

Adam Hernas

KONSTITUCYJNE PRAWO DO PRYWATNOŚCI A BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA I PORZĄDEK PUBLICZNY

Prawo do prywatności

Pojęcie prywatności jest przez współczesne społeczeństwo różnie rozumiane i odmiennie interpretowane. Najlepiej jest to uwidocznione w próbach konstrukcji samej definicji prywatności. Zatem tak jak przy formułowaniu każdej innej definicji, tak i w tym przypadku można zauważyć podstawowe błędy, jakie są popełniane w procesie jej tworzenia. Formułowane są za wąskie lub za szerokie definicje prywatności, zaś pomiędzy skrajnymi sposobami rozumienia tego terminu powstaje wiele pojęć i określeń pośrednich. W najszerszym ujęciu prywatność jest utożsamiana z autonomią, niezależnością jednostki. Taka definicja pozwala każdemu samodzielnie decydować o własnym życiu oraz dokonywać w nim osobistych wyborów. Idąc dalej, człowiek dysponuje w tym przypadku wolnością wyboru drogi życiowej bez jakiegokolwiek ingerencji ze strony innych osób i instytucji. Istnieje oczywiście również to drugie ujęcie prywatności – najwęższe, które wiąże się z ingerencją państwa w nasze życie osobiste, pomimo naszej chęci, aby pozostać anonimowym. Taka kontrola nad informacjami dotyczącymi człowieka zależy od stopnia jego niezależności, przy czym chodzi tu zarówno o relacje na płaszczyźnie jednostka–otoczenie, jak i jednostka–państwo¹.

¹ A. Mednis, *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Warszawa–Kraków 2006, s. 39.

Za przykład pośredniej definicji prywatności możemy uznać z kolei tę, która głosi, że prywatność to potrzeba wielowymiarowa. Taka teza pozwala na wyróżnienie prywatności bliższej oraz dalszej. Do pierwszej będzie można zaliczyć intymność, a także takie stany, cechy i procesy, które są znane tylko jednostce. Natomiast prywatność dalsza oznacza wszystko to, co istnieje na styku z innymi ludźmi, a więc np. prywatną przestrzeń czy osobiste poglądy². Prywatna przestrzeń to z kolei sfera, z którą człowiek czuje się emocjonalnie związany. Tak więc będzie to mieszkanie lub dom czy też miejsce aktualnego pobytu. Prywatność przestrzeni jest niejednokrotnie poparta szczególnymi cechami natury prawnej. Może to być zatem prawny tytuł do mieszkania lub domu, jednak ważny jest także element psychologiczny, który wyróżnia dystans intymny, osobniczy, społeczny i publiczny³.

W tym miejscu należałoby zadać sobie następujące pytania:

1. Gdzie należy szukać granic sfery prywatności w demokratycznym państwie?
2. Jaki wpływ na naszą prywatność ma pojęcie bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego?

Aby odpowiedzieć na tak postawione pytania, należy przede wszystkim zacząć od regulacji zawartych w Konstytucji RP⁴, w której w art. 31 ust. 3 unormowano ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw oraz wyznaczono zakres dopuszczalnych w demokratycznym państwie ograniczeń, a więc takich, poza które ustawodawca nie może wykroczyć⁵. Unormowanie to ma charakter przepisu *lex generalis*, odnosi się zatem do wszystkich konstytucyjnych wolności i praw, niezależnie od tego, czy przepisy szczegółowe odrębnie określają przesłanki ograniczania danego prawa i wolności⁶. Należy dodać, że państwo demokratyczne, które samo zapewnia spokój i porządek oraz szeroką opiekę, musi wiedzieć o swych obywatelach znacznie więcej niż państwo liberalne, które z kolei ogranicza się jedynie do niezbędnych regulacji w kwestii samego życia społecznego. Z kolei państwo totalitarne limituje autonomię jednostki nie tylko przez ingerencję w jej prywatność, ale również poprzez ograniczanie swobody wypowiedzi, wolności przemieszczania się, zrzeszania czy prowadzenia działalności gospodarczej⁷.

Współczesne demokratyczne państwo prawne traktuje jednostkę jako podmiot władzy, a jednocześnie ogranicza tę władzę instrumentami prawnymi i limi-

² Z. Zaleski, *Prawo do prywatności – aspekty psychologiczne*, [w:] *Prawo do prywatności. Aspekty prawne i psychologiczne*, red. K. Motyka, Lublin 2001, s. 96.

