Małgorzata Babula¹

**Dobra administracja jako „szkiełko zegarowe” dla
art. 12 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka**

Słowa kluczowe: prawo do prywatności, ochrona danych osobowych, przetwarzanie danych osobowych, Powszechna Deklaracja Praw Człowieka

Keywords: right to privacy, protection of personal data, processing of personal data, Universal Declaration of Human Rights

Streszczenie

Jak stanowi Europejski Kodeks Dobrej Administracji², dobra administracja tworząc jedno z podstawowych praw człowieka kreuje określone standardy etyczne, które zostały uregulowane w EKDA a wywodzą się m.in. z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Prawo do dobrej administracji jest swoistą zasadą prawa Unii Europejskiej, zagwarantowaną artykułem 41. Karty Praw Podstawowych, a prawo do ochrony danych osobowych stanowi (obok m.in. prawa do wysłuchania oraz prawa do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy) jeden z jej elementów³. Celem artykułu jest omówienie zagadnienia prawa do prywatności ujętego w artykule 12 PDPC, również w kontekście ochrony danych osobowych, zawężonym natomiast do perspektywy prawa jednostki do dobrej administracji. Ponieważ ochrona danych osobowych nie jest samodzielnym tworem, wiąże się bowiem ściśle z prawem człowieka do prywatności, z tego powodu artykuł dotyczy tych dwóch przestrzeni.

¹ ORCID ID: 0000-0001-5570-1814, doktor, Katedra Prawa Konstytucyjnego i Stosunków Międzynarodowych WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa. E-mail: malgorzata.babula@gmail.com.

² Zwany dalej EKDA.

³ <http://www.ombudsman.europa.eu/code/pl/default.htm#/page/7>; s. 7 i n. (11.12.2018).

Abstract**Good administration as a „watch-glass” for Art. 12 of Universal Declaration of Human Rights**

As the European Code of Good Administrative Behavior states, good administration creates one of the basic human rights and creates specific ethical standards that have been regulated in ECGA and come from, among others, the case law of the Court of Justice of the European Union. The right to good administration is a specific principle of European Union law, guaranteed by Article 41 of the Charter of Fundamental Rights, and the right to protection of personal data is one of its elements (along with, among others, the right to hear and the right to impartial and fair trial). The aim of the article is to discuss the issue of the right to privacy contained in Article 12 of the UDHR, also in the context of personal data protection, but narrowed to the perspective of the right of an individual to good administration. Since the protection of personal data is not an independent/self-existing creation, it is strictly related to the human right to privacy, therefore the article touches these two spaces.

I. Dobra administracja

Artykuł 12 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka⁴, absolutnie nie wyczerpuje objętości zagadnienia prywatności, zwłaszcza w dobie rozwoju technologicznego skorelowanego z szerzącym się zagrożeniem dla prywatności jednostki. Niezbędne wydaje się postrzeganie jego uregulowań również w kontekście takiego ingerowania w prywatność osoby, na które czasami nie można się nie zgodzić. Albowiem współczesne (wszechobecne) zdobycze nauki wymuszają na nas cichą akceptację na przekroczenie owej cienkiej granicy w postaci ingerencji w nasze życie/nasze dane, co balansuje nierzadko między zagroże-

⁴ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (II) przyjęta i proklamowana 10 grudnia 1948 r. – zwana dalej PDPC. Artykuł 12: Nie wolno ingerować samowolnie w czyjekolwiek życie prywatne, rodzinne, domowe, ani w jego korespondencję, ani też uwłaczać jego honorowi lub dobremu imieniu. Każdy człowiek ma prawo do ochrony prawnej przeciwko takiej ingerencji lub uwłaczaniu, <http://www.bb.po.gov.pl/Prawa/PNZ/PDPCZ.pdf> (30.11.2018).

niem dla prywatności a bezpieczeństwem, zwłaszcza w aspekcie gromadzenia i przetwarzania tychże danych. Dlatego zasadne jest przyjęcie optyki, zgodnie z którą na artykuł 12 PDPC spojrzeć można z perspektywy ochrony danych osobowych jako składowej prawa do prywatności i ich relacji z prawem jednostki do dobrej administracji.

