



Ochrona danych osobowych w zatrudnieniu

Przejdź do produktu na www.ksiegarnia.beck.pl

Ewa Kulesza

Rozdział I. Źródła prawa z zakresu danych osobowych

Prawo do ochrony danych osobowych, choć sformułowane i ujęte w normy prawne stosunkowo niedawno, jest jednym z najważniejszych praw współczesnych społeczeństw.

1. Prawo do prywatności a ochrona danych osobowych

Zanim prawo do ochrony danych osobowych znalazło odzwierciedlenie w przepisach prawa europejskiego, stanowiących wiążący wzorzec dla prawnych regulacji ochrony danych w krajach członkowskich Unii, normami prawa międzynarodowego stanowiącymi bazę wyjściową do tworzenia międzynarodowych przepisów z zakresu ochrony danych osobowych zostało objęte prawo do prywatności.

Uchwalona już 10.12.1948 r. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka w art. 12 owo prawo do prywatności formułuje jako **generalny zakaz ingerencji samowolnie w czyjekolwiek życie prywatne, rodzinne, domowe oraz w korespondencję**. Deklaracja w powoływanym art. 12 stwierdza, iż **nie wolno uwłaczać honorowi człowieka lub dobremu imieniu, a każdy człowiek ma prawo do ochrony prawnej przeciwko takiej ingerencji lub uwłaczaniu**.

Równie ogólnie prawo do prywatności określone zostało w uchwalonym 16.12.1966 r. MPPOiP. W art. 17 MPPOiP zawarta została deklaracja równobrzmiąca z powoływaną deklaracją z art. 12 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, iż: „1. Nikt nie może być narażony na samowolną lub bezprawną ingerencję w jego życie prywatne, rodzinne, dom czy korespondencję ani też na bezprawne zamachy n jego cześć i dobre imię. 2. Każdy ma prawo do ochrony prawnej przed tego rodzaju ingerencjami i zamachami”.

Zawarcie w fundamentalnych aktach uchwalonych przez ONZ deklaracji o gwarancjach prawa do prywatności nie odegrało jednak roli w kształtowaniu prawa do ochrony danych osobowych w takim zakresie jak europejskie akty prawne.

1.1. Europejska Konwencja Praw Człowieka

Fundamentalne znaczenie w tworzeniu podstaw ochrony danych osobowych odegrała EKPCz wraz Protokołami dodatkowymi, gwarantująca w art. 8 **prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, mieszkania i korespondencji oraz wskazująca na niedopuszczalność ingerencji władzy publicznej w korzystanie z tego prawa**, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.

Przepis art. 8 EKPCz, postrzegany początkowo wyłącznie w kontekście ochrony prawa do prywatności, z czasem w praktyce ETPC, orzekającego w kwestiach przestrzegania przez państwa praw i wolności określonych w EKPCz, zaczął stanowić podstawę do stwierdzenia, czy w kontekście ochrony prawa do prywatności nie zostało naruszone prawo do ochrony danych osobowych. Trybunał uznał bowiem, że **pojęcie prywatności** (sfery prywatnej) **powinno łączyć się z zapewnieniem jednostce autonomii, sfery chronionej** – na ile jest to możliwe – **przed publiczną czy prywatną ingerencją zewnętrzną** („prawo do życia w prywatności w sposób wolny od niechcianego zainteresowania zewnętrznego”¹).

Orzecznictwo

Trybunał jednoznacznie potwierdził, iż szeroka interpretacja pojęcia „życie prywatne”, obejmująca prawo do nawiązywania i rozwijania stosunków z innymi ludźmi, w tym także w ramach działalności o charakterze zawodowym lub związanej z prowadzeniem interesów, jest zgodna z Konwencją Nr 108 Rady Europy z 28.1.1981 r. o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych (Dz.U. z 2003 r. Nr 3, poz. 25), a samo gromadzenie przez władze publiczne danych o jednostce jest ingerencją w rozumieniu art. 8 EKPCz i nie ma znaczenia, czy zebrane informacje „były drażliwe” ani czy dla osób, których dotyczyły, były w jakiś sposób kłopotliwe, bowiem, aby uznać, że doszło do ingerencji, wystarczyło stwierdzić, że organ władzy publicznej gromadził dane o życiu prywatnym jednostki [wyr. ETPC (Wielka Izba) z 16.2.2000 r. w sprawie *Amann v. Szwajcaria*, ETPC 2000-II, skarga Nr 27798/95, Legalis].

Zaprezentowana wyżej linia orzecznictwa była kontynuowana w kolejnych rozstrzygnięciach ETPC.

Orzecznictwo

W uzasadnieniu orzeczenia w sprawie generalnie dotyczącej monitorowania połączeń telefonicznych, e-maili i korzystania z Internetu w miejscu pracy Trybunał – obok wskazania, iż ocena dotyczy tego, czy doszło do ingerencji w prawo do poszanowania życia prywatnego w miejscu pracy

¹ Por. *L. Garlicki* (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. T. 1, Komentarz do artykułów 1–18, Warszawa 2010, s. 490 i n.

– potwierdził, iż przepisem tym objęte jest również przechowywanie danych osobowych dotyczących życia prywatnego bez względu na to, czy dane przechowywane przez pracodawcę (szkołę) zostały ujawnione czy też wykorzystane przeciwko skarżącej (wyr. ETCP z 3.4.2007 r. w sprawie *Copland v. Zjednoczone Królestwo*, skarga Nr 62617/00, Legalis).

Trybunał stwierdzał także, że naruszaniem prawa do prywatności chronionego przez art. 8 EKPCz jest niemożność skorygowania przechowywanych przez służby publiczne akt z informacjami przez osobę, której owe informacje dotyczyły. Gromadzenie bowiem przez władze publiczne informacji o życiu prywatnym jednostki, posługiwanie się nimi i odmowa ich sprostowania oznaczają ingerencję w prawo do poszanowania życia prywatnego [wyr. ETPC (Wielka Izba) z 4.5.2000 r. w sprawie *Rotaru v. Rumunia*, ETPC 2000-V, skarga Nr 28341/95, Legalis].

Niewątpliwą wartością orzecznictwa ETPC było także wskazanie, jakim standardom powinny odpowiadać przepisy stanowiące podstawę prawną ingerencji władz publicznych w prywatność jednostki. Trybunał podkreślał, iż **przetwarzanie danych osobowych musi mieć podstawę prawną**, dane takie mogą być przetwarzane **tylko w określonym celu**, a ponadto przepisy powinny zawierać **wskazania co do zakresu i zasad korzystania z uprawnień do zbierania, rejestrowania i przechowywania informacji**, co powinno być warunkiem podstawowym (wyr. ETPC w sprawie *Amann v. Szwajcaria*). Przepisy ponadto nie mogą być sformułowane zbyt ogólnie, aby spełniać warunek przewidywalności. Przepis zatem powinien być odpowiednio precyzyjny w sposób pozwalający jednostce – w razie potrzeby korzystającej z odpowiedniej porady – regulować swoje zachowanie (wyr. ETPC w sprawie *Rotaru v. Rumunia*).