³ A. Mednis, *op. cit.*, s. 44.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

⁵ A. Łabno, *Ograniczenia wolności i praw człowieka w polskiej konstytucji i w prawie europejskim*, „Zeszyty Naukowe BWST” (Żywiec) 2004, t. 1, nr 3, s. 67.

⁶ J. Braciak, *Prawo do prywatności*, Warszawa 2004, s. 179.

⁷ A. Mednis, *op. cit.*, s. 53.

tuje jej zastosowanie. Podejście takie uzasadnia art. 51 ust. 1 Konstytucji RP, który porusza kwestię dotyczącą ochrony danych osobowych w Polsce. Nie budzi bowiem wątpliwości, że dane osobowe, czyli wszelkie informacje odnoszące się do konkretnej osoby, stanowią element jej prywatności. Zatem w myśl tego aktu generalnego nikt nie może być zobowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Ustawa zasadnicza precyzuje więc fundamenty ochrony danych osobowych w kraju, delegując jednocześnie uprawnienia do tworzenia przepisów rangi niższej⁸. Jednocześnie w art. 51 ust. 2 ten sam akt generalny dopuszcza pozyskiwanie, gromadzenie i udostępnianie niezbędnych informacji o obywatelach przez polskie władze publiczne, jednak tylko w granicach określonych przez przepisy szczególne. Aktem prawnym, który reguluje w Polsce powyższe zagadnienia, jest ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁹. Tak więc ochrona danych osobowych na podstawie przedmiotowej ustawy przysługuje osobie fizycznej tylko wtedy, gdy dane te są przetwarzane w zbiorach ewidencyjnych, zbiorach danych lub też są zbierane w celu utworzenia takiego zbioru. Jeśli zaś dane nie są przetwarzane lub też są przetwarzane, ale poza zbiorem lub katalogiem, to osobie fizycznej, której prawa zostały naruszone, przysługiwać będzie ochrona na podstawie przepisów prawa cywilnego¹⁰.

Z kolei norma art. 61 Konstytucji RP określiła podmioty zobowiązane do udzielenia obywatelowi informacji. Kryterium, na podstawie którego następuje wyodrębnienie tych podmiotów, to wykonywanie administracji publicznej, niezależnie od formy prawnej lub organizacyjnej działania. Kryterium pomocniczym jest natomiast gospodarowanie mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Ponadto obowiązek udzielania informacji spoczywa na osobach pełniących funkcje publiczne. Podmiotami zobowiązanymi do udzielania informacji są zatem m.in. jednostki samorządu terytorialnego, które działają poprzez swoje organy stanowiące i wykonawcze. Obowiązek udzielania informacji (jako korelat prawa dostępu do informacji) oznacza przy tym konieczność przekazania jej w taki sposób, by była ona zrozumiała dla odbiorcy¹¹. W myśl art. 61 ust. 2 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji, które obejmuje:

1. dostęp do dokumentów,
2. wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

⁸ R. Szałowski, *Ochrona danych osobowych – komentarz do ustawy*, Zielona Góra 2000, s. 7.

⁹ Dz. U. z 2002 r., nr 101, poz. 926.

¹⁰ Art. 23, art. 24 oraz art. 448 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny; Dz. U. z 1964 r., nr 16, poz. 93 z późn. zm.

¹¹ B. Dolnicki, *Zasady jawności i dostępu do informacji publicznej w świetle standardów europejskich*, „Zeszyty Naukowe BWST” (Żywiec) 2004, t. 1, nr 3, s. 88.

Nie jest to jednak katalog zamknięty¹². Artykuł 61 ust. 3 Konstytucji RP mówi, że ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa można ograniczyć prawo dostępu do uzyskiwania informacji. Przepis ten ma kluczowe znaczenie dla zrozumienia prawa dostępu do informacji, choć ma ono charakter powszechny, jednak nie ma charakteru bezwzględny i podlega pewnym ograniczeniom.

