśniewski, *Wolność prasy w świetle Konstytucji RP, ustaw oraz wiążącego Polskę prawa międzynarodowego. Problemy podstawowe* [w:] *Wolność słowa w mediach*, red. D. Górecki, Spała 2003, s. 22; W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja...*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 61, teza 6.

¹¹⁴ Szerzej zob. M. Sakowska, *Prawo do ochrony danych osobowych a wolność wypowiedzi*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 2006/10; M. Sakowska, *Relacje między prawem do ochrony danych osobowych a prawem do informacji publicznej*, St. Pr.-Ek. 2005/72, s. 53 i n.; G. Sibiga, *Komplementarność czy kolizja?*..., s. 153 i n.; K. Tarnacka, *Prawo do informacji w Polsce*, PiP 2003/5, s. 69.

¹¹⁵ W literaturze spotkać można także zapatrywanie, według którego postanowienia art. 54 Konstytucji RP mogą być uznane za element kształtujący szerszą kategorię określaną jako „wolność informacji” – obok przepisów art. 14 i 61 Konstytucji RP. Zob. A. Młynarska-Sobaczewska, *Wolność informacji w prasie*, Toruń 2003, s. 95.

ności te celnie ujmuje Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że „po pierwsze, stosunek art. 54 ust. 1 do art. 61 jest klarowny: zakres przedmiotowy tego pierwszego, czyli wolności informacji (stanowiącej komponent wolności słowa), jest oczywiście szerszy od drugiego, tj. prawa do informacji (...). Po drugie, skoro obywatele mają konstytucyjnie zagwarantowane prawo do uzyskiwania informacji na dany temat, to tym bardziej informacje te (przedmiotowo tożsame) objęte są wolnością ich pozyskiwania i rozpowszechniania (choćby trzeba podkreślić, że nie zachodzi relacja odwrotna), a zatem każde naruszenie konstytucyjnego prawa do informacji stanowić będzie równocześnie naruszenie wolności informacji uregulowanej w art. 54 ust. 1 Konstytucji. Po trzecie, skoro art. 61 ust. 1 ustanawia konstytucyjny wyłom w sferze praw i wolności przysługujących osobom pełniącym funkcje publiczne, to znaczy, że prawo do informacji może uzasadniać zmniejszenie ochrony prawnej, jaką państwo winno zapewniać także innym immanentnie związanym z godnością człowieka wartościom wymienionym w art. 47 Konstytucji (w tym czci oraz dobremu imieniu)”¹¹⁶.

Prawo do ochrony danych osobowych, wolność wypowiedzi oraz prawo dostępu do informacji publicznej zasadniczo mają różne zakresy przedmiotowe, ponieważ służą ochronie różnych wartości i interesów jednostki, ale ich zakresów nie da się rozgraniczyć w sposób bezwzględny, ponieważ zawsze pozostają pewne wspólne dla nich obszary oddziaływań. Wolność wypowiedzi odnosi się do wszelkich informacji, do których dostęp nie został ograniczony ustawowo dla poszanowania wolności i praw innych osób, bądź ze względu na inne wartości wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a więc dotyczy informacji, o których stanowią art. 51 i 61 Konstytucji RP¹¹⁷. Jednak pozyskiwanie czy rozpowszechnianie informacji, o którym mowa w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, na gruncie art. 51, 61 następuje w innym kontekście, a sprecyzowanym w nich uprawnieniom towarzyszą skonkretyzowane obowiązki po stronie władz publicznych nakierowane na realizację praw informacyjnych w odmiennych obszarach¹¹⁸.

Prawo do ochrony danych osobowych pozostaje w rozlicznych relacjach z wolnością wypowiedzi i prawem dostępu do informacji publicznej, przy czym w praktyce bardziej eksponowane wydają się powiązania ochrony danych właśnie z tym ostatnim. Zdarza się, że jednocześnie respektowanie obu tych praw napotyka na liczne problemy. Z uwagi na wartości, których gwarantowaniu prawa te służą, w zależności od okoliczności, w tym zależnie od zakresu i formy udostępnianych informacji, mogą być one ujmowane jako prawa komplementarne albo jako konkurujące ze sobą. W praktyce zaś okazuje się, że względy ochrony danych osobowych stanowią istotną przesłankę ograniczania dostępu do informacji publicznej, która niekiedy bywa nadużywana¹¹⁹. Z punktu widzenia modelowego podobnie kształtuje się relacja

¹¹⁶ Wyrok TK z 12.05.2008 r., SK 43/05, OTK-A 2008/4, poz. 57.