Natomiast powołane w art. 8 ust. 2 EKPCz sformułowanie, iż: „Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej (...), z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę (...)”, nie jest ograniczone tylko do powołania się na prawo krajowe, ale dotyczy także jego jakości. Musi być ono zgodne z zasadą rządów prawa, a prawo powinno wystarczająco jasno określać zakres swobody prawnej władzy wykonawczej, aby ta nie była wyrażona w kategoriach nieograniczonych uprawnień, bowiem jednostka musi być odpowiednio chroniona przed arbitralną ingerencją. Zatem ingerencja władzy wykonawczej w prawa jednostki musi być poddana skutecznemu nadzorowi, sprawowanemu zwykle – przynajmniej w ostatniej instancji – przez sądy, bowiem kontrola sądowa daje najlepsze gwarancje niezależności, bezstronności i właściwej procedury (wyr. ETPC w sprawie *Rotaru v. Rumunia*).

1.2. Konwencja Nr 108 Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych

Aktem prawa międzynarodowego, wprost wyznaczającym standardy ochrony danych osobowych, jest – ratyfikowana przez Polskę w 2002 r. i obowiązująca do tej pory – konwencja Nr 108. Nie ulega wątpliwości, że konwencja Nr 108 stanowi próbę ujednolicenia standardów w zakresie ochrony danych osobowych wobec wprowadzania w coraz szerszym zakresie krajowych uregulowań ochrony danych w państwach europejskich, poczynsz od pierwszej ustawy na szczeblu landu w niemieckiej Hesji, po prawo ogólnokrajowe

przyjęte w niektórych państwach europejskich². Ujednolicenie standardów miało ułatwić międzynarodową współpracę w dziedzinie ochrony danych i ograniczyć ryzyko pojawienia się odstępstw od określonych zasad w ustawodawstwach krajowych³.

Jak to bowiem zostało sformułowane w samej konwencji Nr 108, generalnym celem realizowanym przez jej uchwalenie było „osiągnięcie większej jednności jej członków opartej w szczególności na poszanowaniu prawa, jak również praw i podstawowych wolności człowieka, (...) w szczególności prawa do poszanowania prywatności, biorąc pod uwagę stale rosnący przepływ przez granice danych osobowych, podlegających automatycznemu przetwarzaniu (...)”.

Bezpośredni cel konwencji Nr 108 został natomiast ujęty w art. 1. Jest nim „zapewnienie każdej osobie fizycznej bez względu na narodowość lub miejsce zamieszkania, poszanowania jej praw i podstawowych wolności na terytorium każdej ze stron konwencji, a w szczególności jej prawa do prywatności w związku z automatycznym przetwarzaniem dotyczących jej danych osobowych”. Konwencja podkreśla ponadto, iż przyjęte przepisy nie mogą być interpretowane w sposób ograniczający zakres praw, jak też nie mogą poszerzać ochrony ponad standardy w niej przewidziane.

Jako podstawę skutecznego wprowadzania w życie postanowień konwencji Nr 108 przyjęto współpracę pomiędzy stronami, zarówno w postaci powołania wspólnego Komitetu Doradczego, złożonego z przedstawicieli państw-stron konwencji, jak i zagwarantowania każdej osobie, także mieszkającej na terytorium innego państwa, możliwości korzystania z praw wynikających z jej przepisów. W tym zakresie każde państwo-strona konwencji zostało zobowiązane do wyznaczenia jednego (lub więcej) organu administracji publicznej, posiadającego odpowiednie uprawnienia do udzielania informacji o przepisach i praktyce administracyjnej w zakresie ochrony danych osobowych w danym państwie na żądanie organu innej strony oraz mającego odpowiednie kompetencje do udzielenia informacji – poza treścią danych będących przedmiotem przetwarzania – o konkretnym automatycznym przetwarzaniu danych dokonanym na jego terytorium. Organ administracji miał być również gwarantem możliwości korzystania przez osoby – w szczególności mieszkające za granicą – z przysługujących im praw. Konwencja Nr 108 zobowiązuje państwa-strony do udzielania pomocy każdej osobie mieszkającej za granicą w korzystaniu z uprawnień przewidzianych w ich prawie wewnętrznym, w tym w postaci możliwości złożenia żądania za pośrednictwem organu administracji publicznej danego państwa. Z tego względu organ administracji publicznej, do którego został skierowany wniosek o udzielenie pomocy, może go oddalić jedynie wówczas, gdy wykracza on poza uprawnienia w zakresie ochrony danych, które posiadają organy administracji publicznej zo-

² Przed 1981 r. ustawodawstwa obowiązujące na poziomie krajowym z zakresu ochrony danych osobowych przyjęte zostały w Szwecji (1973 r.), Niemczech Zachodnich (1973 r.), Danii (1978 r.), Austrii (1978 r.), Francji (1978 r.), Norwegii (1978 r.), Luxemburgu (1978 r.). Por. C.J. Bennett, C.D. Raab, *The Governance of Privacy. Policy Instruments in Global Perspective*, Massachusetts 2006, s. 127.

³ J.L. Pñiar Mañas [Fundamentalne prawo do ochrony danych osobowych, jego istota i wiążące się z nim wyzwania, (w:) *Ochrona danych osobowych wczoraj, dziś, jutro*, Biuro Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Warszawa 2005, s. 349] wskazuje również, iż w ramach ujednolicania zasad ochrony danych osobowych OECD opublikowała dwa ważne zbiory wytycznych dotyczących tej problematyki: wytyczne dotyczące „Ochrony prywatności i transgranicznego przepływu danych osobowych” oraz wytyczne dotyczące „Bezpieczeństwa w systemach informatycznych”.

bowiązane do udzielenia odpowiedzi, gdy wniosek nie jest zgodny z postanowieniami konwencji lub gdy uwzględnienie wniosku byłoby sprzeczne z wymogami suwerenności, porządku i bezpieczeństwa publicznego strony, która wyznaczyła organ, albo z prawami oraz podstawowymi wolnościami osób podlegających jurysdykcji tej strony.