Prawo dostępu obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne w Polsce zostało sformułowane w Konstytucji RP, jednak jest ono zbyt ogólne¹³. Dlatego zrodziła się potrzeba uregulowania kwestii dotyczących udzielania obywatelom tego typu informacji. Stało się to w drodze ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁴, która w przeważającej części weszła w życie 1 stycznia 2002 r.¹⁵ Uchwalenie tego aktu prawnego pozwoliło na określenie szczegółowych trybów dostępu do informacji publicznej, sprecyzowanie podmiotów, które winny stosować się do obowiązku informacyjnego, oraz – co należy podkreślić – na wskazanie koniecznych ograniczeń związanych z dostępem do informacji. Zgodnie z ustawą prawo do informacji podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych¹⁶ oraz ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych¹⁷, a także ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Jeżeli jednak osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnuje z przysługującego mu prawa, wtedy prawo to nie podlega ograniczeniom ustawowym¹⁸.

Przedmiotowa ustawa wprowadziła natomiast konflikt między prawem do informacji publicznej a ochroną prawa do prywatności w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne¹⁹. We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 2005 r. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzucił, że art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy wprowadził ograniczenie prawa do prywatności osób publicznych, stanowiąc, że ograniczenie prawa do informacji publicznej ze względu

¹² Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Kraków 1998.

¹³ Por. na ten temat M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002, s. 56-66.

¹⁴ Dz. U. z 2001 r., nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

¹⁵ B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 88.

¹⁶ Ustawa z 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz. U., nr 11, poz. 95.

¹⁷ Do tajemnic ustawowo chronionych zaliczamy np. tajemnicę zawodową, bankową, skarbową czy ochrony życia prywatnego.

¹⁸ Art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

¹⁹ Chodzi o ten fragment art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, który zawęził przedmiotowo zakres ograniczenia prawa do informacji publicznej w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne.

na ochronę prywatności osób fizycznych nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne²⁰. W odpowiedzi na wniosek Prezesa NSA Trybunał Konstytucyjny w wyroku orzekł, że ustawodawca przy wprowadzaniu regulacji kierował się tym, że w demokratycznym państwie prawa o osobie publicznej trzeba wiedzieć więcej niż ma to miejsce w wypadku innych osób. Ponadto osoba publiczna musi liczyć się z tym, że w związku z pełnioną przez siebie funkcją jej prywatność zostaje ograniczona, zaś powstały konflikt między prawem do informacji publicznej a ochroną prawa do prywatności w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne jest nieuchronny. Trybunał Konstytucyjny podniósł także, że ze względu na ustrojowy charakter prawa do informacji publicznej zasadą jest dostęp do informacji, a wyjątkiem ograniczenie. Dlatego z uwagi na cel prawa do informacji należy uznać, że granice podmiotowe i przedmiotowe ograniczenia tego prawa, wyznaczone w kwestionowanym przepisie, spełniają wymogi niezbędności, przydatności i proporcjonalności. Prywatność osób pełniących funkcje publiczne musi z natury rzeczy podlegać istotnym ograniczeniom, zatem art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej jest zgodny z Konstytucją RP²¹. W ten sposób zostały zakreślone granice sfery prywatności osób pełniących funkcje publiczne.

Na temat ochrony prywatności niejednokrotnie wypowiadały się już sądy powszechne, zanim zostało to unormowane w Konstytucji RP oraz aktach rangi niższej. Jednym z najistotniejszych w tej kwestii było orzeczenie Sądu Najwyższego z 18 stycznia 1984 r.²², w którym stwierdzono, że zawarty w art. 23 i 24 k.c. otwarty katalog dóbr osobistych obejmuje także dobra osobiste związane ze sferą życia prywatnego, rodzinnego, ze sferą intymności. Stwierdzenie to stanowiło duży postęp w stosunku do dotychczasowej linii orzecznictwa, które wiązało ochronę danego dobra z regulacją ustawową²³.

Ochrona prywatności w demokratycznym państwie dotyczy nie tylko jego obywateli, ale także cudzoziemców, którzy legalnie w nim przebywają. Z kolei o sytuacji prawnej cudzoziemca decyduje porządek prawny państwa, w którym ten się znajduje²⁴. Wymóg ochrony prywatności osób niebędących obywatelami danego państwa został nałożony na Polskę na mocy art. 8 pkt. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej 4 listopada 1950 r. w Rzymie²⁵, który głosi że „każdy ma prawo do poszanowania swojego

²⁰ A. Jaraszek, *Spór o ochronę prywatności*, „Gazeta Prawna” 2006, nr 56 (20 III).

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 marca 2006 r., sygn. akt K17/05, sentencja wyroku została ogłoszona 27 marca 2006 r. w Dz. U. z 2006 r., nr 49, poz. 358.

