**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

|  |
| --- |
| Marian Zdyb - przewodniczący |
| Jerzy Ciemniewski |
| Teresa Dębowska-Romanowska |
| Marek Safjan - sprawozdawca |
| Jerzy Stępień,  orzeka:  **Art. 5 ust. 2 zdanie 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej**(Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, z 2004 r. Nr 240, poz. 2407 oraz z 2005 r. Nr 64, poz. 565 i Nr 132, poz. 1110) **jest zgodny z art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 61 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 61 ust. 4 Konstytucji.** |

2.3. Wnioski.

50

Przedstawiona wyżej analiza prowadzi do wniosku, że sfera chronionej prywatności pozostaje niejednokrotnie w związku z informacjami odnoszącymi się do działalności organów publicznych. **Wyraźną tendencją charakterystyczną dla orzecznictwa i regulacji europejskich jest w tym względzie dążenie do zagwarantowania możliwie szerokiego dostępu do informacji publicznych, ponieważ stanowi on istotną gwarancję transparentności życia publicznego w demokratycznym państwie.** Uznaje się w konsekwencji, że prywatność osób pełniących funkcje publiczne, pozostając pod ochroną gwarancji konwencyjnych (zwłaszcza art. 8 europejskiej Konwencji), może podlegać ograniczeniom, które co do zasady znajdować mogą usprawiedliwienie ze względu na wartość, jaką jest jawność i dostępność informacji o funkcjonowaniu instytucji publicznych w państwie demokratycznym. **Wartość ta związana z transparentnością życia publicznego nie może prowadzić do całkowitego przekreślenia i zanegowania ochrony związanej z życiem prywatnych osób wykonujących funkcje publiczne.** Osoby wykonujące takie funkcje z momentem ich podjęcia muszą zaakceptować szerszy zakres ingerencji w sferze ich prywatności niż w wypadku innych osób.

51

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

53

(…) Wypada zwrócić uwagę na fakt, że **w praktyce sfera działalności publicznej osób sprawujących funkcje publiczne i ich sfera życia prywatnego (prywatności) nie zawsze będą mogły być wyraźnie i ściśle rozgraniczone** (np. dysponowanie prezentami otrzymanymi przez osobę pełniącą funkcję publiczną od innej osoby publicznej czy instytucji, dysponowanie tzw. funduszem reprezentacyjnym, wysokość uiszczanych danin publicznych, w tym podatków). Stan „przenikania” tych sfer może wynikać z różnych przyczyn – charakteru działalności publicznej, kontaktów w jej ramach z określonymi podmiotami, koniecznością czy chęcią dokonywania pewnych czynności ze sfery prywatnej w trakcie wykonywania zadań publicznych itp.

55

Prawo dostępu do informacji nie ma bowiem charakteru bezwzględnego, a jego granice wyznaczone są m.in. przez konieczność respektowania praw i wolności innych podmiotów, w tym przez konstytucyjnie gwarantowane prawo do ochrony życia prywatnego (z art. 31 ust. 3, art. 61 ust. 3). Możliwość ograniczenia sfery gwarantowanego prawa odnosi się również do art. 47 Konstytucji, choć przepis ów nie wskazuje bezpośrednio na dopuszczalne ograniczenia.

56

Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie zwracał uwagę na to, że **ochrona życia prywatnego, o której stanowi art. 47 Konstytucji, obejmuje między innymi autonomię informacyjną, która oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, jak również prawo do kontrolowania tych informacji**, jeżeli znajdują się w dyspozycji innych podmiotów (zob. wyrok z 20 listopada 2002 r., K 41/02; OTK ZU nr 6A/2002, poz. 83, oraz wyrok z 19 lutego 2002 r., U 3/01; OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3). Trybunał(…) podkreśla jednak, że tak samo jak w przypadku innych konstytucyjnych praw i wolności, ochrona prywatności i autonomia informacyjna nie mają charakteru absolutnego, między innymi ze względu na potrzeby życia w zbiorowości. Także w tym wypadku kluczowe znaczenie ma zasada proporcjonalności: „wszelkie (…) ingerencje w prywatność muszą mieć na uwadze jej ochronę jako dobra konstytucyjnie chronionego i zasady konstytucyjne wskazujące na granice i przesłanki, jakie muszą być zachowane na wypadek ingerencji. **Obowiązek ujawnienia informacji o sobie, stanowiąc ograniczenie autonomii informacyjnej, może być zatem dokonany tylko w ustawie (…) i tylko w granicach zgodnych z konstytucyjną zasadą proporcjonalności”** (K 41/02). Tak zwany aspekt „usprawiedliwionego” zainteresowania publicznego pojawia się w dotychczasowym orzecznictwie TK. Jak wskazano w wyroku z 21 października 1998 r., K 24/98, w związku z istnieniem obowiązku składania przez osoby ubiegające się o funkcje publiczne oświadczeń lustracyjnych, „każdy ma prawo do prawnej ochrony życia prywatnego oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Jednocześnie jednak przeważa w doktrynie pogląd, w myśl którego, w odniesieniu do osób ubiegających się lub pełniących funkcje publiczne, prawo do ochrony prywatności podlega istotnemu ograniczeniu. Zgodnie z tym poglądem, **o ile sfera życia intymnego (w znaczeniu szerszym niż potocznie przyjęte) objęta jest pełną prawną ochroną, o tyle ochrona sfery życia prywatnego podlega pewnym ograniczeniom,** uzasadnionym <<usprawiedliwionym zainteresowaniem>>” (OTK ZU nr 6/1998, poz. 97).