Mimo że konwencja Nr 108 w założeniu ma ograniczony zasięg oddziaływania, ponieważ zobowiązuje do ochrony danych osób w związku z automatycznym przetwarzaniem zdefiniowanym jako operacje wykonywane w całości lub częściowo za pomocą procedur zautomatyzowanych, jest aktem prawa międzynarodowego, w którym **po raz pierwszy zostały określone standardy ochrony danych osobowych**, w tym uprawnienia osób, których dane są przetwarzane, a także **zdefiniowane podstawowe pojęcia związane z ochroną**. Owe standardy dotyczą jakości danych, szczególnych obowiązków związanych z przetwarzaniem ściśle określonych rodzajów danych osobowych (szczególnych kategorii danych), nakazu podjęcia odpowiednich środków bezpieczeństwa danych w celu zapobieżenia ich zniszczeniu, zagubieniu, niepowołanemu dostępowi do nich osób nieuprawnionych, jak też ich zmienianiu lub rozpowszechnianiu bez upoważnienia.

Szczególnie dużo miejsca konwencja Nr 108 poświęca **konieczności zagwarantowania praw osobom, których dane są przetwarzane**, w tym m.in. prawa do informacji o tym, czy i w jakim zakresie dane osoby są przetwarzane, oraz prawa sprostowania lub usunięcia danych, jeśli są przetwarzane z naruszeniem przepisów. Państwa-strony konwencji zostały ponadto zobowiązane do zagwarantowania wprowadzenia odpowiednich sankcji karnych i odszkodowań za naruszenie podstawowych zasad ochrony danych.

Mimo że ratyfikacja konwencji Nr 108 była równoznaczna z obowiązkiem harmonizacji prawa wewnętrznego z jej postanowieniami oraz z wykonaniem innych obowiązków z niej wynikających, a konwencja zobowiązała państwa członkowskie do stworzenia ustawodawstwa wewnętrznego realizującego podstawowe zasady ochrony określone w tym akcie oraz dostosowanie innych przepisów stanowiących podstawę do przetwarzania danych osobowych do zasad przetwarzania w nim określonych⁴, obowiązek ten został wykonany przez Polskę dopiero w 2002 r., bardziej w wyniku konieczności spełnienia warunków UE w związku ze staraniami o przyjęcie do Unii niż jako realizacja zobowiązań wynikających z konwencji.

1.3. Regulacje z zakresu ochrony danych osobowych w UE

1.3.1. Prawo do ochrony danych osobowych jako prawo podstawowe w UE

Mimo że chronologicznie wcześniej został wydany podstawowy dla ochrony akt prawny w postaci dyrektywy 95/46/WE, to – z uwagi na rangę aktu prawnego – warto podkreślić, iż prawo do ochrony danych osobowych zostało wpisane do TFUE oraz do KPP.

⁴ Szerzej na ten temat *E. Kulesza*, Wpływ regulacji Rady Europy i konwencji dotyczącej ochrony danych osobowych na ustawodawstwo polskie, (w:) *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, red. *H. Mchińska*, Warszawa 2002, s. 238 i n.

Zaliczenie prawa do ochrony danych osobowych do praw podstawowych i wprowadzenie w postaci odrębnego przepisu zarówno do TFUE, jak i do KPP spowodowało podniesienie rangi tego prawa. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, projektowana początkowo jako część traktatu konstytucyjnego Unii⁵, po odrzuceniu przez obywateli UE koncepcji wspólnej unijnej konstytucji zyskała – na podstawie art. 6 TUE – status dokumentu prawnie wiążącego, mającego moc prawa pierwotnego UE⁶.

Prawo do ochrony danych osobowych zostało umieszczone w art. 16 TFUE i sformułowane w sposób generalny, jako prawo każdej osoby do ochrony danych osobowych jej dotyczących. Natomiast prawo do ochrony danych znajdujące się w art. 8 KPP, zamieszczonym w Tytule II „Wolność”, obok prawa do prywatności, gwarantowanego przepisem art. 7 KPP, stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie prawa do ochrony danych.

O ile prawo do prywatności zostało sformułowane w sposób lakoniczny („Każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się”), o tyle prawo do ochrony danych osobowych sformułowane w KPP nie tylko gwarantuje każdej osobie prawo do ochrony danych osobowych, które jej dotyczą, lecz **także wskazuje na istotne warunki ochrony danych osobowych**, tj. zasady przetwarzania danych oraz konkretne uprawnienia przysługujące osobom, których dane są przetwarzane. Wymaga także, aby **przestrzeganie tych praw podlegało kontroli niezależnego organu**.

Zgodnie z art. 8 KPP ogólnie sformułowane w ust. 1 prawo do ochrony danych osobowych („Każdy ma prawo do ochrony danych osobowych, które go dotyczą.”) zostało uzupełnione zasadami przetwarzania danych oraz wymogiem poddawania zasad przestrzegania kontroli niezależnego organu.

Artykuł 8 ust. 2 KPP wymaga, aby dane osobowe były **przetwarzane rzetelnie, w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą**. W powoływanym art. 8 ust. 2 KPP została podkreślona także istota ochrony danych poprzez wskazanie głównych uprawnień przysługujących osobie, której dane dotyczą: prawo każdego dostępu do zebranych danych oraz prawo do dokonania ich sprostowania. W lakonicznej formie zostały wyrażone zatem podstawowe prawa przysługujące osobie, której dane są przetwarzane: prawo dostępu do danych oraz prawo do ich weryfikacji w sytuacji przetwarzania danych nieprawdziwych bądź nieaktualnych.

1.3.2. Dyrektywa 95/46/WE jako wzorzec ochrony danych osobowych dla regulacji krajowych państw członkowskich

Aktem prawnym, który kształtował europejskie standardy ochrony danych osobowych, w tym zarówno świadomość obywateli UE, jak i praktykę instytucji publicznych i prywat-

⁵ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (tzw. Traktat konstytucyjny), podpisany 29.10.2004 r. (ostatecznie nie wszedł w życie).

⁶ Bliżej na temat procesu tworzenia KPP zob. A. Płachta, Zasada ochrony praw podstawowych, (w:) Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy, red. A. Wróbel, Kraków 2005, s. 387 i n.; o znaczeniu KPP: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji, Warszawa 2011, s. 110 i n.

nych, w zakresie ochrony danych osobowych była dyrektywa 95/46/WE przyjęta w wyniku kilkuletnich prac prowadzonych w instytucjach europejskich⁷.

Dyrektywa stanowiła pierwsze kompleksowe ujęcie ochrony danych osobowych w akcie prawnym i najważniejszy instrument ochrony danych osobowych w UE, realizując **dwa podstawowe cele**:

- 1) doprowadzenie do swobodnego przepływu danych osobowych wewnątrz UE oraz
- 2) ustalenie poziomu ochrony wymaganego we wszystkich państwach członkowskich UE⁸.

