

## Wywiad z Wojciechem Wiewiórowskim. O dostępie do informacji publicznej

**Tomasz Sokołów:** Zacznijmy od perspektywy mikro i ochrony danych osobowych: jakie najbardziej absurdalne naruszenie standardów ochrony danych osobowych zaobserwował Pan Doktor podczas ostatniej kadencji?

Wojciech Rafał Wiewiórowski\*: Bardzo trudno powiedzieć, jakie z nich było najbardziej absurdalne. Jednak do tych, które uważam za najśmieszniejsze, zaliczyłbym sytuację, gdzie w jednym ze szpitali do przetwarzania danych osobowych zostały upoważnione wszystkie sprzątaczk. Nastąpiło to w oparciu o założenie, że przecież i tak sprzątają gabinety lekarskie i będą miały dostęp do danych osobowych pacjentów – chociażby w ten sposób, że znajdą porozrzucaną na stole dokumentację. Ten przykład pokazuje już pewien problem, jeżeli chodzi o upoważnianie do dostępu do danych osobowych – mianowicie, że to upoważnienie musi być związane z charakterem obowiązków i pracy, którą dana osoba wykonuje, a niekoniecznie z tym, że na takie dane może się ona przypadkiem natknąć.

Jeśli pomyślimy o jeszcze innych absurdach, to wiele z nich wydarza się w zwykłych sytuacjach życiowych, kiedy nie zdajemy sobie sprawy z tego, że jakieś działanie jest związane z przetwarzaniem danych osobowych. Chociażby zsynchronizowanie przez adwokata jego smartfona czy tabletu z komputerem pokładowym, zainstalowanym w jego mercedesie. Zapomnieć można, że nie chodzi tu tylko do synchronizacji jego plików mp3 z odtwarzaczem, ale również do udostępnienia kalendarza ze wszystkimi informacjami o jego klientach każdemu serwisantowi producenta samochodu. Kolejna sytuacja: przenoszenie z klasy do pokoju nauczycielskiego dziennika lekcyjnego przez ucznia. W czasach, gdy ja chodziłem do szkoły, mogło to skutkować tylko tym, że można było niesfornie zajrzeć w swoje oceny lub w oceny kilku kolegów. W 2013 roku taka sytuacja może spowodować zeskanowanie całego dziennika przy pomocy telefonu komórkowego i umieszczenie zdjęć w sieci. Zwykłe, codzienne czynności mogą więc prowadzić do przetwarzania dużej ilości informacji zawierających dane osobowe.

---

\* Dr Wojciech Rafał Wiewiórowski – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, adiunkt w Pracowni Informatyki Prawniczej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

**TS: Przejdźmy teraz do perspektywy makro: jakby Pan Inspektor ocenił generalnie poziom ochrony danych osobowych w Polsce?**

Jako Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych powinienem go oceniać źle, bo to uwiarygadnia, że mam co robić. Poważnie jednak mówiąc – jest znacznie lepiej niż było kilka lat temu, widać zdecydowany postęp właściwie we wszystkich dziedzinach życia. I to jeśli chodzi zarówno o zachowanie przeciętnego obywatela, jak i o sektorowe rozwiązania istniejące w poszczególnych branżach. Świat pędzi do przodu: wciąż pojawiają się nowe sposoby przetwarzania informacji. Dochodzi do sytuacji, że informacja, którą dotychczas posiadaliśmy tylko my lub krąg naszych najbliższych znajomych, staje się komunikatem dostępnym w sieci internetowej. Oczywiście, nie jest to fenomen ostatniego roku czy ostatnich dwóch lat – raczej piętnastu. Nie dostrzegamy jednak, że wymieniając się informacją z naszymi znajomymi, przekaz ten trafia także do innych użytkowników, jest wysyłany w eter. Fenomenem ostatnich kilku lat jest natomiast eksplozja komunikacji mobilnej. To jedna z niewielu dziedzin, gdzie oglądanie reklam nowości sprzętowych sprzed 8–10 lat przypomina wizytę w muzeum, gdyż ówczesne nowości są dziś zabytkami.