¹¹⁷ K. Tarnacka, *Prawo do informacji w Polsce...*, s. 70.

¹¹⁸ Zob. M. Sakowska-Baryła, *Dostęp do informacji publicznej...*, s. 25.

¹¹⁹ E. Kulesza, *Ochrona (nie)konieczna*, „Wprost” z 26.06.2000 r.; E. Kulesza, *GIODO odpowiada. Prawo do informacji*, „Prawo i Życie” 2000/10, s. 49; wyrok NSA z 24.06.1999 r., II SA 686/99, LEX nr 46190.

prawa do ochrony danych osobowych z prawem do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Stosunkowo niewielkie upowszechnienie ponownego wykorzystywania, a co za tym idzie dość wąska praktyka w tym względzie, nie pozwala jednak na tak kategoryczną ocenę. Tymczasem styk tego dostępowego prawa z ochroną danych osobowych jest niezwykle istotny, wzięwszy pod uwagę perspektywę szerokiego realizowania zamysłu otwierania danych publicznych. To tendencja nieuchronna w dobie szybkiego rozwoju technologicznego i związanej z nim potrzeby zapewnienia odpowiedniego poziomu cyfryzacji zasobów, innowacyjności i dostępu do otwartych danych. Obszar ten może być jednak newralgiczny, gdy otwieranie danych dotyczy takich zasobów informacyjnych, które obejmują dane osobowe.

1.7. Komplementarność jako cecha relacji prawa do ochrony danych osobowych oraz praw dostępowych

1.7.1. Pojęcie komplementarności

Na komplementarność informacyjnych praw jednostki można wskazywać zarówno w odniesieniu do praw będących przedmiotem prowadzonych tu analiz, a zatem prawa do ochrony danych osobowych, prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, jak i innych wolności i praw przysługujących człowiekowi. Komplementarność, a więc relacja dopełniania i uzupełniania¹²⁰ jest bowiem cechą, jaką przypisać można wolnościom i prawom jednostki, które współlistniejąc, kształtują sytuację prawną człowieka, ale i potwierdzają te aspekty jego podmiotowości prawnej, których źródłem jest niezbywalna godność jako wartość konstytucyjna stanowiąca podstawę całej konstytucyjnej aksjologii, przesądzając o niepozytywistycznych źródłach całego systemu prawa¹²¹. Analiza praw informacyjnych z perspektywy ich komplementarności znajduje uzasadnienie w zasadzie niepodzielności i wzajemnych powiązań między wszystkimi prawami człowieka¹²². Zasadę tę w literaturze określa się także jako zasadę integralności praw człowieka i rozumie się ją jako jedność, niepodzielność i współzależność wszystkich praw przysługujących jednostce¹²³. Jest to spójne z założeniem, że wszystkie prawa człowieka stanowią pewien system całościowy – swoiste *integralum*. Jeśli zatem w sposób niekwestionowany respektuje się integralność człowieka, postrzegając go właśnie jako *integralum*, to jako *integralum* traktowane być powinny jego elemen-

¹²⁰ Słownik języka polskiego, t. 1, red. M. Szymczak, 1978, s. 978.

¹²¹ Zob. P. Tuleja [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, komentarz do art. 30.

¹²² M. Nowak, *Trzy generacje praw człowieka. Ich znaczenie w świetle przesłanek ideowych i historycznych oraz w świetle ich genezy* [w:] *Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona*, red. B. Banaszak, Wrocław 1993, s. 105.

¹²³ T. Jasudowicz, *Zasady ogólne prawa międzynarodowego prawa człowieka* [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona. Podręcznik dla studentów prawa i administracji*, Toruń 2005, s. 183.

tarne potrzeby materialne i duchowe oraz wszystkie jego prawnie chronione wolności i prawa gwarantowane jemu w prawie krajowym i międzynarodowym, niezależnie od tego, według jakich kryteriów są one klasyfikowane – bezpośrednio w prawodawstwie poprzez przyporządkowanie ich w ramach wyodrębnionych i osobno nazwanych jednostek redakcyjnych aktów prawnych czy też w literaturze¹²⁴.