Wyrównywanie poziomu ochrony – zgodnie z pkt 10 preambuły do dyrektywy 95/46/WE – nie powinno przy tym wpływać na zmniejszenie poziomu ochrony, ale prowadzić do najwyższego stopnia ochrony we Wspólnocie.

Ważne

Mimo że konwencja Nr 108 stanowi punkt wyjścia dla regulacji europejskiej⁹, to właśnie dyrektywa 95/46/WE tworzyła następny stopień w ewolucji przepisów dotyczących ochrony danych osobowych, definiując podstawowe pojęcia związane z ochroną danych osobowych, rozszerzając zakres uprawnień osób, których dane są przetwarzane, i tworząc gwarancje praw oraz wolności tych osób, a także precyzując obowiązki podmiotów przetwarzających dane.

Dyrektywa 95/46/WE nakazała objęcie ochroną całokształtu przetwarzania danych przez każdą osobę, której działania podlegały przepisom prawa unijnego, wszystkich form przetwarzania, zarówno przetwarzania automatycznego, jak i przetwarzania tradycyjnego, poszerzyła pojęcie danych sensytywnych, jak też wskazała szerszy zakres przesłanek przetwarzania danych. Niewątpliwie doprecyzowanie w dyrektywie 95/46/WE pewnych pojęć, jak też rozbudowanie części przepisów sformułowanych wcześniej w konwencji Nr 108 wynikało z wcześniejszych doświadczeń zebranych na gruncie stosowania przepisów o ochronie danych osobowych obowiązujących w państwach europejskich od początku lat 70. Należy podkreślić, iż proces doskonalenia europejskich przepisów z zakresu ochrony danych osobowych trwa, także jako efekt rozwoju techniki, zwłaszcza systemów informatycznych, otwierających nowe pola zagrożeń dla prywatności¹⁰, a w związku z tym wymagających regulacji prawnych. Jego wyrazem jest RODO omówione w dalszej części opracowania.

Już w pierwszych motywach preambuły dyrektywy 95/46/WE podkreślano, że celem jej wydania jest konieczność wyrównania poziomu ochrony praw i wolności, w tym prawa do poziomu ochrony – uregulowań krajowych, gwarantujących ochronę prywatności i da-

⁷ Por. *D. Korff*, *Data Protection Laws in the European Union*, Bruksela 2005, s. 5.

⁸ Wprowadzie w literaturze (por. *C. Kuner*, *European Data Privacy Law and Online Business*, Oxford University Press 2003, s. 17; *J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz*, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Kraków 2004, s. 64) jest prezentowany pogląd, iż dyrektywa 95/46/WE wyznacza jednolity „minimalny” poziom ochrony, jednakże w pkt 7 i 8 preambuły do dyrektywy 95/46/WE jest położony wyraźny nacisk na tworzenie podstaw do „jednakowego” we wszystkich państwach członkowskich stopnia ochrony, bez wskazywania poziomu ochrony.

⁹ Por. *P. Hustinx*, *Datenschutz und Sicherheit in der EU*, (w:) *Veränderte Sicherheitslage und Datenschutz im europäischen Staatenverbund*. 14. Wiesbadener Forum Datenschutz, Wiesbaden 2006, s. 38 i n.

¹⁰ Por. *H. Garstka*, *Dane o lokalizacji: na drodze do totalnej kontroli?*, (w:) *Ochrona danych osobowych wczoraj, dziś, jutro*, Biuro Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Warszawa 2005, s. 106 i n.

nych osobowych. Ponieważ jednym z celów UE – zgodnie z pkt 3 preambuły – jest utworzenie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego, którego podstawowym elementem jest swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, co wymaga nie tylko „zapewnienia swobodnego przepływu danych osobowych z jednego państwa członkowskiego do drugiego, lecz również ochrony podstawowych praw jednostki”, a – jak zostało to ujęte w pkt 7 preambuły: „Różnica w stopniu ochrony praw i wolności jednostek, szczególnie prawa do prywatności, w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych, zapewnionego w poszczególnych Państwach Członkowskich może uniemożliwiać przesyłanie tych danych z terytorium jednego Państwa Członkowskiego do drugiego Państwa Członkowskiego; różnica ta może zatem stanowić przeszkodę w realizacji szeregu przedsięwzięć ekonomicznych na poziomie wspólnotowym, (...)”, to celem przepisów unijnych, w tym przypadku celem dyrektywy 95/46/WE miało być **zniesienie przeszkód w przepływie danych osobowych oraz zrównoważenie stopnia ochrony praw i swobód jednostek w zakresie ochrony danych osobowych we wszystkich państwach członkowskich**.

Dyrektywa 95/46/WE była zatem traktowana jako wzorzec ochrony dla ustawodawstw krajowych państw członkowskich UE oraz punkt odniesienia w procesie oceny ustawodawstw krajów spoza UE. Punkt odniesienia dla dokonywanej oceny stanowił poziom ochrony danych w ustawodawstwach z zakresu ochrony danych osobowych obowiązujących w państwach członkowskich dokonywanej z punktu widzenia odpowiedniego poziomu ochrony danych w ustawodawstwach z zakresu ochrony danych osobowych obowiązujących w tych państwach¹¹.

Dyrektywa 95/46/WE określiła podstawowe zasady ochrony danych osobowych, wychodząc od przypomnienia gwarancji prawa do prywatności zawartych w art. 8 EKPCz oraz w ogólnych zasadach prawa wspólnotowego, jak również w konwencji Nr 108. Ochrona prawa do prywatności jako nadrzędny cel norm regulujących ochronę danych osobowych był podkreślany w dyrektywie 95/46/WE wielokrotnie, choć – podobnie jak wcześniej konwencja Nr 108 – dopuszczała ona możliwość osłabienia ochrony, jak też ograniczenia niektórych uprawnień osób, których dane są przetwarzane, ze względu na interes publiczny.

Przykład

W pkt 43 preambuły wskazywano na możliwość ograniczenia osobie, której dane są przetwarzane, prawa dostępu do dotyczących jej danych i informacji oraz ograniczenie niektórych obowiązków kontrolera (administratora danych), „jeśli jest to konieczne dla zapewnienia np. ochrony bezpieczeństwa narodowego, obronności, bezpieczeństwa publicznego lub ważnych ekonomicznych lub finansowych interesów państwa członkowskiego lub Unii, jak również dochodzenia i prowadzenia spraw karnych oraz działań w związku z naruszeniem zasad etyki w zawodach podlegających regulacji”.