²² OSN z 1984 r., nr 11, poz. 195.

²³ A. Mednis, *op. cit.*, s. 70.

²⁴ L. Wilk, *Status prawny cudzoziemców w RP oraz zadania Policji wynikające z ustawy o cudzoziemcach*, [w:] *Bezpieczeństwo i porządek publiczny, historia, teoria, praktyka. Konferencja naukowa Hadle Szklarskie, 26 września 2003 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2003, s. 315.

²⁵ Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 i 285 ze zm.

życia prywatnego i rodzinnego”. Konstytucja RP w art. 47 potwierdza to unormowanie i jednocześnie poszerza je o prawo jednostki do ochrony prawnej czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Zatem zgodnie z gwarancyjną funkcją normy art. 31 ust. 3 Konstytucji RP²⁶ nie jest dopuszczalna ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie. Dlatego warunkiem koniecznym jest, aby ograniczenia prawa do życia rodzinnego były proporcjonalne. Zasada ta wymaga więc rozważenia sytuacji osobistej i rodzinnej każdej osoby, a więc i cudzoziemca, w tym m.in. czasu jego pobytu w Polsce, ewentualnych przeszkód do zamieszkania z rodziną w kraju pochodzenia cudzoziemca, w tym skutków wynikających dla rodziny z przeniesienia życia rodzinnego do innego kraju²⁷.

Z kolei ochronę prywatności jednostki w kontekście ochrony jej danych osobowych można podzielić na kilka grup:

1. ochrona informacji o stanie zdrowia pacjenta,
2. zbieranie informacji o pracownikach oraz kontrolowanie ich zachowań w pracy,
3. ochrona informacji o sytuacji majątkowej jednostki,
4. zbieranie i wykorzystywanie danych w postępowaniu karnym,
5. ochrona prywatności informacyjnej w związku z działalnością mediów,
6. ochrona wizerunku osoby,
7. ochrona miru domowego i spokoju psychicznego,
8. ochrona tajemnicy komunikowania się (tajemnicy korespondencji).

Również i w tym przypadku można mówić o bogatym orzecznictwie sądów, które w istotnym stopniu doprowadziło do usystematyzowania i wypracowania zgodnego podejścia co do kwestii ustalenia granic ochrony prywatności jednostki²⁸.

Bezpieczeństwo państwowe

Bezpieczeństwo państwa to wartość wymieniona w większości aktów prawnych na pierwszym miejscu wśród tych, które uzasadniają ograniczenie lub wyłączenie praw lub wolności obywatelskich. Pojęcie bezpieczeństwa w języku potocznym

²⁶ *Rolą konstytucji jest ustalenie ram, których ustawodawca nie może przekroczyć*, [w:] L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 6.

²⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt V/SA/Wa2/06.

²⁸ Przykładem może tu być wyrok NSA z 7 marca 2003 r. głoszący, że akta zakończonego przygotowawczego postępowania karnego podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, sygn. akt II SA 3572/02, opublikowany w: „Wokanda” 2003, nr 10, s. 35.

oznacza stan, w którym jednostka ma poczucie pewności – oparcie w drugiej osobie lub w sprawnie działającym systemie prawnym²⁹. Bezpieczeństwo to jedna z podstawowych potrzeb człowieka, która jednak nierozłącznie związana jest z poczuciem indywidualnego lub ogólnego (zbiorowego) zagrożenia³⁰. Współczesne bezpieczeństwo może być także rozpatrywane w kategoriach państwa, narodu czy sytuacji międzynarodowej. Zatem bezpieczeństwo państwa to brak zagrożenia jego terytorium, porządku prawnego i struktur państwowych. Z kolei terminem „bezpieczeństwo narodu” określać będziemy brak zagrożeń języka, swobód obywatelskich, praw politycznych, świadomości historycznej, kultury, własności osobistej i grupowej (społecznej), interesów politycznych, gospodarczych i innych³¹.

Biorąc pod uwagę źródła zagrożenia państwa polskiego, możemy mówić o bezpieczeństwie wewnętrznym, które oznacza brak wewnętrznych zagrożeń stabilności i harmonijnego rozwoju państwa i narodu. Druga kategoria to bezpieczeństwo zewnętrzne rozpatrywane w kontekście braku zagrożenia państwa i narodu ze strony innych państw lub organizacji działających z obcego terytorium i zmierzających do pozbawienia narodu polskiego niepodległego państwa lub jego atrybutów bezpieczeństwa³². Na ochronę tak szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa będą się zatem składać zarówno urządzenia prawne, jak i organizacyjne oraz techniczne pozostające w jego dyspozycji³³.