1.7.2. Komplementarność praw informacyjnych jako zabezpieczenie integralności informacyjnej człowieka

O komplementarności praw informacyjnych możemy mówić jako o zabezpieczeniu integralności informacyjnej jednostki. Posługiwanie się właśnie takim terminem na określenie informacyjnej sfery funkcjonowania człowieka należy uznać za uzasadnione współcześnie, gdy informacja stanowi centralne pole zainteresowania w sferze władzy, polityki, gospodarki informacją, a więc oczywisty i podstawowy komponent społeczeństwa informacyjnego¹²⁵.

Ponadto każde z praw informacyjnych w jakimś sensie i zakresie pozostaje powiązane z konstytucyjnymi zasadami ustrojowymi nie tylko dlatego, że wartości odzwierciedlane w tych prawach jednostki mają charakter instrumentalny (korzystanie z nich nie jest zwykle celem samym w sobie, lecz środkiem do realizacji innego celu), ale również dlatego, że zapewnienie ich realizacji stanowi ich oczywistą konsekwencję i odzwierciedlenie. Jako pierwszoplanową w tym ujęciu traktować należy zasadę dobra wspólnego; na względzie trzeba tu też mieć zasadę suwerenności narodu oraz zasadę zrównoważonego rozwoju, choć oczywiście nie jest to wyliczenie wyczerpujące. Na tle tych zasad także rysuje się wzajemnie dopełniająca realizacja tych praw.

Komplementarność jest taką właściwością praw informacyjnych – takim aspektem ich oddziaływań – który w literaturze i orzecznictwie nie spotyka się z równie częstym zainteresowaniem, jak problematyka występujących między nimi napięć, co zresztą wydaje się naturalną kolejną rzeczą, ponieważ wypowiedzi judykatury zwykle pojawiają się tam, gdzie istnieje spór, konflikt interesów i konieczność rozważań, której zasadzie, wartości, dobru dać pierwszeństwo¹²⁶. Tymczasem jednak bliższa analiza prawa do ochrony danych osobowych oraz praw dostępowych pokazuje, że w pewnych kontekstach prawa te się wyraźnie dopełniają, wzmacniając obszar integralności informacyjnej jednostki. Ten rodzaj wzajemnego oddziaływania jest

¹²⁴ T. Jasudowicz, *Zasady ogólne prawa międzynarodowego...*, s. 181–182.

¹²⁵ Szerzej na temat społeczeństwa informacyjnego zob. M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej...*, s. 40; M. Golka, *Czym jest społeczeństwo informacyjne*, RPEiS 2005/4, s. 253–265.

¹²⁶ Szerzej o rozróżnieniu tych pojęć zob. A. Kalisz, *Rozwiązywanie kolizji norm i zasad w kontekście praw człowieka. Uwagi teoretycznoprawne* [w:] *Wolność wypowiedzi versus wolność religijna. Studium z zakresu prawa konstytucyjnego, karnego i cywilnego*, red. A. Biłgorajski, Warszawa 2015, s. 3 i n.; M. Kordela, *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, RPEiS 2006/1, s. 39 i n.

dostrzegalny w przypadku rzeczonych praw, ponieważ każde z nich zabezpiecza informacyjne potrzeby jednostki w poszczególnych aspektach jej funkcjonowania w społeczeństwie i obrocie prawnym, stąd mówić można w tym obszarze o ich zbliżonych właściwościach. Prawa informacyjne gwarantują jednostce równocześnie sprawowanie kontroli nad jej własną sferą informacyjną, a przynajmniej względną przewidywalność tego, kto i na jakich zasadach może te informacje wykorzystywać, a także szerokie możliwości pozyskiwania informacji oraz korzystania z nich w samodzielnie określanych celach. Ta ostatnia kwestia w niniejszej pracy analizowana jest w zakresie prawa dostępu do informacji publicznej, otwierania danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, choć obszar pozyskiwania i rozpowszechniania informacji jest znacznie szerszy i konstytucyjnie gwarantowany jako wolność określana mianem „wolności wypowiedzi” czy „wolności słowa”, aczkolwiek żadne z tych pojęć w treści gwarantującego ją art. 54 Konstytucji RP nie występuje. Zakres tejże wolności nie ogranicza się do relacji jednostka – sektor publiczny, a od strony przedmiotowej nie dotyczy wyłącznie pozyskiwania informacji określanej jako „informacja publiczna” czy „informacja sektora publicznego”, lecz wszelkiego rodzaju informacji.