Sformułowane w dyrektywie 95/46/WE zasady legalności przetwarzania danych dotyczyły jakości danych osobowych, a także wskazywały kryteria legalności przetwarzania,

¹¹ Oceny dotyczące odpowiedniego poziomu ochrony są publikowane w dokumentach Grupy Roboczej Art. 29 (Article 29 Data Protection Workig Party) – niezależnego zespołu roboczego o charakterze doradczym powołanego na podstawie art. 29 dyrektywy 95/46/WE, złożonego z przedstawicieli państw członkowskich oraz organów Wspólnoty; por. <http://ec.europa.eu/justice> (dostęp: 17.8.2020 r.).

z uwzględnieniem odrębności przesłanek w odniesieniu do przetwarzania szczególnych kategorii danych (danych sensytywnych).

Niezwykle istotną częścią postanowień dyrektywy 95/46/WE było **określenie uprawnień osoby**, której dane dotyczą, a zatem **prawa do informacji, prawa dostępu do danych czy prawa sprzeciwu przeciwko przetwarzaniu danych osobowych**.

Fundamentalne znaczenie dla ustalenia jednolitego poziomu ochrony danych osobowych było określenie w dyrektywie 95/46/WE obowiązków podmiotów przetwarzających dane osobowe (administratorów danych).

Ważne

Jako podstawowa wytyczna została przyjęta generalna reguła, iż zasady ochrony muszą odnosić się do przetwarzania danych przez każdy podmiot, którego działania podlegają przepisom wspólnotowym, a podmiot taki (administrator danych) byłby zobowiązany do przyjęcia odpowiednich rozwiązań technicznych i organizacyjnych, zarówno przy opracowywaniu systemu przetwarzania danych, jak i podczas samego przetwarzania, w celu utrzymania bezpieczeństwa i niedopuszczenia do niedozwolonego przetwarzania. Natomiast samo przetwarzanie powinno odbywać się według określonych reguł, gwarantujących jego rzetelność i legalność.

2. Ochrona danych osobowych na gruncie prawa polskiego

2.1. Konstytucyjne gwarancje ochrony danych osobowych w Polsce

Fundamentalnym źródłem prawa do ochrony danych osobowych w Polsce jest Konstytucja RP, w której po raz pierwszy wprost zostało zapisane prawo do prywatności oraz prawo do ochrony danych osobowych, nazywane w literaturze **prawem jednostki do nieujawniania informacji dotyczących jej osoby**¹² bądź **prawem do informacyjnego samookreślenia**¹³.

Polska konstytucja nie jest pod tym względem wyjątkiem, bowiem także w ustawach zasadniczych innych państw, zwłaszcza państw budujących instytucje demokratyczne,

¹² M. Przybyszewska-Szter, Wolności i prawa osobiste, (w:) Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, red. M. Chmaj, Warszawa 2006, s. 128–129.

¹³ Termin ten (*Rechts auf informationelle Selbstbestimmung*) został po raz pierwszy użyty w orzeczeniu niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego w 1983 r., wydanym na gruncie prawa wyborczego. Trybunał orzekł, iż każdy ma prawo do samodzielnego ustalenia, określenia, jakie informacje dotyczące jego życia chce ujawnić, a także każdy ma prawo wiedzieć, kto i jakie informacje oraz w związku z jakimi okolicznościami o nim rejestruje, przetwarza oraz na jego rzecz lub przeciw niemu używa. Orzeczenie to stało się podstawą późniejszych uregulowań w zakresie ochrony danych osobowych w Niemczech (por. M.-T. Tinnefeld, E. Ehmann, R. W. Gerling, Einführung in das Datenschutzrecht. Datenschutz und Informationsfreiheit in europäischer Sicht, München–Wien 2005, s. 2–3). W Polsce termin „prawo do informacyjnego samookreślenia” używane jest w niektórych orzeczeniach TK w odniesieniu do art. 51 Konstytucji RP.

można znaleźć sformułowane prawo do prywatności i – rzadziej – prawo ochrony danych osobowych¹⁴.

Prawo do prywatności, wyrażone w art. 47 Konstytucji RP, gwarantuje każdemu prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu prywatnym, jednakże postrzegane przez pryzmat także innych przepisów Konstytucji RP, m.in. prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem (art. 48), prawa komunikowania się (art. 49) czy nienaruszalności mieszkania (art. 50), przede wszystkim jest łączone z prawem do ochrony danych osobowych zawartym w art. 51 Konstytucji RP, traktowanym jako jeden z instrumentów prawa do prywatności.

Zgodnie z art. 51 Konstytucji RP: „Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawnienia informacji dotyczącej jego osoby” (ust. 1), a: „Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym” (ust. 2). Konstytucja RP gwarantuje także każdemu „prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych” (ust. 3) oraz „prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą” (ust. 4). Ustęp 3 art. 51 Konstytucji RP zawiera zastrzeżenie, że ograniczenie prawa dostępu do danych może określić ustawa¹⁵.

Mimo że prawo do ochrony danych osobowych zostało wpisane dopiero do Konstytucji z 1997 r.¹⁶, poszczególne elementy tego prawa wcześniej znajdowały odzwierciedlenie w doktrynie. I tak – jak się podkreśla w literaturze – zasadę, że nikt nie może być obowiązany inaczej aniżeli na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby, starano się już wcześniej wywodzić z ogólnej zasady legalizmu działania administracji, a więc z zasady, że prawa i obowiązki obywatela muszą mieć podstawę usta-

¹⁴ Przykładem mogą być konstytucyjne gwarancje prawa do prywatności i ochrony danych osobowych, które znalazły odzwierciedlenie zwłaszcza w tzw. „nieutralnych jeszcze demokracjach”, co można odnaleźć np. w art. VI konstytucji Węgier z 2011 r., według którego każdy ma prawo poszanowania przez innych jego życia osobistego oraz rodzinnego, miru domowego, kontaktów osobistych i dobrego imienia, a także każdy ma prawo do ochrony swoich danych osobowych oraz do poznania i rozpowszechniania danych dotyczących dobra wspólnego, a przestrzeganie prawa do ochrony danych osobowych oraz do poznania i rozpowszechniania danych dotyczących dobra wspólnego nadzoruje niezależny urząd powołany ustawą [por. W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw europejskich*, Warszawa 2011, s. 823] czy w art. 19 konstytucji Republiki Słowacji z 1992 r., według którego każdy ma prawo do ochrony przed nieuzasadnionym gromadzeniem, publikowaniem lub innym bezprawnym (zakazanym) używaniem informacji o swojej osobie [por. W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje...*, s. 697]. Na ten temat także E. Kulesza, *Die Entwicklung des Datenschutzes in den neuen EU-Ländern, Recht der Datenverarbeitung* 2005, Nr 1 (Beilage zur Ausgabe), s. 17.