**TS: Zajmijmy się teraz inną kwestią: czy w Polsce prawo do informacji publicznej jest respektowane?**

Nie, nie jest respektowane i widać tego wiele przykładów. Dostęp do informacji publicznej nie jest udzielany nawet na bardzo podstawowym poziomie. Ma to miejsce nie tylko w przypadku instytucji, które bardzo rzadko mają do czynienia z informacją publiczną jako taką, ale także w przypadku centralnych organów administracji rządowej, prezydentów dużych miast czy w końcu prezydenta RP i premiera.

Z drugiej strony należy dodać, że ustawa o dostępie do informacji publicznej spowodowała i tak ogromny przełom – dostęp do danych i do informacji publicznej, które są przetwarzane przez administrację publiczną jest o niebo lepszy niż wcześniej. Przyjęto w niej kilka dobrych rozwiązań, które czasem są dziś wyśmiewane – jak chociażby Biuletynu Informacji Publicznej. BIP ma oczywiście ogromne wady, również od strony przepisów prawnych, niemniej wprowadził dwie rzeczy: po pierwsze, pewien *brand* [marka, znak firmowy – przyp. red.], jakim jest słowo BIP. Jest on rozpoznawany przez każdego urzędnika, który rozumie, że jest coś takiego i niektóre dane muszą bądź mogą tam być udostępniane. Po drugie, istnienie BIP-u jako *brandu* rozpowszechniło się wśród społeczeństwa. Ludzie wiedzą już, że strona internetowa urzędu niekoniecznie ma służyć temu, by być jego tubą propagandową (choć ta funkcja także jest pożądana) oraz że istnieje obiektywne źródło informacji, która mogłaby być dalej przetwarzana.

To są plusy wprowadzonych rozwiązań ustawowych. Minusy dotyczą przede wszystkim ograniczenia dostępu do szerokiego zakresu informacji, która jest celowo wyłączana z informacji publicznej. Urzędy próbują wykorzystać każdy możliwy sposób, by wyłączyć pewną grupę informacji spod publikowania w sieci. Proszę zwrócić uwagę, że nie mówię o „organach”, ale o „urzędach”, które próbują limitować ten dostęp – często bowiem jest to decyzja urzędnika, a nie samego organu, który jest przez tego urzędnika obsługiwany. Poza tym wciąż istnieje znaczna większość dokumentów, które spełniają definicję informacji publicznej, a które nie są publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej i, co więcej, nie do końca wiadomo, czy powinny. Mogę podać multum przykładów tego rodzaju z własnego doświadczenia, kiedy nie umieszczamy danej informacji w BIP GIODO, chociaż wiemy, że są one informacją publiczną.

**TS: A propos relacji BIP-u do tzw. serwisów własnych. Mamy teraz pewien dualizm: organy mają obowiązkowy BIP, a obok niego bardzo często jakiś inny serwis internetowy, który najczęściej jest – jak wskazano – tubą propagandową. W związku z tym nasuwa się pytanie: czy taka sytuacja jest zdrowa z punktu widzenia obywatela?**

Ona jest zdrowa, jeśli organ, który sam tworzy oba te rozwiązania, wie, o co mu w każdym z nich chodzi i jest to w stanie zakomunikować na zewnątrz. Uważam, że w przypadku wielu organów nie ma konieczności jednoczesnego prowadzenia i BIP-u i strony internetowej. Niemniej, w wielu przypadkach jest to uzasadnione i wskazane jest zrobienie tego. Klasycznym przykładem instytucji, która powinna posiadać obie te witryny jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, a ściślej: Prezes Rady Ministrów i Rada Ministrów. Dlaczego? Dlatego, że Kancelaria i sam Prezes Rady Ministrów posiadają ogromną liczbę dokumentów, informacji, która ma charakter informacji publicznej i powinna być w obiektywny sposób przekazywana na zewnątrz – w taki sposób, abyśmy wiedzieli, że jest to produkcja tego urzędu, a nie dane, którymi chce się on pochwalić. Z drugiej strony, nie mogę negować tego, że Prezes Rady Ministrów i Rada Ministrów jako całość mają również obowiązek prowadzenia polityki, rozumianej jako pewnego rodzaju prezentacja celów. Nazwałbym to propagandą w dobrym tego słowa znaczeniu. Chodzi o to, że rząd przedstawia, jak panuje nad sytuacją w kraju oraz, że ma określony pomysł na przyszłość. Oczywiście takie dane, „nacechowane marketingowo” nie są do końca informacją publiczną. Przede wszystkim nie mają charakteru obiektywnego. Jeżeli więc tego typu organ jest w stanie odróżnić obiektywną informację przekazywaną w ramach BIP-u od subiektywnej informacji przekazywanej w ramach serwisów internetowych – jest dobrze.