Znaczenie dobrej praktyki administracyjnej jest nie do przecenienia. Pozwała ona bowiem na utworzenie standardów funkcjonowania instytucji i organów zarówno rządowych jak i na szczeblu UE (dostosowując odpowiednio normy prawne na poziomie krajowym), w sposób, który bazuje na wyrażnie określonych zasadach. Zasadach, które w demokratycznym państwie prawa, mają swoje umocowanie w Konstytucji⁵. Taka tendencja nie jest mocno zakorzeniona w historii, a jej początków należy szukać w końcówce ubiegłego stulecia. W 1994 r. brytyjski premier John Major powołał do życia *Committee on Standards in Public Life*, czyli Komisję do spraw Standardów w Życiu Publicznym. Jej celem – w momencie powstawania – było m.in. badanie kwestii związanych z normami etycznymi urzędników państwowych oraz finansowaniem partii politycznych⁶. Jednym z rezultatów było utworzenie Siedmiu Zasad Życia Publicznego, które do powszechnego użycia weszły jako Zasady Nolana⁷. Ich rolą miało być wypalenie korupcji z brytyjskiej przestrzeni administracyjnej⁸. Jak pisał Janusz Kochanowski: „Z punktu widzenia dobrej administracji koniecznością staje się unormowanie podstawowych, istotnych dla funkcjonowania administracji publicznej kwestii, które w prawie administracyjnym nie zostały w ogóle uregulowane albo uregulowano je fragmentarycznie czy w sposób rozbieżny, chociaż są poważne argumenty przemawiające za ujednoliceniem tej regulacji”⁹.

⁵ Zob. M. Kasiński, *Rozważania o dobrej administracji*, s. 353, http://www.annalesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2007/2007_01_kasinski_353_358.pdf (11.12.2018).

⁶ T. Kowalski, *Kodeks etyczny a kształtowanie zasad etycznych w administracji*, Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie, s. 102, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34609/009.pdf> (11.12.2018).

⁷ Ibidem. Twórcą zasad był lord Nolan.

⁸ M. Opaliński, *Europejskie standardy dobrej administracji*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2011, nr 26, s. 170, http://bibliotekacyfrowa.wsb.wroclaw.pl:8080/Content/127/zn_wroclaw_26_Opaliński.pdf (11.12.2018).

⁹ J. Kochanowski, *O dobra administrację*, s. 1, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12118864680.pdf> (11.12.2018).

Standardy te przyjęły się następnie w Europie, w tym także w Polsce. Jest to pośrednio rezultatem rozwoju i stopniowego umacniania się znaczenia praw i wolności jednostki, a wśród nich znajduje się także prawo do dobrej administracji. Powstały w 2001 r. Europejski Kodeks Dobrej Administracji, odzwierciedla siedem zasad, ale poza wyznacznikami moralnymi wzbogacony został o reguły natury formalnej, które ujęte zostały w artykułach 15–26¹⁰. Wśród nich znajduje się prawo do ochrony danych osobowych, które Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej w art. 21 formułuje w następujący sposób: „urzędnik wykorzystujący dane osobowe obywatela uwzględnia sferę prywatności i nietykalność osobistą zgodnie z postanowieniami rozporządzenia (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 grudnia 2000 r.¹¹ o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych. Urzędnik w szczególności odstąpi od przetwarzania danych osobowych do celów niezgodnych z prawem oraz przekazania takich danych osobom nieupoważnionym”¹².

Prawdą jest, że ani PDPC, ani Konstytucja RP, nie zawierają żadnego artykułu, który odnosiłby się wprost do prawa do dobrej administracji, a jedyna wzmianka o rzetelności i sprawności działań administracyjnych znajduje się już tylko w Konstytucji RP i tylko w jej Preambule¹³. Natomiast jest to zasada, którą można z jednej strony poszukiwać w całej treści Konstytucji RP¹⁴, z drugiej strony można ją wyinterpretować z artykułu 2 Konstytucji, a która mieści w sobie szereg pokrewnych ustaleń. Wśród nich jest prawo określone

¹⁰ M. Opaliński, op.cit., s. 175–181.

¹¹ Aktualnie owo rozporządzenie zostało uchylone przez Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z 23 października 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.U. UE 2018 L 295/39, <https://goo.gl/jZM9bw> (31.12.2018).

¹² <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-handbook-data-protection-pl.pdf> (7.12.2018).

¹³ Zob. I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji*, s. 25, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1555.pdf> (11.12.2018).

¹⁴ K. Warzecha, *O prawie do dobrej administracji*, [w:] *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2006, s. 231.

w art. 51 Konstytucji, a więc ochrona danych osobowych¹⁵, jakkolwiek owo konstytucyjne unormowanie nie rozciąga się na „absolut” przejawów zbierania i przetwarzania danych osobowych, albowiem ustawodawca skupia uwagę na ochronie wyłącznie najważniejszych interesów obywatelskich¹⁶.

Kwestią poboczną jest to, iż EKDA nie ma mocy prawnie wiążącej i stanowi „jedynie” prawo miękkie. Z perspektywy zarówno RPO, jak i Ombudsmana „nic nie stoi na przeszkodzie, aby organy administracji państw unijnych stosowały subsydiarnie jego postanowienia”¹⁷. Irena Lipowicz podkreśla, że dla realizacji zasad dobrej administracji istotną rolę odgrywa prawo jednostki do dostępu do danych dotyczących jego osoby¹⁸. Ta istotność dostępu uzasadniona jest gwarancją przejrzystości administracji. Niewątpliwie daje to – jak pisze Autorka – „poznać bazę informacyjną podejmowanej decyzji, co nawet lepiej niż streszczenie motywów i uzasadnienie pozwala często zrozumieć motyw podejmowanej decyzji i ukierunkować odwołanie”¹⁹. Natomiast dobra administracja to niekoniecznie taka administracja, która pozytywnie rozpatruje wnioski obywatela. Nacisk znaczenia słowa *dobra* został przesunięty na bezstronność i sprawiedliwość jej funkcjonowania²⁰.