¹⁵ Szersze omówienie art. 51 Konstytucji RP, zob. K. Wygoda, *Ochrona danych osobowych i prawo do informacji o charakterze osobowym*, (w:) *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 403 i n.

¹⁶ Wniosek o wpisanie do projektu konstytucji regulacji dotyczących ochrony prywatności i ochrony danych osobowych został złożony do podkomisji praw i obowiązków obywateli 8.12.1994 r. (R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001, s. 258); ostateczna wersja brzmienia art. 51 Konstytucji RP została przyjęta we wrześniu 1996 r. (R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie...*, s. 290). Por. także informacje o przebiegu prac legislacyjnych dotyczących sformułowania w Konstytucji RP prawa do ochrony danych osobowych: M. Saffjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz Art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 1226 i n.

wową¹⁷, oraz z ugruntowanej w doktrynie i orzecznictwie koncepcji prawa do prywatności. W tym zakresie w doktrynie na ogół przyjmowano, że prywatność odnosi się m.in. do ochrony informacji dotyczących danej osoby i gwarancji pewnego stanu niezależności, w ramach której człowiek może decydować o zakresie i zasięgu udostępniania i komunikowania innym osobom informacji o swoim życiu.

Istnienie prawa do prywatności w polskim porządku prawnym znajdowało potwierdzenie w orzecznictwie SN, który – dla przykładu – w wyroku z 8.4.1994 r. (III ARN 18/94, Legalis) odniósł koncepcję ochrony dóbr osobistych (art. 23 i 24 KC) do sfery życia prywatnego i sfery intymności.

Natomiast na istotny związek prawa do prywatności i ochrony danych osobowych jeszcze przed wpisaniem prawa do ochrony danych osobowych do Konstytucji RP, wskazał TK m.in. w orzeczeniu z 24.6.1997 r. (K 21/96, Legalis), w którym – powołując się na swe ustabilizowane orzecznictwo uznające, że zasada demokratycznego państwa prawnego obejmuje swym zakresem także pewne treści materialne, w szczególności powiązane z prawami i wolnościami jednostki – stwierdził, że art. 1 Konstytucji z 1952 r. pozostawiony w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.) dawał podstawę do sformułowania konstytucyjnego prawa do prywatności, rozumianego m.in. jako prawo do zachowania w tajemnicy informacji o swoim życiu prywatnym. W orzeczeniu tym TK, powołując się na dotychczasowe orzecznictwo, sformułował tezę, że **prawo do prywatności nie ma charakteru absolutnego** i może podlegać ograniczeniom, oraz wskazywał, że konieczne jest, by ograniczenia te były formułowane w sposób czyniący zadość wymaganiom konstytucyjnym, co oznaczało – jak wywodził TK – że: „ograniczenie prawa bądź wolności może nastąpić tylko jeżeli przemawia za tym inna norma, zasada lub wartość konstytucyjna, a stopień tego ograniczenia musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do rangi interesu, któremu ograniczenie to ma służyć”. Trybunał stwierdzał także, że przyznając organom państwowym kompetencje do ingerencji w sferę prywatności, **ustawodawca powinien określić środki i procedurę ochrony wolności i praw jednostki**, bowiem zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością organu władzy państwowej jest istotną cechą demokratycznego państwa prawnego.

Konstytucja RP z 1997 r. podniosła prawo do ochrony danych osobowych (prawo do informacyjnego samookreślenia) do rangi prawa gwarantowanego konstytucyjnie, zaliczanego do wolności i praw osobistych. Określiła także istotę tego prawa oraz stworzyła gwarancje jego przestrzegania przez organy państwa. Z tego względu prawo do ochrony danych osobowych znalazło się w Rozdziale II Konstytucji RP zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, zawierającym dodatkowe gwarancje ochrony tych praw w postaci przepisu wskazującego, w jakim tylko zakresie oraz na jakich zasadach wolności i prawa człowieka i obywatela mogą być przez państwo ograniczane. Owe gwarancje zawiera art. 31 ust. 3 Konstytucji RP określający warunki, pod jakimi mogą być wprowadzone ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw.

¹⁷ I. Lipowicz, komentarz do art. 51 Konstytucji RP, (w:) Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 98.

Ważne

Artykuł 31 Konstytucji RP, określający zasady poszanowania i ochrony wolności człowieka, wyraźnie wskazuje w ust. 3, iż ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Konstytucja RP, określając w art. 51 ust. 1 zakres podmiotowy prawa do ochrony danych, posługuje się sformułowaniem „nikt” (nie może być zobowiązany), co jest interpretowane jako „każdy”. W art. 51 ust. 1 Konstytucja RP gwarantuje „każdemu”, a zatem nie tylko obywatelom, iż **nie może być zobowiązany inaczej niż w drodze ustawowej, do ujawniania informacji o sobie**¹⁸.

Szeroko sformułowane prawo do ochrony danych osobowych przysługujące „każdemu” wskazuje, że w art. 51 Konstytucji RP zostało sformułowane **prawo do ochrony danych jako prawo człowieka**¹⁹, skierowane do wszystkich osób fizycznych, **nie zaś prawo obywatelskie**.

Sformułowanie użyte w art. 51 ust. 1 Konstytucji RP, iż: „Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy (...)”, wskazuje, że **prawo do żądania danych osobowych od osoby wskazanej przepisami, zobowiązujące ją do udzielenia informacji o sobie, będzie skuteczne tylko wtedy, gdy będzie to wynikać z ustawowego uregulowania**. Podobnie też prawo podmiotów wskazanych przepisach prawa jako uprawnionych do pozyskiwania danych o osobie będzie możliwe do wyegzekwowania, jeśli będzie zawarte w ustawie.

Ustawowe umocowanie do żądania danych wyklucza nałożenie takiego obowiązku na osobę w drodze aktów wewnętrznych (np. instrukcji, regulaminów, statutów organizacyjnych, regulaminów i zarządzeń), nawet gdyby były to akty wydawane przez centralne organy administracji państwowej. W literaturze podnosi się również, że źródłem zobowiązania do ujawniania informacji o sobie nie mogą być także akty wewnątrzzakładowe, tj. regulaminy pracy, układy zbiorowe pracy²⁰ czy – w sposób oczywisty – normy deontologiczne lub normy prawa zwyczajowego.

Ważne

Podstawą obowiązku udostępniania danych musi być zatem zawsze ustawa bądź ustawowe umocowanie do uregulowania takiego obowiązku w akcie prawnym innego rodzaju zaliczanym do źró-

¹⁸ Inaczej *M. Wild*, komentarz do art. 51, (w:) *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz Art. 1–86*, red. *M. Saffjan*, *L. Bosek*, Warszawa 2016, s. 1227.