1.7.3. Komplementarność praw informacyjnych jako aspekt praw człowieka

Rozważając kwestię komplementarności, skupić należy się na komplementarności praw informacyjnych jako aspekcie praw człowieka, mając w pamięci, że harmonia między tymi prawami nie jest idealna, a w praktyce sama idea praw człowieka wykazuje wiele wewnętrznych napięć, sprzeczności i kontrowersji¹²⁷. Nie sposób zresztą tych napięć uniknąć chociażby ze względów aksjologicznych, jako że – jak celnie ujmuje to J. Zajadło – „prawa człowieka same w sobie są bowiem jedną wielką aksjologią”¹²⁸, a ich treść, a także wyodrębnienie i przypisanie cech samoistości i normatywnej odrębności uwarunkowane są m.in. względami rozwoju cywilizacyjnego¹²⁹. To zwłaszcza znamienne w przypadku prawa do ochrony danych osobowych oraz prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, każde z nich bowiem mogło zostać wyodrębnione dopiero na pewnym szczeblu społecznego i technologicznego rozwoju¹³⁰. Pojawiły się bowiem, gdy rola technologii cyfrowych, a przede wszystkim upowszechnienie i rozwój Internetu, stały się jednym z czołowych wyzwań dla ochrony informacyjnej sfery jednostki i legły u podstaw regulacji ochrony danych oso-

¹²⁷ J. Zajadło, *Jaka aksjologia praw człowieka?*, PiP 2019/1, s. 6.

¹²⁸ J. Zajadło, *Jaka aksjologia...*, s. 3.

¹²⁹ Jak wskazuje N. Malec – prawa człowieka należy ujmować w konkretnym planie historycznym, co parafrazuje przytoczeniem stwierdzenia, że „ilu autorów, ile stanów społecznych i epok, tyle praw człowieka”, zob. N. Malec, *Prawa człowieka jako humanistyczna, prawnicza i politologiczna sentencja*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2019/3, s. 53.

¹³⁰ Zob. M. Sakowska-Baryła, *Prawo do ochrony danych osobowych*, Wrocław 2015, s. 34 i n.

bowych jako ściśle związanej z rozwojem technologii¹³¹. Internet i technologie stały się również „podstawowym spoiwem dla idei otwartego rządu”¹³², a także źródłem i przyczyną ewolucji w kierunku społeczeństwa informacyjnego i naukowego, umożliwiając człowiekowi uzyskiwanie nowych dróg dostępu i zdobywania wiedzy¹³³.

Idealne, jednoznaczne ujęcie praw człowieka, a także jednoznaczne opowiedzenie się za ich uniwersalizmem czy zrelatywizowaniem, jak i wyraźnym, zamkniętym sklasyfikowaniem swoistych cech i charakteru oddziaływań jest zresztą niemożliwe także dlatego, że prawa człowieka (w tym objęte prowadzonymi tu rozważaniami) są przedmiotem regulacji na poziomie prawa krajowego, międzynarodowego, europejskiego, stąd także ów odmienny typ zobowiązań powstających na tych płaszczyznach regulacyjnych powoduje, że koherencja ta nie zawsze jest oczywista. Tak jak i niełatwe okazuje się ustalenie wyczerpującego katalogu wzajemnych powiązań i charakterystycznych cech, ponieważ rozwój coraz to nowych generacji praw człowieka¹³⁴ może prowadzić do ich swoistej hipertrofii, a w rezultacie do konfliktu różnych idei¹³⁵.