Pewną unormowaną prawnie zasadą jest, iż prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Z tej perspektywy prawo do prywatności ma status szczególnej wartości chronionej prawem²¹. Wszelkie instrumenty, które powstają z myślą o ochronie prywatności odgrywają istotną rolę. Stanowią bo-

¹⁵ Realizacja obywatelskiego prawa do dobrej administracji przez organy samorządu terytorialnego – sprawozdanie z badań przeprowadzonych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (lipiec 2006–kwiecień 2007), s. 116, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12124042030.pdf> (11.12.2018).

¹⁶ J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych w systemie prawa polskiego*, Warszawa 2015, s. 21.

¹⁷ Realizacja obywatelskiego prawa do dobrej..., s. 117.

¹⁸ I. Lipowicz, *Prawo...*, s. 22, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1555.pdf> (11.12.2018).

¹⁹ Ibidem, s. 23. Autorka zwraca także uwagę na dyskusyjny element omawianej materii, jakim są wyłączenia z powodu tajemnicy państwowej i służbowej. O ochronie danych osobowych w nawiązaniu do tajemnicy państwowej i tajemnicy służbowej zob. I. Lipowicz, *O mądre prawo i wrażliwe państwo*, Warszawa 2013, s. 60 i n., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Biuletyn%20RPO-Materiały%20nr%2080.pdf> (11.12.2018).

²⁰ I. Lipowicz, *O mądre prawo...*, s. 67.

²¹ Ibidem, s. 82.

wiem gwarant swobody naszego działania, wolnego od ingerencji państwa oraz osób trzecich²².

II. Prawo do prywatności

Ochrona danych osobowych to złożone zagadnienie. Jest to efektem m.in. tego, że stanowiąc jedno z praw człowieka (o charakterze osobistym), łączy się bezpośrednio z prawem do prywatności. Przestrzeń prywatna ma szczególny wymiar, który cechuje intymność i prawo właściciela do jej kontrolowania. W dobie rozwijających się technologii informatycznych, szerszego przepływu informacji i trudniejszej kontroli nad ich obiegiem, ochrona prywatności nabiera wyjątkowego znaczenia. Bankowość elektroniczna, portale społecznościowe, internetowe skrzynki pocztowe – wszystkie te narzędzia bazują na dostępie do informacji m.in. o naszej płci, danych osobowych jak wiek, imię, nazwisko, data oraz miejsce urodzenia i miejsce zamieszkania. To, jak rysuje się zatem nasze prawo do kontroli nie tylko przepływu, ale i kształtu naszych danych osobowych, jest w dużej mierze odpowiednikiem jednego z elementów realizacji prawa jednostki do prywatności. Korelacja ta (prawo do prywatności – ochrona danych osobowych) wymaga zatem krótkiego omówienia.

Prawo do prywatności ukształtowało się pod koniec XIX w., a za jego twórców uznaje się dwóch amerykańskich naukowców: Brandeis'a oraz Warren'a, którzy w 1890 r. zdefiniowali prawo do prywatności jako *right to be alone*²³. Pomimo upływu lat, nie ma obecnie jednoznacznego rozumienia „prywatności”. W porządku prawnym na szczeblu zarówno krajowym jak i międzynarodowym można spotkać odwołanie się do tego prawa poprzez wskazanie poszczególnych jego wyznaczników, jak np. życie rodzinne, dom, korespondencję. Dokonując analizy prawa do prywatności należałoby zatem odnieść się do każdego z tych elementów. Można zatem powiedzieć, że ze wszystkich

²² Ibidem, s. 218.

²³ O genezie prawa do prywatności zob. J. Braciak: *Prawo do prywatności*, Warszawa 2004, s. 28–40, R. Tokarczyk, *Współczesne kultury prawne*, Warszawa 2012, s. 84 oraz J. Sobczak, *Prawo do prywatności a wolność słowa i druku*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 157–158.