W realizacji funkcji bezpiecznego państwa ingerencja w prywatność jego obywateli może więc być uzasadniona zarówno w przypadku groźby z zewnątrz, jak i zagrożenia powstałego na jego terytorium. Dlatego powodem naruszenia prywatności będzie przykładowo nie tylko atak terrorystyczny, ale także podjęte środki zapobiegawcze w postaci kontroli na granicach czy w innych miejscach publicznych dotyczących jednak państwa jako całości. Sytuacja tak rozumianego zagrożenia bezpiecznego państwa będzie zatem wymuszać w dalszej kolejności ingerencję jego organów w sferę prywatności jednostki m.in. przez:

1. przeszukanie osoby, pomieszczenia, pojazdu lub rzeczy,
2. kontrole korespondencji i komunikacji elektronicznej,
3. inne środki kontroli osób i rzeczy,
4. kontrole transakcji finansowych w związku z niebezpieczeństwem finansowania aktów terroryzmu,
5. kontrole miejsc publicznych,

²⁹ *Popularny słownik języka polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 1999, s. 30.

³⁰ A. Mednis, *op. cit.*, s. 205.

³¹ R. Szeremietiew, *Si vis pacem, para bellum, wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa międzynarodowego*, Kraków 2004, s. 19.

³² *Ibidem*.

³³ R. Zakrzewski, *Wprowadzenie*, [w:] *Bezpieczeństwo i porządek publiczny, teksty ustaw Becka*, Warszawa 1995, s. 10.

6. szczególny tryb weryfikacji osób pełniących najważniejsze funkcje publiczne oraz mających dostęp do informacji objętych tajemnicą państwową; wzmożona kontrola najważniejszych osób w państwie dotyczy także przeciwdziałania działalności szpiegowskiej lub innej mogącej spowodować dysfunkcję instytucji państwowych³⁴.

W polskim systemie prawnym możliwe jest także wprowadzenie ograniczeń prywatności w kontekście zagrożenia dla instytucji ustrojowych. Niedopuszczalne jest natomiast wykorzystywanie występujących zagrożeń jako pretekstu do wprowadzania niejasnych albo arbitralnych ograniczeń, a także nie można się na nie powoływać, gdy brak jest odpowiednich gwarancji i efektywnych środków przeciwko ich nadużyciu³⁵.

Porządek publiczny

Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jest jednym z najważniejszych i najstarszych zadań publicznych, związanym ściśle z samym powstawaniem władzy publicznej. Ta funkcja państwa jest od dawna wiadoma, zakorzeniona w świadomości społecznej i intuicyjnie zrozumiała³⁶. Środki służące ochronie bezpieczeństwa państwa pokrywają się w większości ze środkami przeznaczonymi do ochrony porządku publicznego. Pojęcia te w literaturze przedmiotu są niejednokrotnie wymieniane łącznie, tak jakby stanowiły wzajemnie dopełniające się opisy tego samego dobra, eksponując jedynie inne akcenty. Obie wartości, a zwłaszcza porządek publiczny, w znacznym stopniu odwołują się także do norm współżycia społecznego, norm społecznych i innych norm pozaprawnych. Mają ponadto silny związek z wartościami uznawanymi w danym czasie i miejscu przez społeczeństwo lub jego większość³⁷. Jednak pojęcie porządku publicznego należy przede wszystkim wiązać z prawnie uporządkowanym stanem rzeczy, który może być zakłócony przez pojedyncze osoby lub grupy osób. Z kolei zakłócenia mogą występować jako wykroczenia lub przestępstwa. Jeżeli dochodzi do sytuacji o większej skali zjawiska, wówczas mówi się o niebezpieczeństwie powszechnym³⁸. Zatem w praktyce znacznie częściej do ograniczeń prywatności może być wykorzystywany porządek publiczny rozumiany także jako dyrektywa

³⁴ A. Mednis, *op. cit.*, s. 206-207.

³⁵ J. Braciak, *op. cit.*, s. 186.

³⁶ P. Sarnecki, P. Czarny, *Kompetencje organów władzy publicznej w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, red. J. Widacki, J. Czapska, Lublin 1998, s. 76.