Wielowątkowe relacje w obrębie praw informacyjnych stanowią wycinkowe odzwierciedlenie natury praw człowieka, o których można za T. Jasudowiczem powiedzieć, że są one złożonym zjawiskiem normatywnym, tak jak i złożona jest sama natura człowieka i różnicowane są współistniejące obszary rozwoju jego osobowości¹³⁶. Nie jest możliwe, aby wyznaczyć pomiędzy wolnościami i prawami wyraźną linię demarkacyjną w taki sposób, by dookreślić wzajemny wpływ i powiązania, a także ustalić granice ich równej, sprawiedliwej realizacji¹³⁷. Tak też jest w przypadku analizowanych tu praw informacyjnych, które pozostają w istotnym wzajemnym powiązaniu, ale jednocześnie na które współoddziałują również inne wolności i prawa w aspekcie informacyjnym. Nie wymaga to zresztą dodatkowych ustaleń, gdyż można przyjąć za bezsporne, że złożona natura praw człowieka, w tym zwłaszcza ich wspólny rodowód wywodzący się z uniwersalnego źródła, jakim jest godność osobowa, otwiera tę koncepcję na wszystko to, co decyduje o godnej ludzkiej egzystencji, a całokształt praw człowieka odpowiada istocie jego godności, ponieważ prawa te odnoszą się do zaspokajania jego podstawowych potrzeb, korzystania przezeń z wolności, jego stosunków z innymi osobami¹³⁸. Jak zresztą zauważa się w piśmiennictwie, najnowsze orzecznictwo organów międzynarodowej ochrony praw

¹³¹ A. Mednis, *Prywatność od epoki analogowej do cyfrowej – czy potrzebna jest redefinicja?* [w:] *Prywatność a jawność – bilans 25-lecia i perspektywy na przyszłość*, red. A. Mednis, Warszawa 2016, s. 3.

¹³² A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, s. 70.

¹³³ Zob. motyw 2 i 3 dyrektywy 2003/98/WE.

¹³⁴ Na temat generacji praw człowieka szerzej zob. M. Nowak, *Trzy generacje praw człowieka...*, s. 105–118., K. Stępnia, *Koncepcja jurydyzacji czwartej generacji praw człowieka w międzynarodowym systemie ochrony*, Prz. Sejm. 2019/2, s. 109–111.

¹³⁵ J. Zajadło, *Jaka aksjologia...*, s. 7.

¹³⁶ T. Jasudowicz, *Zagadnienia wstępne* [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005, s. 25.

¹³⁷ M. Augustyniak, *Pojęcie, istota oraz geneza wolności...*, s. 15.

¹³⁸ B. Gronowska, *Europejska Konwencja Praw Człowieka a prawa drugiej generacji – kilka refleksji o zacieraniu granic*, EPS 2013/9, s. 4.

człowieka potwierdza ewolucję w kierunku coraz bardziej wyraźnego zacierania granic pomiędzy poszczególnymi kategoriami praw człowieka, co nie powinno zdumiewać, skoro wszystkie one mają swoje uniwersalne źródło w godności osobowej człowieka¹³⁹.

W przypadku analizowanych tu praw informacyjnych, ich wzajemnych wzmocnień i powiązań, dobrze widoczna jest tendencja swoistego przenikania się tradycyjnych praw człowieka oraz praw formułowanych – dekodowanych i gwarantowanych – bardziej współcześnie, a także rozszerzania sposobu interpretacji wielu tradycyjnych praw, a zwłaszcza wolności osobistych, co dzieje się pod wpływem postępu nauki i techniki, stwarzających nowe zagrożenia dla tych praw, ale i nowe obszary ich oddziaływania¹⁴⁰. Takim wciąż nowym prawem jest prawo do ochrony danych osobowych. Podobnie rzecz się ma z prawem do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, które bezsprzecznie związane jest z rozwojem technologii i cyfryzacją i na którego przykładzie wskazywać można na to, że katalog praw przysługujących jednostce nie jest zamknięty, co dotyczy zarówno praw gwarantowanych w prawie międzynarodowym¹⁴¹, jak i konstytucyjnego katalogu praw i wolności¹⁴². Te dwa prawa dobrze odzwierciedlają stwierdzenia, że postęp naukowo-techniczny modyfikuje sposób realizacji i gwarantowania praw człowieka, w tym praw społeczno-ekonomicznych i kulturalnych, oddziałuje na stosunki społeczne i sytuację jednostki, co powoduje, że ochrona praw człowieka przed nowymi zagrożeniami oraz wykorzystanie dynamicznie rozwijających się nauki i techniki w celu szerszego zagwarantowania tych praw wymagały i wymagają podejmowania kroków w skali uniwersalnej – w tym przypadku w skali Unii Europejskiej¹⁴³. W konsekwencji współcześnie możemy wskazywać jako na komplementarne, a zatem wzajemnie dopełniające się prawa nowszej generacji oraz prawa tradycyjne, takie jak prawo do informacji, a także wolność wypowiedzi, ponieważ w aspekcie komplementarności praw informacyjnych i do tej wolności należy sięgnąć. Wolność wypowiedzi to bowiem kategoria najszersza, z którą w jakiejś mierze splecione jest każde z praw analizowanych w tej pracy.