praw człowieka, prawo do prywatności jest najtrudniej definiowalne, albowiem jego rozumienie uwarunkowane jest zarówno kulturowo, jak i językowo²⁴. W niektórych krajach prawo to rozumiane jest jako jeden z elementów zarządzania informacjami osobistymi, w innych utożsamiane jest z wyznaczeniem granic przestrzeni danej osoby, w którą nie mogą ingerować ani władze, ani inni ludzie²⁵. Potwierdza to również Konstytucja RP, która w art. 47 stanowi, iż każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym. Prawo do prywatności w polskim systemie prawnym rozciąga się zatem na wszystkie osoby; nie tylko obywateli RP – wskazuje na to użycie słowa „każdy”²⁶. Prawo do prywatności przysługuje, zgodnie z brzmieniem art. 47, każdemu. Ale to „każdemu” można wyinterpretować również z treści art. 31 Konstytucji RP, odwołującego się do ochrony wolności człowieka (a zatem właśnie „każdego”). Można również, w kontekście prawa do prywatności, rozciągnąć konstytucyjne regulacje definiujące to prawo również na art. 48 (władza rodzicielska) przy równoczesnym wskazaniu jego ograniczeń (obowiązek szczepień, obowiązek szkolny), na art. 49 (ochrona tajemnicy komunikowania się), art. 50 (nienaruszalność mieszkania) oraz art. 51, czyli ochronę danych osobowych. Elementem prywatnej przestrzeni człowieka są bowiem również jego dane osobiste, które gromadzone są przez instytucje publiczne²⁷. Trudno nie zgodzić się z Markiem Safjanem, który podkreśla, że niemożność ustanowienia jednego wspólnego mianownika dla prywatności wynika również stąd, iż każdy człowiek kreuje swoją przestrzeń prywatną w sposób indywidualny²⁸. Ciekawie prawo do prywatności opisuje Liliana Szymańska. Zdaniem Autorki obecne rozumienie prawa do prywatności obejmuje „prawo do dokonania samodzielnego wyboru sposobu i stylu życia przez człowieka oraz żądania nieingerowania w to prawo”²⁹. Natomiast Trybunał Konstytucyjny

²⁴ J. Braciak, op.cit., s. 40–41.

²⁵ Ibidem, s. 42 i n.

²⁶ Ibidem, s. 165 i n.

²⁷ A. Redelbach, *Prawa naturalne – prawa człowieka – wymiar sprawiedliwości. Polacy wobec Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Toruń 2000, s. 232.

²⁸ M. Safjan, *Prawo do ochrony życia prywatnego*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. J. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 128.

²⁹ L. Szymańska, *Prawo do ochrony życia prywatnego na podstawie art. 47, 49–51 Konstytucji RP – wybrane zagadnienia*, [w:] *Polska wobec europejskich standardów praw człowieka. Materiały*

w swoim wyroku z 2014 r., prawo do prywatności zinterpretował następująco: „Ustrojodawca statuuje prywatność jednostki nie jako [...] prawo podmiotowe, ale jako wolność [...]”³⁰.

Szczególna rola życia prywatnego chronionego artykułem 12 PDPC, uzasadnia udzielenie mu analogicznej ochrony, np. poprzez umieszczenie w Ustawie Zasadniczej³¹. Ale tak jak cała przestrzeń funkcjonowania człowieka w społeczeństwie, tak i prawo do prywatności podlega ograniczeniom, które znajdują unormowanie w artykule 31 ust. 3 Konstytucji³². Zgodnie z nim ograniczenia dopuszczalne są tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Co ważne, ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ponadto, artykuł 233 ust. 1 Konstytucji zastrzega, iż prawa wymienione w artykule 47 nie podlegają ograniczeniom nawet w czasie stanu wyjątkowego i wojennego. Są zatem prawami niederogowalnymi. Nie są one również wymienione w ust. 3 artykułu 233, zatem podlegają ochronie także w czasie klęski żywiołowej.

Również Trybunał Konstytucyjny odniósł się do doniosłości znaczenia prawa do prywatności, argumentując to „nienaruszalnością nawet w ustawach ograniczających inne prawa, wydawanych w stanie wojennym i wyjątkowym”³³. Zdaniem TK, ochrona życia prywatnego obejmuje gwarancje określonego stanu autonomii w samodzielnym decydowaniu o ujawnianiu informacji dotyczących własnej osoby oraz prawo do kontrolowania tych informacji, w sytuacji gdy znajdują się w posiadaniu innych osób³⁴. Obo-

konferencji naukowej doktorantów i studentów UMK „W 50-lecie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i 10-lecie Katedry Praw Człowieka i Prawa Europejskiego UMK”, red. T. Jasudowicz, Toruń 2001, s. 137.

³⁰ Wyrok TK z 30 lipca 2014 r., K23/11, pkt 1.2, [w:] M. Domagała, J. Podkowik, M. Zubik, *Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz SN i NSA*, Warszawa 2018, s. 148.

³¹ O systemie ochrony prawa do prywatności zob. J. Braciak, op.cit., s. 206–214.

³² Ibidem, s. 193 i n.

³³ Wyrok TK z 25 maja 2016 r., Kp 5/15, pkt 4.5, [w:] M. Domagała, J. Podkowik, M. Zubik, op.cit., s. 149. Porównaj z: Wyrok TK z 21 stycznia 2014 r., SK 5/12, pkt 6.1.1.