³⁷ A. Mednis, *op. cit.*, s. 211.

³⁸ S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000, s. 101.

takiej organizacji życia publicznego, która pozwala na zapewnienie normalnego funkcjonowania państwa³⁹.

Funkcja państwa w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego jest tradycyjnie realizowana za pomocą dwóch wzajemnie skorelowanych form działań legislacyjnych: przez powoływanie i utrzymywanie określonych formacji, które mają za zadanie ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, oraz przez podejmowanie działań „politycznych” w celu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego⁴⁰. Ochrona ta jest bowiem zaliczana do rzędu najwyższych wartości społecznych, warunkujących jakość życia obywateli, ich pewność codziennego działania oraz spokój o życie i zdrowie swoje i osób najbliższych, a także swoją własność⁴¹. W kontekście tak rozumianego porządku publicznego można wyróżnić jego części składowe, do których zaliczymy:

1. dobrobyt gospodarczy kraju,
2. zapobieganie przestępczości,
3. dobro wymiaru sprawiedliwości,
4. ochronę porządku publicznego w pozostałym zakresie.

Powyższe zagadnienia są ze sobą w mniejszym lub większym stopniu powiązane i w takim samym lub podobnym wymiarze wpływają na obraz realizacji porządku publicznego rozumianego jako pożądana wartość społeczna, warunkująca prawidłowe funkcjonowanie państwa oraz spokojne bytowanie jego obywateli. Takie podejście do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego pozwala na zastosowanie przez państwo szeregu ograniczeń prywatności jednostki, która jednak powinna mieć świadomość, że zastosowane środki nie są środkami represyjnymi, godzącymi w jej podstawowe prawa i wolności. Dlatego wydaje się, że bardzo ważne jest także kształtowanie przez państwo świadomości swoich obywateli w kwestii przysługujących im praw. Zatem powinni oni nie tylko znać ich źródło, ale także wiedzieć, do kogo mają się zwrócić, w przypadku gdy ich prawa i wolności zostają naruszone.

Uwagi końcowe

W wyroku z 29 czerwca 2001 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją konstytucyjnych wartości, tj. bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony

³⁹ J. Braciak, *op. cit.*, s. 186.

⁴⁰ P. Sarnecki, P. Czarny, *op. cit.*, s. 78.

⁴¹ S. Pikulski, *op. cit.*, s. 99.

środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób oraz zakazu naruszania istoty danego prawa lub wolności. Z kolei granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności⁴². Zatem należałoby się zgodzić z opiniami zawartymi w literaturze przedmiotu, że przy planowaniu nowych rozwiązań prawnych⁴³ istnieje potrzeba zwracania większej uwagi na przedmiotową proporcjonalność ingerencji państwa w prywatność jego obywateli w stosunku do dobra, któremu ma ona służyć⁴⁴.

Jak to wcześniej podnoszono, zachowanie zasady proporcjonalności ma także zastosowanie w przypadku osób pełniących funkcje publiczne, przy czym inaczej niż w przypadku osób fizycznych prywatność tych pierwszych podlega z racji pełnionych przez nie zadań większym ograniczeniom. Obecnie można zauważyć próby rozszerzenia dostępu do informacji publicznej w stosunku do osób sprawujących funkcje naczelnych organów administracji państwowej. W przygotowanym projekcie ustawy o dostępie do informacji publicznej znalazł się bowiem zapis, aby umożliwić obywatelom dostęp do danych mówiących o stanie zdrowia Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prezesa Rady Ministrów. Intencja projektodawców została wyrażona w chęci pełniejszej realizacji prawa podmiotowego określonego w art. 61 Konstytucji RP oraz umożliwieniu efektywnej realizacji norm zawartych w art. 131 ustawy zasadniczej w zakresie, w jakim dotyczą Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Marszałków Sejmu i Senatu. Główną przesłanką zaproponowanych zmian była natomiast możliwość uzyskania przez obywateli wiedzy o stanie zdrowia osób sprawujących najwyższe funkcje publiczne władzy wykonawczej⁴⁵.