¹⁹ *B. Banaszak*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 261.

²⁰ *J. Barta*, *P. Fajgielski*, *R. Markiewicz*, *Ochrona danych...*, s. 121. Konieczne jest jednak zwrócenie uwagi na to, że nie tylko regulaminy zakładowe, lecz także generalnie przepisy prawa pracy, do których należą wymienione układy zbiorowe pracy, w ogóle nie mogą być kwalifikowane jako źródła prawa powszechnie obowiązującego, dlatego z tego także względu nie mogą regulować praw i wolności, w tym prawa do informacyjnego samookreślenia. O źródłach prawa pracy m.in. *L. Kaczyński*, Glosa do wyroku SN z 11.6.1997 r., I PKN 201/97, OSP 1998, Nr 12, poz. 206, s. 591; por. także *M.T. Romer*, *Prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 51–54.

deł prawa należących do konstytucyjnych źródeł prawa powszechnie obowiązującego, o którym mowa w art. 87 Konstytucji RP.

Zobowiązanie do ustawowego określania obowiązku udostępniania danych osobowych (ujawniania informacji o sobie) stanowi gwarancję samą w sobie. Ranga organu uchwalającego ustawy, procedury związane z tworzeniem ustaw, a zwłaszcza możliwość dokonywania kontroli ustaw pod kątem ich zgodności z Konstytucją RP przez TK zapobiegają naruszeniom zagwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności, zwłaszcza przez wykraczające poza swoje kompetencje organy administracji państwowej. I choć prawo do prywatności nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, to owo ograniczenie, tak jak ograniczenie każdego konstytucyjnie wskazanego prawa lub wolności, może nastąpić, **tylko jeśli przemawia za tym inna norma, zasada lub wartość konstytucyjna, a stopień tego ograniczenia musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do rangi interesu, któremu ograniczenie to ma służyć** (zob. wyr. TK z 24.6.1997 r., K 21/96, Legalis). Sama Konstytucja RP wskazuje także granice dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, stanowiąc w art. 31 ust. 3, iż mogą one być ustanawiane „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”, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał także niejednokrotnie, iż uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia „tylko w ustawie” jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko” w ustawie – wywodził TK – to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń (zob. wyr. TK z 12.1.2000 r., P 11/98, OTK 2000, Nr 1, poz. 3).

Orzecznictwo TK potwierdza także, iż w szczególności próby ograniczania praw i wolności przez organy administracji państwowej poprzez wydawanie przepisów wykonawczych do ustaw wykraczających poza ustawową delegację, nakładających na obywateli obowiązki, które mogły być nałożone jedynie w drodze ustawowej są nieuprawnione (zob. wyr. TK z 19.5.1998 r., U 5/97, Legalis). A jeśli ustawodawca przesądzi o uregulowaniu pewnych kwestii w drodze upoważnienia, to nie powinny one wchodzić w materię ustawową i powinny służyć jedynie do wykonania ustawy; co do formy zaś – upoważnienia do wydawania przepisów wykonawczych powinny określać organ właściwy do wydania przepisu wykonawczego (rozporządzenia) i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Orzecznictwo TK wyraźnie zatem wskazuje, iż ocena każdego unormowania ograniczającego zakres korzystania przez jednostkę z wolności i praw, w tym ocena konstytucyjności określonych regulacji prawnych, musi dotyczyć dwóch aspektów: „proceduralnego” (formalnego), czyli ustawowej rangi aktu normatywnego ograniczającego prawa i wolności, oraz „materialnego”, czyli spełnienia konstytucyjnych przesłanek przyjętego ograniczenia.

W ust. 2 art. 51 Konstytucji RP zawarte zostały **granice swobody organów państwa w kształtowaniu zakresu żądanych informacji o obywatelach**.

Ważne

Fundamentalne znaczenie dla zakresu granic ochrony ma art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”.

W komentarzach i opracowaniach dotyczących konstytucyjnego prawa do ochrony danych osobowych wskazywano, że cytowane sformułowanie nie wyjaśnia, czym właściwie są owe niezbędne informacje, a nawet czy należy je utożsamiać wyłącznie z danymi osobowymi. Wobec wątpliwości interpretacyjnych przyjęty został pogląd, że „informacje niezbędne można określić jako dane, które umożliwiają normalne funkcjonowanie jednostki w zorganizowanym w państwo społeczeństwie i których ujawnienie nie jest naruszeniem sfery jej prywatności”²¹. Jako konsekwencję tak rozumianej „niezbędności w demokratycznym państwie prawnym” informacji przyjmowano, iż – rozważając ten problem z punktu widzenia organów administracji – **za niezbędną należy uznać każdą informację, bez posiadania której nie będą one zdolne do podjęcia (czy zakończenia) działań w ramach przyznanych im kompetencji**, a konsekwencją tego będzie ograniczenie możliwości zbierania pewnych kategorii danych w już istniejących oraz dopiero powstających bankach danych²². Jednak, „jeżeli zakres podobnych systemów informacyjnych staje się dla wygody administracji zbyt szeroki (inwigilacja «na wszelki wypadek» szerszych grup społecznych, jednolite «konto informacyjne» obywatela powstające z integracji setek danych administracyjnych z różnych dziedzin) lub szczegółowość danych prowadzi do tworzenia «profilów osobowych» (uproszczonej informatycznej charakterystyki jednostki) czy wreszcie dochodzi do ukrytego lub jawnego oznaczania obywateli za pomocą numerów identyfikacyjnych nie o charakterze porządkowym, lecz znaczącym, mamy do czynienia z przypadkiem wykraczania poza to, co niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”²³.

Istotnych wskazówek do interpretowania pojęcia informacji „niezbędnych w demokratycznym państwie prawnym” dostarczyło orzecznictwo TK. Trybunał wskazał, że art. 51 Konstytucji RP, zakazując pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym, dopuszcza **ograniczenie tego zakazu tylko w warunkach poszanowania zasady proporcjonalności**,

²¹ B. Banaszak, M. Jabłoński, komentarz do art. 51, (w:) Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r., red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 99.

²² K. Wygoda, Ochrona danych osobowych i prawo do informacji o charakterze osobowym, (w:) Prawa i wolności..., s. 404.

²³ I. Lipowicz, komentarz do art. 51 Konstytucji RP, (w:) Konstytucje..., s. 99.

która to zasada pozostaje w immanentnej więzi z zakazem nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych jednostki. Przy tym przy ocenie, czy ingerencja była wyrazem konieczności i została przeprowadzona w niezbędnym wymiarze, uwzględnia się specyfikę poszczególnych praw i wolności, a surowsze standardy dotyczą praw osobistych i politycznych (zob. wyr. TK z 23.6.2009 r., K 54/07, Dz.U. Nr 105, poz. 880).