³⁴ Zob. także: Wyrok TK z 30 lipca 2014 r., K23/11, pkt 1.2, [w:] M. Domagała, J. Podkowik, M. Zubik, op.cit., s. 148. Porównaj z: Wyrok TK z 30 września 2015 r., K 3/13, pkt

wiązek ujawnienia informacji o sobie może być zatem ustanowiony tylko w ustawie przy poszanowaniu konstytucyjnej zasady proporcjonalności, zgodnie z którą należy „zachować proporcje między dobrem poświęcanym a osiągniętą wartością”³⁵. Trybunał orzekł wprost, że „autonomia informacyjna, stanowiąca element ochrony życia prywatnego, oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami”³⁶. Co ciekawe, kwestie prawa do prywatności osób ubiegających się o lub pełniących funkcje publiczne, TK rozpatrzył nieco inaczej. Dopuścił ograniczenia w prawie do prywatności tych osób z uwzględnieniem usprawiedliwionego zainteresowania³⁷, zaznaczając jednocześnie, że osoba, która kandyduje na stanowisko publiczne lub pełni już funkcję publiczną, musi zaakceptować wzmożone zainteresowanie jej osobą, a tym samym jej życiem prywatnym³⁸. Takie stanowisko TK można odnieść wprost do relewantności zasady równości, która również była przedmiotem orzekania przez Trybunał³⁹. Ponieważ poszanowanie prywatności rozciąga się na ochronę danych osobowych⁴⁰, można zatem stwierdzić, że prawo do ochrony danych osobowych stanowi dopełnienie (jedno z) prawa do prywatności.

III. Ochrona danych osobowych

W obecnym porządku normatywnym ochrona danych osobowych stanowi jedno z praw podstawowych człowieka uwzględnionych m.in. w Karcie

5.3 oraz Wyrok TK z 22 listopada 2016 r., K 13/15, pkt 4.1, [w:] M. Domagała, J. Podkowik, M. Zubik, op.cit., s. 150.

³⁵ J. Braciak, op.cit., s. 193–194.

³⁶ Wyrok TK z 19 lutego 2002 r., U 3/01, OTK-A 2002, Nr 1, poz. 3 oraz wyrok TK z 17 czerwca 2008 r., K 8/04, OTK-A 2008, Nr 5, poz. 81.

³⁷ Zob. Ibidem, s. 195 oraz B. Gronowska, *Prawo do poszanowania prywatności*, [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010, s. 357.

³⁸ Wyrok TK z 21 października 1998 r., K 24/98, OTK ZU 1998, nr 6, poz. 97.

³⁹ Zob. m.in. Wyrok TK z 2 października 2012 r., K 27/11.

⁴⁰ A. Redelbach, op.cit., s. 233.

Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁴¹, Traktacie o funkcjonowaniu UE⁴², Konwencji Nr 108 Rady Europy⁴³, Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁴ i Ustawie o ochronie danych osobowych⁴⁵, a przede wszystkim w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r.⁴⁶ Konstytucja do danych osobowych odnosi się w artykule 51, ale definicję danych można pozyskać z prawa UE i prawa Rady Europy (w każdym z ww. uregulowań uwzględnia ona tożsame elementy)⁴⁷. O danych osobowych stanowi także art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

⁴¹ Art. 8 w zw. z art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE 2010/C 83/2 C83/389), https://bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawa_czlowieka/onz/karta.pdf (7.12.2018); 1. Każdy ma prawo do ochrony danych osobowych, które go dotyczą. 2. Dane te muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą. Każdy ma prawo dostępu do zebranych danych, które go dotyczą, i prawo do dokonania ich sprostowania. 3. Przestrzeganie tych zasad podlega kontroli niezależnego organu.

⁴² Art. 16 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. UE. z 26 października 2012 r., C 326/49), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=GA> (30.12.2018).

⁴³ Konwencja Nr 108 Rady Europy sporządzona w Strasburgu 28 stycznia 1981 r. o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych (Dz.U. z 14 stycznia 2003 r. ze zm.).

⁴⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴⁵ Ustawa z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. poz. 1000).

⁴⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), <https://giodo.gov.pl/pl/569/9276> (30.12.2018). Przed dniem wejścia w życie Rozporządzenia, obowiązywała Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu danych (Dz.U. UE. L281/31, z 23 listopada 1995 r.), która jednak utraciła moc obowiązywania 24 maja 2018 r.

⁴⁷ Nowa ustawa o ochronie danych osobowych nie odnosi się do definicji tychże. Czyli to jej poprzedniczka, czyli ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 133, poz. 883 ze zm.). Zgodnie z uchyloną ustawą (art. 6), za dane osobowe uważano wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Osobą możliwą do zidentyfikowania jest osoba, której tożsamość można określić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności przez powołanie się na numer identyfikacyjny albo jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne. Informacji nie uważa się za umożliwiającej określenie tożsamości osoby, jeżeli wymagałoby to nadmiernych kosztów, czasu lub wiązało się z podejmowaniem

i Podstawowych Wolności⁴⁸, co znalazło potwierdzenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁴⁹. Ochrona danych osobowych jest prawem szeroko uregulowanym, a jej poszczególne elementy zostały ujęte w licznych rekomendacjach Komitetu Ministrów Rady Europy⁵⁰ oraz Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy⁵¹, a także w Zaleceniu Komitetu Ministrów RE nr R(97) 18 z 30 września 1997 r. w sprawie ochrony danych osobowych zbieranych i przetwarzanych dla celów statystycznych⁵². Mnożość regulacji prawnych dotyczących ochrony danych osobowych pozwala jednak na wypracowanie wspólnych standardów niezależnie od tego, czy zajmujemy się krajowym porządkiem prawnym, prawodawstwem Unii Europejskiej, czy Rady Europy.