W odpowiedzi na zaproponowane zmiany Rada Ministrów przyjęła stanowisko, które zasługuje na uwagę, gdyż pokrywa się w części z wnioskami ujętymi w niniejszym opracowaniu. Otóż zdaniem rządu projektowana regulacja łamie zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a także zasadę ochrony prywatności wynikającą z art. 47 tego aktu generalnego. Nie bez znaczenia pozostaje również treść art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, który nie zezwala na pozyskiwanie, gromadzenie i udostępnianie przez władze publiczne informacji o obywatelach innych niż niezbędne w demokratycznym państwie prawa.

⁴² Sygn. akt K. 23/00, OTK ZU, nr 5/2001, poz. 124.

⁴³ Obecnie jest w opracowaniu projekt z 2 marca 2009 r. ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

⁴⁴ A. Mednis, *op. cit.*, s. 265.

⁴⁵ Realizacja wyżej opisanego celu ma nastąpić poprzez znowelizowanie ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tj. dodanie do niej nowych przepisów określających informacje o stanie zdrowia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu oraz Prezesa Rady Ministrów jako informację publiczną w rozumieniu przepisów ustawy oraz przez określenie obowiązków publikowania wyżej wymienionych informacji w „Biuletynie Informacji Publicznej”, zob. *Projekt opinii Rady Ministrów z dnia 19 marca 2009 r. wobec komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Projekt JP/B-139(2), s. 1.

Dlatego wkroczenie w sferę prywatności takich osób publicznych musi być zawsze uzasadnione istotnymi racjami interesu publicznego i pozostawać w związku z wykonywaną działalnością publiczną. Taki stan rzeczy przemawia więc za zachowaniem przez ustawodawcę daleko idącej wstrzeźliwości w kwestii uchwalania przepisów skutkujących upublicznieniem danych o stanie zdrowia, nawet gdyby to miało dotyczyć osób piastujących w Polsce najwyższe funkcje publiczne. Stanowisko rządu nie pokrywa się zatem z wypracowaną opinią dotyczącą ograniczenia zakresu prawa do prywatności osób sprawujących funkcje publiczne. Jak wiadomo, jest to zakres zdecydowanie węższy niż w przypadku osób fizycznych nazywanych tutaj „zwykłymi obywatelami”.

Natomiast można się zgodzić ze stanowiskiem Rady Ministrów odnośnie do obawy przed publikowaniem danych o stanie zdrowia w „Biuletynie Informacji Publicznej”. W opinii Rady Ministrów zamieszczenie takich informacji w ogólnodostępnej sieci Internet przez nieograniczony czas i w nieograniczonym zakresie, nie zaś jedynie przez okres sprawowania przez daną osobę funkcji publicznej, jest niewłaściwe. Zatem próba upublicznienia powyższych danych narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności⁴⁶. Należy także dodać, że mamy tu do czynienia również z próbą naruszenia ustawy o ochronie danych osobowych, która informacje na temat stanu zdrowia osoby określa jako „dane wrażliwe”⁴⁷ i zabrania ich przetwarzania, chyba że spełniona jest jedna z przesłanek wyłączających ten zakaz⁴⁸.

Kończąc powyższe rozważania, trzeba wyraźnie podkreślić, że ochrona prywatności to zagadnienie wciąż aktualne i nader istotne. Granice tego konstytucyjnego prawa zostały już dawno zakreślone. Jednak w dalszym ciągu można zauważyć próby ingerencji zarówno w prywatność osób publicznych, jak i osób fizycznych. Nieustanny rozwój nowych technologii informatycznych determinuje chęć uzyskania o każdym z nas jak największej liczby informacji. Z kolei sami coraz częściej udostępniamy informacje dotyczące nas samych oraz osób z najbliższego otoczenia, przy czym czynimy to w sposób mniej lub bardziej świadomy. To niepokojące zjawisko, które może skutkować groźnymi konsekwencjami. Ważne jest także, aby w nieustannej pogoni za informacją nie tylko nie zapominać o ochronie granic naszej prywatności, ale także aby pamiętać o prawnych, a co za tym idzie dozwolonych uregulowaniach dotyczących tejże ochrony. Dopiero te dwa podejścia tworzą bowiem obraz prawa jednostki do prywatności w demokratycznym państwie, rozpatrywanego tutaj w kontekście bezpieczeństwa tegoż państwa oraz porządku publicznego.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 1-2.

⁴⁷ Ang. *sensitive data*.

⁴⁸ Wydaje się, że nowela ustawy o dostępie do informacji publicznej musiałaby przede wszystkim stworzyć pełne gwarancje ochrony tego rodzaju danych osobowych.