Kolejny problem, który powoduje, że musi istnieć tego typu dualizm, to „niepewność”, która powstała na styku pomiędzy ustawą o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne a ustawą o dostępie do informacji

publicznej. Ta niepewność polega na braku wyraźnego stwierdzenia, czy w Biuletynie Informacji Publicznej mogą znajdować się serwisy transakcyjne, czyli serwisy umożliwiające zrealizowanie konkretnego zadania, w szczególności takie, za pomocą których można wносить najróżniejsze opłaty, przekazywać wnioski itd. Na pierwszy rzut oka, zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej, nie wydaje się, że BIP miałby do tego służyć. Można więc się oprzeć na sztywnej wykładni przepisów i przyjąć, że urząd może robić dokładnie tyle, na ile zezwala mu prawo. W takim wypadku w BIP-ie nie mogłyby znajdować się serwisy transakcyjne. Z drugiej jednak strony, sytuacja, gdy informacja udzielana jest w BIP-ie, a serwisy transakcyjne znajdują się na stronie internetowej urzędu, nie jest też do końca zdrowa. Oznaczałoby to, że informacje mamy zdobywać na jednej witrynie, a potem dopiero przerzucać się na kolejną. Oczywiście, linki mogą to umożliwiać. Tyle tylko, że osoba, która otwiera BIP powinna być utrzymana w przekonaniu, że właśnie w tym BIP-ie się znajduje.

Kolejne możliwe do zadania pytanie to, czy jeśli ja – jako GIODO – chcę poinformować, że uczestniczyłem w konferencji naukowej albo spotkaniu z biznesem – co jest działalnością edukacyjną, którą jestem zobligowany prowadzić na podstawie art. 12 ustawy o ochronie danych osobowych – to powinienem zamieścić taką informację w serwisie internetowym, poza BIP. W końcu na zdjęciach z takiego spotkania może być widoczne logo konkretnego przedsiębiorcy, instytucji, co mogłoby być odebrane nawet jako reklama danego podmiotu. Czy taka informacja może trafić wprost na BIP? Raczej nie, biorąc pod uwagę polskie prawo.

Podsumowując: BIP jako idea zrobiła bardzo dużo dla propagowania informacji publicznej w Polsce, ale jednocześnie, jeśli przejdziemy przez Biuletyny poszczególnych urzędów – znajdziemy mnóstwo problemów. Także w tych urzędach, gdzie zrezygnowano z prowadzenia osobnego serwisu internetowego.

**TS: Pojawia się zarzut, że prawo do informacji publicznej jest nieegzekwowalne: nie można go dochodzić w formie egzekucji w administracji, w formie wykonania zastępczego. Jedynymi środkami mobilizacyjnymi są sankcje dyscyplinarne, odpowiedzialność służbowa czy karna. Czy ma Pan jakiś pomysł na to, by ustawa była wykonywana skuteczniej?**

Jest mi o tyle niewygodnie prezentować stanowisko w tej kwestii, gdyż jako GIODO nie mam żadnych kompetencji do wypowiedzania się co do wiążącego prawa regulującego dostęp do informacji publicznej. W Polsce, w odróżnieniu od wielu krajów Europy, organ ochrony danych osobowych nie jest bowiem organem jednocześnie odpowiedzialnym za dostęp do informacji publicznej. Pojawiają się sugestie, by taki stan prawny zmienić. Sam jestem tu nieco w schizofrenicznej sytuacji: będąc jeszcze jedynie pracownikiem Uniwersytetu Gdańskiego, zajmującym się i dostępem do informacji publicznej i ochroną danych osobowych, byłem zawsze zwolennikiem stworzenia jednego urzędu, który zajmo-

wałby się oboma tymi zagadnieniami. Kiedy zacząłem pracować w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, mój pogląd się zmienił. Uznałem, że sytuacja, gdy w ramach jednego organu decyduje się o jak najszerszym dostępie do informacji publicznej i jednocześnie o ograniczaniu tego dostępu, które wynikałoby z ochrony danych osobowych, nie jest rozsądna. To oznaczałoby schizofrenię urzędu, który z jednej strony powinien być liderem dostępu do informacji publicznej, a z drugiej musiałby się zastanawiać, kiedy ma być ona ograniczana na rzecz jednostki. Pamiętajmy bowiem, że w dokumentach, które stanowią informację publiczną pojawia się mnóstwo danych dotyczących osób fizycznych, które są „klientami” organu.