Istnieje również kategoria danych osobowych, którą stanowią ściśle określone dane, zwane danymi szczególnie chronionymi. Wymienione są one

specjalnych działań. Zob. także, <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-handbook-data-protection-pl.pdf> (7.12.2018); s. 36 i n.

⁴⁸ Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz.U. Nr 61, poz. 284); zwana dalej EKPC.

⁴⁹ Zwanego dalej ETPC. Zob. B. Gronowska, *Europejskie standardy ochrony danych o charakterze osobistym*, [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, op.cit., s. 598–599.

⁵⁰ Zob. B. Gronowska, *Europejskie...*, s. 601–602. Autorka wymienia: Rekomendację R(83)3 z 22 lutego 1983 r. dotyczącą ochrony użytkowników skomputeryzowanych usług informacji prawnej; Rekomendację R(84)10 z 21 czerwca 1984 r. sprawie rejestrów i rehabilitacji osób skazanych; Rekomendację R(85)20 z 25 października 1985 r. w sprawie ochrony danych osobowych wykorzystywanych dla potrzeb marketingu bezpośredniego; Rekomendację R(86)1 z 23 stycznia 1985 r. dotyczącą ochrony danych osobowych wykorzystywanych dla potrzeb zabezpieczenia społecznego; Rekomendację R(87)15 z 17 września 1. roku dotyczącą uregulowania wykorzystywania danych osobowych w sektorze policji; Rekomendację R(89)2 z 18 stycznia 1989 r. w sprawie ochrony danych osobowych wykorzystywanych dla potrzeb zatrudnienia; Rekomendację R(90)19 z 13 września 1990 r. w sprawie ochrony danych osobowych wykorzystywanych dla potrzeb płatności oraz innych analogicznych operacji; Rekomendację R(95)4 z 7 lutego 1995 r. w sprawie ochrony danych osobowych w dziedzinie usług telekomunikacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem usług telefonicznych.

⁵¹ Ibidem, s. 602; Rekomendacja 1037(1986) z 1986 r. w sprawie ochrony danych i wolności informacji; Rekomendacja 1181(1992) z 11 marca 1992 r. w sprawie współdziałania policji oraz ochrony danych osobowych w sektorze policji.

⁵² M. Balcerzak, *Dostęp do informacji publicznych w świetle standardów europejskich*, [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, op.cit., s. 596.

w art. 6 konwencji 108⁵³. Ze względu na swoją specyfikę wymagają one specjalnej ochrony i podlegają określonemu reżimowi prawnemu. Dane wrażliwe będą dotyczyć zatem: pochodzenia rasowego lub etnicznego, poglądów politycznych, przekonań religijnych lub filozoficznych, przynależności wyznaniowej, partyjnej lub związkowej, jak również danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym oraz danych dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym. A zasadniczo danymi osobowymi będzie to wszystko, co pozwoli na identyfikację osoby poprzez ich upublicznienie, ale także gdy poprzez udostępnione dane osoba, choć nie jest zidentyfikowana, może być wskutek dalszych działań wyróżniona w sposób, który pozwala ustalić jej tożsamość⁵⁴.

W obrocie danymi istotne jest ich przetwarzanie. Termin „przetwarzanie” odnosi się przede wszystkim do przetwarzania automatycznego, chociaż w prawie unijnym obejmuje on również aspekt manualny; natomiast w prawie RE znaczenie terminu „przetwarzanie” można, poprzez zastosowanie prawa krajowego, rozszerzyć na przetwarzanie ręczne⁵⁵. Chociaż ochrona danych na podstawie konwencji nr 108 koncentruje się głównie na automatycznym przetwarzaniu danych, ręczne przetwarzanie danych również wymaga ich ochrony⁵⁶. W związku z tym na mocy prawa unijnego, ochrona danych ma zastosowanie do przetwarzania danych osobowych w zbiorze ręcznym, czyli zorganizowanym zbiorze w postaci papierowej. Ma to swoje uzasadnienie w tym, że zbiory papierowe można zorganizować w sposób, w który łatwo jest odnaleźć interesujące nas informacje oraz w tym, że przechowywanie danych osobowych w zorganizowanych zbiorach w postaci papierowej ułatwia obejście określonych w przepisach ograniczeń dotyczących automatycznego przetwarzania danych. Przetwarzanie danych polega na-

⁵³ Dane osobowe ujawniające pochodzenie rasowe, poglądy polityczne, przekonania religijne lub inne, jak również dane osobowe dotyczące stanu zdrowia lub życia seksualnego nie mogą być przetwarzane automatycznie, chyba że prawo wewnętrzne zawiera odpowiednie gwarancje ochrony. To samo stosuje się do danych dotyczących skazujących wyroków karnych.