57

Nie można też tracić z pola widzenia faktu, że prawo do prywatności ma charakter szczególny w systemie praw i wolności konstytucyjnych (por. art. 233 ust. 1 Konstytucji). Jak podkreślił Trybunał w wyroku w sprawie K 41/02, **nawet stan wojenny i wyjątkowy „nie zezwalają ustawodawcy na złagodzenie przesłanek, przy spełnieniu których można wkroczyć w sferę życia prywatnego, nie narażając się na zarzut niekonstytucyjnej arbitralności”.** Z uwzględnieniem tych ogólnych wskazań, płynących z umiejscowienia i rangi prawa do prywatności wśród praw gwarantowanych konstytucyjnie, należy też oceniać regulacje ustanawiające wyjątki od chronionej prywatności.

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

84

Po pierwsze, informacje, których natura i charakter może naruszać interesy i prawa innych osób, nie mogą wykraczać poza niezbędność określoną potrzebą transparentności życia publicznego, ocenianą zgodnie ze standardami przyjętymi w demokratycznym państwie.

85

Po drugie, muszą to być zawsze informacje mające znaczenie dla oceny funkcjonowania instytucji oraz osób pełniących funkcje publiczne.

86

Po trzecie, nie mogą to być informacje **– co do swej natury i zakresu – przekreślające sens (istotę) ochrony prawa do życia prywatnego.**

87

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

88

**5.3.2. Pojęcie osób pełniących funkcje publiczne.**

89

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

90

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

91

**5.3.3. Zakres chronionej prywatności osoby pełniącej funkcję publiczną.**

94

Kluczowym problemem związanym z zagadnieniem konstytucyjności wyłączenia, o którym mowa w ust. 2 art. 5 ustawy o dostępie do informacji, jest więc **określenie związku między życiem prywatnym a działalnością publiczną**. Jego istnienie oznacza, że **informacja powinna się wiązać z funkcjonowaniem instytucji, w szczególności mogłaby mieć znaczenie dla ukształtowania się poglądu o sposobie jej funkcjonowania**. Na gruncie ustawodawstwa zwykłego nie jest możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie sytuacji istnienia związku między życiem prywatnym a ograniczeniem prawa do prywatności z uwagi na obowiązek udzielania informacji publicznej i skorelowane z nim prawo podmiotowe. Nie ulega wątpliwości, że ustawa w tym zakresie musi posługiwać się zwrotem ogólnym i opisowym, a ocena istnienia związku powinna być dokonywana zawsze *in concreto*. Nie jest przy tym możliwe przyjęcie nieskrępowanej swobody interpretacyjnej. **W każdym wypadku musi być wyraźne powiązanie określonych faktów z życia prywatnego z funkcjonowaniem osoby, której dotyczą, w instytucji publicznej. Związek ten natomiast może wręcz być niekiedy niedostrzegalny dla przeciętnego odbiorcy, jednak z uwagi na pewne okoliczności dotyczące sfery prywatnej oraz te, które odnoszą się do realizowanej działalności osoby publicznej, ujawnienie takich pozornie niezwiązanych z tą działalnością informacji może mieć istotne znaczenie dla dobra publicznego** (np. ze względu na istnienie lub zagrożenie powstania określonych ujemnych skutków w sferze publicznej). **Tylko wtedy więc, jeśli ujawnione zdarzenia oddziaływują na sferę publicznego funkcjonowania podmiotu usprawiedliwiona będzie ingerencja w sferę życia prywatnego**. „Jest oczywiste, że osoba kandydująca do pełnienia funkcji publicznej, godzić się musi z takim usprawiedliwionym zainteresowaniem opinii publicznej, wyrażającym się między innymi wolą uzyskania jak najszerszego zakresu informacji o jej życiu (również prywatnym) i przeszłości” (wyrok TK z 21 października 1998 r., K. 24/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 97).

95

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

99

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

103

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