W związku z przyjętą perspektywą rozważań, na uboczu w tej części analiz pozostawiamy kwestię nieuchronnych napięć¹⁴⁴ czy konfliktu¹⁴⁵, które mogą pojawić się

¹³⁹ B. Gronowska, *Europejska Konwencja Praw Człowieka...*, s. 5.

¹⁴⁰ Zob. A. Michalska, *Uniwersalizm praw człowieka* [w:] *Państwo, prawo, obywatel. Zarys studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, red. J. Łętowski, W. Sokolewicz, Ossolineum 1989, s. 594.

¹⁴¹ A. Michalska, *Uniwersalizm praw człowieka...*, s. 594.

¹⁴² M. Jabłoński, *Klasyfikacja wolności i praw jednostki...*, s. 85.

¹⁴³ Zob. A. Michalska, *Uniwersalizm praw człowieka...*, s. 594.

¹⁴⁴ I. Lipowicz [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 114.

¹⁴⁵ Celnie do tej kwestii odnosi się M. Zubik, zob. M. Zubik, „Wolność” a „prawo”..., s. 17; zob. także J. Korczak, *Konflikt zasady jawności informacji publicznej o działaniach organów jednostek samorządu terytorialnego z przepisami o ochronie danych osobowych na tle uchwał w sprawie rozpatrywania skarg na działania organów i kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych* [w:] *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie. Wybrane zagadnienia prawne*, red. E. Pierzchała, M. Woźniak, Opole 2010, s. 327 i n.

przy realizacji prawa do ochrony danych osobowych i praw dostępowych, ponieważ te zagadnienia zostały omówione osobno. Wskazać przy tym należy, że komplementarność prawa do ochrony danych osobowych oraz praw dostępowych w niniejszych badaniach pozostaje swoistym założeniem modelowym, uogólnieniem – założeniem wyjściowym – wprawdzie nieidealnym, jednak mającym oparcie we właściwościach i istocie tych praw.

1.7.4. Wspólne elementy treści praw informacyjnych jako przejaw ich komplementarności

Mówienie o konstytucyjnych prawach i wolnościach jednostki wymaga ustalenia ich treści. Następuje to poprzez określenie treści normatywnej poszczególnych praw jednostki oraz wskazanie sposobu rozstrzygania w razie dojścia do kolizji¹⁴⁶. Jednak bywa, że owa treść w pewnym zakresie jest wspólna dla różnych wolności i praw, którym nadano gwarancje normatywne. Takim wspólnym elementem jest informacja i dysponowanie informacją w różnych kontekstach i przy zróżnicowanym jej znaczeniu z punktu widzenia istoty poszczególnych praw. Może ona bowiem pozostawać jednym z komponentów kształtujących jądro (trzon, istotę) konkretnej wolności lub prawa¹⁴⁷, może też stanowić jedynie element subsydiarny, pochodny, wzmacniający przy realizacji tychże. I właśnie w tym ostatnim ujęciu poszukiwać należy swoistych refleksów komplementarności analizowanych tu uprawnień informacyjnych względem wolności i praw człowieka. Należy przy tym wziąć pod uwagę, że informacja ma znaczenie zarówno w sferze prywatnej, jak i w życiu publicznym, a dzięki dostępowi do niej i dzięki odpowiedniemu jej wykorzystaniu możliwy jest rozwój jednostki oraz prawidłowe funkcjonowanie systemu organów władzy publicznej¹⁴⁸. W Konstytucji RP pojęcie informacji pojawia się w różnych kontekstach, aczkolwiek trudno mówić o niej jako o dobru samoistnym. Należy wskazywać raczej na to, że ma ona charakter instrumentalny – jej uzyskanie, rozpowszechnienie, wykorzystanie, ochrona są środkiem do osiągnięcia jakiegoś stanu, wywołania jakiegoś skutku, zabezpieczenia jakiegoś interesu. Pojęcie informacji jest związane z bliżej nieokreślonym zasobem, które jednostka może swobodnie pozyskiwać i rozpowszechniać, ale w większości wypadków informacja pojawia się jednak w związku z określoną działalnością organów władzy publicznej w relacji do podmiotów prawa prywatnego oraz w odniesieniu do innych organów władzy publicznej. Niemniej informacja lub jej pochodne dla ustrojodawcy są ważną materią, która służy zapewnieniu równowagi między różnymi interesami. Z tego względu została ona ob-

¹⁴⁶ Zob. P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne* [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 26.