⁵⁴ <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/handbook-european-data-protection-law>, s. 81 i n (30.12.2018).

⁵⁵ <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/handbook-european-data-protection-laws>, s. 99 (30.12.2018).

⁵⁶ Ibidem, s. 100.

tomiast na dokonywaniu jakichkolwiek operacji na danych osobowych, jak np. utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie, a zwłaszcza te, które wykonuje się w systemach informatycznych⁵⁷.

Jak natomiast kształtuje się prawo dostępu osoby do danych, które jej dotyczą? Przede wszystkim podmiotem uprawnionym jest tzw. *data subject*, który oznacza odpowiednio: dla prawa UE żywe osoby fizyczne⁵⁸, a dla systemu Rady Europy będą to osoby fizyczne w ujęciu bardziej ogólnym (Konwencja 108). Dla osób prawnych gwarancje korzystania z prawa do ochrony danych ale i dostępu do tychże ujęte są głównie w artykule 8 EKPC⁵⁹, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 stanowi wprost, że jego przepisów nie stosuje się wobec osób prawnych⁶⁰, a uprawnienia osób fizycznych kształtuje następująco: „Każda osoba fizyczna powinna mieć prawo dostępu do zebranych danych jej dotyczących oraz powinna mieć możliwość łatwego wykonywania tego prawa w rozsądnych odstępach czasu, by mieć świadomość przetwarzania i móc zweryfikować zgodność przetwarzania z prawem. Obejmuje to prawo dostępu osób, których dane dotyczą, do danych dotyczących ich zdrowia, na przykład do danych w dokumentacji medycznej zawierającej takie informacje, jak diagnoza, wyniki badań, oceny dokonywane przez lekarzy prowadzących, stosowane terapie czy przeprowadzone zabiegi. Dlatego też każda osoba, której dane dotyczą, powinna mieć prawo do wiedzy i informacji, w szczególności w zakresie celów, w jakich dane osobowe są przetwarzane, w miarę możliwości okresu, przez jaki dane osobowe są przetwarzane, odbiorców danych osobowych, założeń ewentualnego zautomatyzowanego przetwarzania danych osobowych oraz, przynajmniej w przypadku profilowania, konsekwencji takiego przetwarzania. W miarę możliwości administrator powinien mieć możliwość udzielania zdalnego dostępu do bezpiecznego systemu, który zapewni osobie, której dane dotyczą, bezpośredni dostęp do jej danych osobowych. Prawo to nie powinno negatywnie wpływać na prawa lub wolności innych osób, w tym tajemnice handlowe lub własność intelektualną, w szczególności na prawa

⁵⁷ Ibidem, s. 97–98.

⁵⁸ Ibidem, s. 84–85.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=PL>, pkt 14 (30.12.2018).

autorskie chroniące oprogramowanie. Względy te nie powinny jednak skutkować odmową udzielenia osobie, której dane dotyczą, jakichkolwiek informacji. Jeżeli administrator przetwarza duże ilości informacji o osobie, której dane dotyczą, powinien on mieć możliwość zażądania, przed podaniem informacji, by osoba, której dane dotyczą, sprecyzowała informacje lub czynności przetwarzania, których dotyczy jej żądanie⁶¹.

Co istotne, procedury owego dostępu, uregulowane są dwutorowo: w przestrzeni UE poprzez m.in. Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady⁶², a w systemie Rady Europy poprzez tzw. Convention 205⁶³.

IV. Podsumowanie

Prawo do dobrej administracji ma niewątpliwie tę wartość, że poza stworzeniem określonego systemu ochronnego w relacji jednostka-administracja państwowa, przesunęło optykę tego powiązania z ochrony „jednostki «przed» administracją” na „ochronę jednostki «przez» administrację”⁶⁴. Wynika stąd, iż prawo do prywatności oraz prawo do ochrony danych osobowych, jako egzemplifikacja prawa do dobrej administracji, korzystają z szerokiej i mocnej ochrony gwarantowanej przez różne gałęzie prawa (w tym prawo konstytucyjne i administracyjne). Dobra administracja, nie ogranicza w swoim założeniu obywatela w korzystaniu z praw i wolności należnych mu prawem⁶⁵. Ponieważ trudno jest jednostce wyłączyć się z „obrotu” jakim jest życie oraz przepływ informacji związany z naszą codzienną aktywnością, niezbędne, a wręcz konieczne jest tworzenie takich rozwiązań, które pozwalają tworzyć

⁶¹ Ibidem, pkt 63.