Kiedy zostałem GODO zobaczyłem, jak wygląda praktyka w innych krajach Unii Europejskiej. Widziałem i dobre, i złe przykłady takiego łącznego podejścia do ochrony danych osobowych i informacji publicznej jednocześnie. Z jednej strony scalenie tych dwóch uprawnień w ramach jednego urzędu wywołuje te wątpliwości, które wskazałem przed chwilą. Z drugiej jednak strony dwa organy, które dzielą się kompetencjami, muszą znaleźć się w stanie permanentnej walki. Chciałbym, aby ktoś kompleksowo pochylił się nad tym problemem rozdzielania bądź łączenia organów – z perspektywy polskiej nauki prawnej i praktyki. Bez porządnych studiów przed podjęciem decyzji, jaki charakter zarządzania informacją przyjmiemy – na pewno podejmiemy decyzję złą. Wiem, że Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk tego typu badania rozpoczął. Mam szczerą nadzieję, że odpowiedzą nam one, jakie rozwiązanie byłoby dla Polski słuszne.

Jeszcze na marginesie, co do kwestii strukturalnych – koncepcja, którą przyjęto w 2001 r., czyli przekazanie sporów dotyczących dostępu do informacji publicznej od razu na poziom sądów administracyjnych ma też swoje zalety. Przede wszystkim polegające na tym, że została skrócona droga do rozwiązania sporu (jestem świadomy, że brzmi to niefortunnie, że oddanie sprawy do sądu ma coś „skracać”). Organ regulacyjny z przeprowadzaniem przez siebie postępowaniem mógłby po prostu je przedłużać.

Co do wprowadzania metod sankcyjnych jako środka – to raczej pytanie do tych, którzy zajmują się sankcjami administracyjnymi i tym, na ile mogą być one skuteczne.

**TS: Jaką przyszłość widzi Pan dla prawa dostępu do informacji publicznej? Czy rozwój techniki będzie wymuszał również zmiany przepisów w tym zakresie?**

Na pewno tak. Wymusza przede wszystkim przyglądanie się prawu pod kątem pytania: jakie skutki wywołuje przepis napisany zanim pojawiło się pewne rozwiązanie technologiczne. Jest to zjawisko powszechne, ogólnoswiatowe.

Zacznijmy od tego, że mamy do czynienia z dwiema rewolucjami – z tym, że do jednej już się przyzwyczailiśmy, a do drugiej musimy się jeszcze przyzwyczaić.

Pierwsza to rozpowszechnienie się przekonania, że dokument, który jest w posiadaniu urzędu, przestał być dokumentem przeznaczonym tylko dla tego urzędu. Oznacza to, że można ten dokument z niego wydobyć, pod warunkiem, że się wie, o co chce się zapytać. Organ bardzo często nie ma możliwości odmowy udostępnienia takiego dokumentu. Podam tu przykład: wczoraj w dyskusji na jednym z forów internetowych, gdzie występowałem jako GIODO, powiedziałem, że istnieje kwestionariusz i odpowiedzi na niego, które zostały przez GIODO udzielone – dotyczyło to konkretnej sprawy. Natychmiast, po kilku minutach, do mojego biura trafił wniosek o dostęp do informacji publicznej, dotyczący odpowiedzi na ten kwestionariusz – i ja w tej sytuacji muszę odpowiedzi udzielić. Co jest dla mnie zupełnie oczywiste. Kilka czy kilkanaście lat temu każdy organ traktowałby ten dokument jako wewnętrzną korespondencję. Sama więc informacja, że ktoś wie, że istnieje jakieś opracowanie spełniające przesłanki informacji publicznej, powoduje, że może je zdobyć.