¹⁴⁷ Wyrok TK z 25.05.1999 r., SK 9/98, OTK 1999/4, poz. 78.

¹⁴⁸ Zob. A. Syryt, *Konstytucyjne uwarunkowania ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego* [w:] *Jawność i jej ograniczenia. Dostęp i wykorzystywanie*, t. 5, red. A. Piskorz-Ryń, Warszawa 2015, s. 187.

jęta konstytucyjną ochroną jako składowa wolności i praw jednostki, co powoduje, że określone treści związane z informacjami należy interpretować przez pryzmat zasad i wartości konstytucyjnych¹⁴⁹. Podobnie rzecz się ma w przypadku regulacji zawartych w aktach Unii Europejskiej, które mamy na względzie, analizując prawa informacyjne.

Pewne przenikanie się koncepcji i ujęć gwarancji dla autonomii informacyjnej jednostki, jakie zaobserwować można było na etapie prac nad Konstytucją RP, stanowić może dobre zobrazowanie tego, jak wielorako postrzegana być może treść i natura praw informacyjnych, w tym prawa do ochrony danych osobowych, i jak różnorodnie można podchodzić do sposobu jego zapewnienia, także w relacji z prawem dostępu do informacji publicznej. Ta wielorakość podejść do sposobu gwarantowania dotyczyła zresztą także innych wolności i praw na etapie prac nad nową konstytucją po transformacji ustrojowej¹⁵⁰. Można wskazywać na dwoistość postrzegania prawa do ochrony danych osobowych w poszczególnych projektach ustawy zasadniczej. W części z nich proponowano, by regulować je przy okazji formułowania gwarancji ochrony prywatności życia osobistego i rodzinnego. Tak było w projektach konstytucji przedłożonych przez SLD, PSL, NSZZ „Solidarność”, a także we wcześniejszych od nich projekcie Komisji Konstytucyjnej Sejmu z 1991 r.¹⁵¹ oraz projekcie zespołu pod kierunkiem S. Zawadzkiego¹⁵². W tym ujęciu prawo do ochrony danych osobowych traktowano jako element prawa do prywatności lub przynajmniej funkcjonalnie wiązano je z ochroną prywatności. Jednakże w innej grupie projektów prawo do ochrony danych osobowych łączono z prawem obywateli do uzyskiwania informacji o działalności władz publicznych, które powszechnie określamy prawem dostępu do informacji publicznej. Tak było w przypadku projektu „Karty Praw i Wolności” oraz projektu Unii Demokratycznej¹⁵³. W ten sposób traktowano samookreślenie informacyjne jako prawo komplementarne w stosunku do prawa dostępowego – jako jego oczywistą konsekwencję w warunkach demokracji i jawności życia publicznego. Zupełnie jakby projektodawcy dostrzegali to, że w przypadku gdy obywatel ma prawo do informacji o działalności organów publicznych, jednocześnie powinien mieć prawo dostępu do tego odcinka działalności takich podmiotów, jakim jest gromadzenie informacji o nim samym¹⁵⁴.

¹⁴⁹ A. Syryt, *Konstytucyjne uwarunkowania...*, s. 187.

¹⁵⁰ Szerzej zob. K. Działocha, *Idee przewodnie wolności i praw jednostki w procesie uchwalania Konstytucji RP* [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. 1, *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010, s. 3 i n.

¹⁵¹ Zob. M. Kallas, *Projekty konstytucyjne 1989–1991*, Warszawa 1992, s. 25–26, 60.

¹⁵² Projekt ten powstał w ramach programu badawczego, którego realizacja miała początek przed 1989 r. Zob. R. Chruściak, *Projekty konstytucji 1993–1997*, cz. 1, Warszawa 1997, s. 6.