Ważne

Ochrona prywatności i autonomia informacyjna nie mają charakteru absolutnego, a to z uwagi na prawa i wolności innych jednostek, potrzebę życia w zbiorowości czy względy bezpieczeństwa publicznego. Wszelkie jednak ingerencje w prywatność lub ochronę danych osobowych muszą mieć na uwadze rangę tych praw jako dobra konstytucyjnie chronionego i zasady konstytucyjne wskazujące na granice i przesłanki, które muszą być zachowane na wypadek ingerencji.

Jak stwierdzał TK, obowiązek ujawnienia informacji o sobie, stanowiąc ograniczenie autonomii informacyjnej, może być dokonany tylko w ustawie i tylko w granicach zgodnych z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Trybunał podkreślał w szczególności znaczenie art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, wskazując, że przepis ten chroni obywateli polskich, wprowadzając dla władz publicznych (ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej) zakaz wkraczania w autonomię informacyjną jednostki w sposób zbędny z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawa. Oznacza to, że ani względy celowości, ani wygody władzy nie mogą uzasadniać naruszenia autonomii informacyjnej, a jej naruszenie może nastąpić tylko wówczas, jeśli jest to „konieczne w demokratycznym państwie prawnym” (wyr. TK z 20.11.2002 r., K 41/02, Legalis), zwłaszcza wówczas gdy tą drogą chroni się wartości istotne w państwie demokratycznym i to w sposób (bądź w stopniu), który nie mógłby zostać osiągnięty przy stosowaniu innych środków z zastrzeżeniem, iż powinny to być „środki najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawo bądź wolności ulegają – w wyniku zastosowania tych środków – ograniczeniu” (wyr. TK z 3.10.2000 r., K 33/99, Legalis).

Granice dopuszczalnej ingerencji państwa w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywatelskie Konstytucja RP wyznacza w art. 31 ust. 3. Przepis ten, wprowadzający zasadę proporcjonalności w zakresie ograniczeń przez władzę w korzystaniu przez obywateli z konstytucyjnych wolności i praw, ustanawia standardy demokratycznego państwa. Zgodnie z powoływanym przepisem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane **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**, a ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności.

Zatem zasada proporcjonalności wymaga spełnienia określonych przesłanek, aby wkroczenie w prywatność (naruszenie autonomii informacyjnej) mogło być uznane za konstytucyjne. Jak konsekwentnie podkreśla TK, **wkroczenie musi być niezbędne** („konieczne”) dla osiągnięcia wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP celów, a także musi być środkiem najmniej dotkliwym dla osoby, której wolność lub prawo doznaje ograniczenia (wyr. TK z 20.11.2002 r., K 41/02, Legalis). Trybunał Konstytucyjny, podejmując próbę dookreślenia granic dopuszczalnego wkroczenia w prywatność jednostki i ograniczenia jej informacyjnego samookreślenia, wskazał ponadto, iż **dopuszczalne będzie**

naruszenie (wkroczenie w prywatność), jeśli **zostanie opatrzone należytyymi gwarancjami proceduralnymi i w efekcie nie doprowadzi do naruszenia godności osoby podanej kontroli** (zob. wyr. TK z 12.12.2005 r., K 32/04, Legalis; wyr. TK z 23.6.2009 r., K 54/07, Legalis).

Ważne

Konstytucja RP w art. 51 ust. 3 i 4 zawiera gwarancje prawa do ochrony danych osobowych (prawa do informacyjnego samookreślenia). Jest to prawo dostępu każdej osoby do dotyczących jej urzędowych dokumentów i zbiorów danych (ust. 3) oraz prawo żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (ust. 4). W art. 51 ust. 3 Konstytucji RP zastrzeżono również, że ograniczenie prawa wglądu w dokumenty i zbiory danych może określić ustawa.

Powoływane przepisy art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji RP zawierają gwarancje prawa przysługującego każdej osobie wglądu do dokumentów i zbiorów prowadzonych przez instytucje publiczne. Prawo wglądu do dokumentów urzędowych było wcześniej gwarantowane przez poszczególne akty normatywne, brak było jednak – jak podkreślano w komentarzach do Konstytucji RP – generalnej regulacji, gwarantującej takie prawo osobie, bez względu na jej status wobec organów państwa²⁴.

Normy Konstytucji RP, w tym art. 51 statuujący prawo do ochrony danych osobowych (informacyjnego samookreślenia), mają zasadnicze znaczenie dla **zagwarantowania i realizacji praw i wolności obywatelskich**. Konstytucja przecina toczone dotychczas w doktrynie prawa spory o znaczenie zawartych w ustawie zasadniczej norm w toku stosowania prawa, stanowiąc, iż Konstytucja RP jest najwyższym prawem RP, a przepisy Konstytucji RP stosuje się bezpośrednio, chyba, że stanowi ona inaczej (art. 8).

Jak podkreśla się w literaturze, wyrażona w art. 8 zasada zapewnia możliwość realizacji postanowień Konstytucji RP bez potrzeby ich rozwijania w ustawie, jest ona bowiem **prawem stosowanym wprost**, a o ewentualnych odstępstwach od bezpośredniego stosowania Konstytucji RP traktuje jej odrębny art. 31 ust. 3, dotyczący ograniczeń tej zasady.

2.2. Ustawa o ochronie danych osobowych z 1997 r.

Wykonaniem odesłania w art. 51 ust. 5 Konstytucji RP do ustawy, która miała określić zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji, a także realizacją zobowiązań związanych ze staraniami Polski o wstąpienie do UE była OchrDanychU97.

Ustawa wdrażała standardy ochrony danych osobowych określone w dyrektywie 95/46/WE. Proces wprowadzania standardów UE poprzez tworzenie odpowiadających im krajowych przepisów prawa był prowadzony przez cały okres przygotowawczy do stowarzyszenia Polski z UE, czego wyrazem była nie tylko treść OchrDanychU97, ale liczne zmiany w obowiązującym w Polsce ustawodawstwie w związku z koniecznością dostosowania wszystkich przepisów do wymogów ochrony danych osobowych.

²⁴ Prawo wglądu w dokumenty gwarantowane było – i jest – choćby stronie postępowania administracyjnego na podstawie przepisów postępowania administracyjnego, uczestnikom postępowania karnego czy uczestnikom postępowania cywilnego.

Przejdź do księgarni →



ksiegarnia.beck.pl