Natomiast druga rewolucja to zjawisko, do którego wciąż się jeszcze nie przyzwyczailiśmy, a będziemy musieli. Udostępnienie informacji publicznej powoduje możliwość jej swobodnego przetwarzania poza urzędem. Każde słowo jest tutaj istotne: i „swobodne”, i „przetwarzanie”, i „poza urzędem”. Stajemy tu bowiem przed pytaniami, na które nie jesteśmy w stanie do końca odpowiedzieć na podstawie dzisiejszego stanu prawnego. Klasyczne pytanie bowiem brzmić może: czy księgi wieczyste są informacją publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej? Moim zdaniem, patrząc literalnie na jej brzmienie – tak. Przecież zostały wytworzone przez organ władzy, jakim jest sąd, i są formalnie jawne, w związku z czym trudno powiedzieć, by z jakiegokolwiek powodu istniała możliwość wyłączenia tej jawności. Dalej, jeżeli przyjrzymy się noweli do ustawy o informacji publicznej z 2011 roku, to wyczytamy, że wszystko, co jest informacją publiczną sektora publicznego, podlega również ponownemu przetwarzaniu. To by oznaczało, że w momencie, kiedy Ministerstwo Sprawiedliwości zdecydowało się na zdigitalizowanie ksiąg wieczystych – zaistniała możliwość uzyskania dostępu do ich bazy na podstawie przepisów o dostępie do informacji publicznej. Dopóki księgi znajdowały się jedynie w bazie prowadzonej przez Ministerstwo, to mogło się ono „bronić” stwierdzeniem, że skopiowanie tej bazy i przekazanie firmie X albo obywatelowi Y jest kosztowne. Mogłoby więc nakładać odpowiednie opłaty. W momencie jednak, kiedy Ministerstwo zdecydowało się na udostępnienie ksiąg wieczystych *online* – znikła kwestia trudności przekazania. Pojawia się tu wręcz pytanie – z czego wynikają dziś ograniczenia faktyczne na przeglądanie ksiąg wieczystych? Czy utrudnienie polegające na tym, że księgi można wyszukać jedynie po ich numerze, ma jakąkolwiek podstawę prawną? Widać tutaj brak dyskusji na temat zagadnienia, czy udostępnioną informację można swobodnie przetwarzać. Jeżeli odpowiedź brzmi: tak – jest to informacja publiczna, tak – jest ona możliwa do ponownego przetwarzania, to należy być przygotowanym do tego,

że każdy bank, ubezpieczalnia, inna instytucja zainteresowana naszym majątkiem będzie mogła bez problemu je pobrać, opracować i dołożyć do naszych profili jako potencjalnych, i nie tylko, klientów. To oczywiście dotyczy też innych rejestrów publicznie jawnych.

Odpowiedzią Generalnego Inspektora Danych Osobowych na to zjawisko i pojawiające się często wątpliwości jest stanowisko, że żadne z tych rozwiązań, tj. ani wprowadzenie ustawy o dostępie do informacji publicznej, ani jej nowela dotycząca przetwarzania tej informacji nie spowodowało wyłączenia przepisów o ochronie danych osobowych. Przepisy te wciąż obowiązują. Nakładają one m.in. obowiązek informacyjny. Oznacza to, że podmiot, który chciałby skopiować sobie bazę ksiąg wieczystych i używać jej do uzupełnienia profili swych własnych klientów, musi każdego z tych klientów poinformować o tym działaniu, ponieważ jest to przetwarzanie danych w nowym, innym celu niż ten, dla którego zostały stworzone elektroniczne księgi wieczyste. Takie jest nasze twarde stanowisko. Na razie toczymy spór w sądzie przeciwko jednemu podmiotowi, który wykorzystuje w ten sposób dane – w tym przypadku akurat nie z księgi wieczystej, a Krajowego Rejestru Sądowego. Wszystko rozbija się o to, że podmiot nie wykonuje wspomnianego obowiązku informacyjnego, czego się domagamy.

**Jakie plany ma Pan Doktor po skończeniu kadencji GODO? Warszawa kusi bardziej od Gdańska?**

Żadna z moich decyzji dotycząca przebiegu życia i naukowego, i zawodowego nie była podejmowana z półtorarocznym wyprzedzeniem. Absolutnie nie wiem, co się będzie działo po zakończeniu kadencji i pozwolę sobie uniknąć odpowiedzi.

**Rozmawiał: Tomasz Sokołów, opracowanie pytań: Tomasz Sokołów, Karol Ważny**