⁶² Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145l), <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/handbook-european-data-protection-law>, s. 62 (30.12.2018).

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Z. Niewiadomski, *Czy prawo do dobrej administracji jest pojęciem normatywnym; Wystąpienie na zjeździe, [w:] Prawo do dobrej administracji, tezy wystąpienia na zjeździe Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębe, 23–25 września 2002*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 17.

⁶⁵ K. Warzecha, op.cit., s. 231.

skuteczne standardy oraz procedury zabezpieczające⁶⁶. Kwestia ochrony danych i realizacji prawa do prywatności to już nie tylko oczekiwanie, że określone nimi standardy zostaną spełnione, ale także odpowiedzialność stron stosunku administracyjno-prawnego. Aktualne rozwiązania prawne w tej materii dalekie są od ideału, ale obecne standardy – kontrastując je z innymi systemami – są na dobrym poziomie⁶⁷. Natomiast w państwie prawa skuteczność ich prawidłowego funkcjonowania determinuje również świadomość prawna obywateli, która pozostaje w stosunku wprost proporcjonalnym do efektywności rozwiązań prawnych. Prawo do dobrej administracji rozumiane jako efektywna ochrona prawa do prywatności oraz tożsama realizacja założeń ochrony danych osobowych stanowią niezaprzeczalne prawa człowieka; nawet, gdy ustawodawca zdaje się nie widzieć tych praw⁶⁸.

Literatura

- Balcerzak M., *Dostęp do informacji publicznych w świetle standardów europejskich*, [w:] Gronowska B., Jasudowicz T., Balcerzak M., Lubiszewski M., Mizerski R., *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010.
- Barta J., Fajgielski P., Markiewicz R., *Ochrona danych osobowych w systemie prawa polskiego*, Warszawa 2015.
- Braciak J., *Prawo do prywatności*, Warszawa 2004.
- Domagała M., Podkowik J., Zubik M., *Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz SN i NSA*, Warszawa 2018.
- Gronowska B., *Europejskie standardy ochrony danych o charakterze osobistym*, [w:] Gronowska B., Jasudowicz T., Balcerzak M., Lubiszewski M., Mizerski R., *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010.
- Gronowska B., *Prawo do poszanowania prywatności*, [w:] Gronowska B., Jasudowicz T., Balcerzak M., Lubiszewski M., Mizerski R., *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010.
- Kasiński M., *Rozważania o dobrej administracji*, http://www.annalesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2007/2007_01_kasinski_353_358.pdf.
- Kępa L., *Ochrona danych osobowych w praktyce*, Warszawa 2015.

⁶⁶ Zob. I. Lipowicz, *O mądre prawo...*, s. 218.

⁶⁷ Ibidem, s. 217.

⁶⁸ M. Kasiński, op. cit., s. 358, http://www.annalesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2007/2007_01_kasinski_353_358.pdf (11.12.2018) w zw. z L. Kępa, *Ochrona danych osobowych w praktyce*, Warszawa 2015, s. 21.

- Kochanowski J., *O dobra administrację*, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12118864680.pdf>.
- Kowalski T., *Kodeks etyczny a kształtowanie zasad etycznych w administracji*, Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34609/009.pdf>.
- Lipowicz I., *O mądre prawo i wrażliwe państwo*, Warszawa 2013, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Biuletyn%20RPO-Materiały%20nr%2080.pdf>.
- Lipowicz I., *Prawo obywatela do dobrej administracji*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1555.pdf>.
- Niewiadomski Z., *Czy prawo do dobrej administracji jest pojęciem normatywnym; Wystąpienie na zjeździe*, [w:] *Prawo do dobrej administracji, tezy wystąpienia na zjeździe Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe, 23–25 września 2002, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003.
- Opaliński M., *Europejskie standardy dobrej administracji*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2011, nr 26, http://bibliotekacyfrowa.wsb.wroclaw.pl:8080/Content/127/zn_wroclaw_26_Opaliński.pdf.
- Redelbach A., *Prawa naturalne – prawa człowieka – wymiar sprawiedliwości. Polacy wobec Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Toruń 2000.
- Safjan M., *Prawo do ochrony życia prywatnego*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. J. Wiśniewski, Warszawa 1997.
- Sobczak J., *Prawo do prywatności a wolność słowa i druku* [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006.
- Szymańska L., *Prawo do ochrony życia prywatnego na podstawie art. 47, 49–51 Konstytucji RP – wybrane zagadnienia*, [w:] *Polska wobec europejskich standardów praw człowieka. Materiały konferencji naukowej doktorantów i studentów UMK „W 50-lecie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i 10-lecie Katedry Praw Człowieka i Prawa Europejskiego UMK”*, red. T. Jasudowicz, Toruń 2001.
- Tokarczyk R., *Współczesne kultury prawne*, Warszawa 2012.
- Warzecha K., *O prawie do dobrej administracji*, [w:] *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2006.