¹⁵³ Szerzej zob. B. Banaszak, *Prezydencki projekt Karty Praw i Wolności*, Prz. Sejm. 1993/1, s. 62 i n.; W. Sokolewicz, *Uwagi o projekcie Karty Praw i Wolności*, PiP 1993/4, s. 66 i n.

¹⁵⁴ Zob. M. Sakowska-Baryła, *Konstytucjonalizacja prawa do ochrony danych osobowych w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016/4, s. 135.

1.7.5. Wzajemne dopełnienie i współrealizacja prawa do ochrony danych osobowych i praw dostępowych

Różnorodność powiązań zachodzących pomiędzy uprawnieniami informacyjnymi wciąż jest dostrzegalna. Ich wzajemne dopełnianie się widoczne jest w różnych obszarach. Uzasadnia to próbę oceny ich charakteru i klasyfikacji. Nader często rozważaniom skoncentrowanym wokół prawa do ochrony danych osobowych i uprawnień dostępowych towarzyszy założenie, że ich relacja sprowadza się zwykle do konieczności „wyważania zasad”, „wyważania wartości”, „ważenia interesów” odpowiedniego ograniczenia korzystania z któregoś z nich bądź przyznania mu pierwszeństwa przed innymi. Wyjaśnienia wymaga, że powyższymi zwrotami posłużono się tu jako powszechnie spotykanymi w praktyce orzeczniczej i literaturze, bez wyraźnej intencji rozstrzygania o prawidłowości bądź nieprawidłowości ich zastosowania i z uwzględnieniem tego, że terminologia ta pozostaje nieprecyzyjna¹⁵⁵. Chodzi w tym miejscu wyłącznie o to, aby ukazać powszechnie eksponowane dokonywanie apriorycznej oceny co do pierwszeństwa realizacji któregoś z tak określonych praw. Ocena taka nie ma jednak charakteru uniwersalnego w perspektywie konstytucyjnoprawnej, a w realiach stosowania przepisów o ochronie danych osobowych, o dostępie do informacji publicznej oraz o otwieraniu danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego wielokrotnie w ogóle nie zachodzi konieczność jej przeprowadzania. Przepisy te są bowiem współstosowane w takim znaczeniu, że jednocześnie ten sam podmiot zobowiązany zapewnia dostęp do informacji publicznej lub umożliwia ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, czyniąc to wszystko z zachowaniem procedur wynikających z przepisów o ochronie danych osobowych¹⁵⁶. Przeświadczenie o niezbędności dokonywania wspomnianej oceny co do pierwszeństwa zasad stanowi o zaledwie jednostronnym postrzeganiu relacji pomiędzy analizowanymi tu uprawnieniami informacyjnymi. Idąc tym tokiem rozumowania, odrywamy od siebie dwie immanentne potrzeby człowieka i powiązane z nimi prawa, a więc potrzebę samookreślenia informacyjnego poprzez kontrolę dostępnej sfery informacji o samym sobie oraz potrzebę poznania i związane z nią poszukiwanie informacji, korzystanie z dostępu do niej, możliwość jej redystrybucji i czerpania z jej zasobów¹⁵⁷. Równocześnie osadzamy owe wyabstrahowane – oderwane od siebie – uprawnienia informacyjne jako funkcjonujące wyłącznie w relacji ze sferą zewnętrzną wobec podmiotu tych uprawnień, a więc kształtowaną przez prawa i wolności in-

¹⁵⁵ Zob. J. Karczewski, T. Stawecki, *Prywatność i jawność – wążenie zasad prawnych* [w:] *Prywatność a jawność – bilans 25-lecia i perspektywy na przyszłość*, red. A. Mednis, Warszawa 2016, s. 134.

¹⁵⁶ M. Sakowska-Baryła, *Dostęp do informacji publicznej...*, s. 76 i n.; M. Sakowska-Baryła [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2018, s. 611–612, komentarz do art. 86; B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, *Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji...*, 2019, s. 243.

¹⁵⁷ Zob. T. Górzyńska, *Geneza i rozwój prawa do informacji* [w:] *Współczesne problemy samorządu terytorialnego. Dostęp do informacji publicznej*, red. A. Drgoń, A. Lityński, G. Sibiga, Tychy 2004, s. 126; G. Sibiga, *Komplementarność czy kolizja?*..., s. 151.