



**PREZES  
URZĘDU OCHRONY  
DANYCH OSOBOWYCH  
Mirosław Wróblewski**

Warszawa,

DOL.0623.1.2024

**Pan  
Ignacy Niemczycki  
Sekretarz Stanu  
Ministerstwo ds. Unii Europejskiej  
Kancelaria Prezesa Rady  
Ministrów**

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na korespondencję z dnia 4 kwietnia 2025 r. w sprawie **wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej** (dalej: TSUE) z 3 kwietnia 2025 r. w sprawie **C-710/23 Ministerstvo zdravotnictví II** uprzejmie informuję, że w ocenie Prezesa UODO (organu nadzorczego do spraw ochrony danych osobowych) powoduje on **konieczność wprowadzenia zmian w przepisach polskiego prawa**.

W wyroku tym TSUE orzekł, że:

**1) artykuł 4 pkt 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 (dalej: RODO lub rozporządzenie 2016/679)<sup>1</sup>, należy interpretować w ten sposób, że: udostępnienie imienia, nazwiska, podpisu i danych kontaktowych osoby fizycznej reprezentującej osobę prawną stanowi przetwarzanie danych osobowych. Bez znaczenia w tym względzie jest**

---

<sup>1</sup> Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016, str. 1 ze zm.).

**okoliczność, że udostępnienia tego dokonano wyłącznie w celu umożliwienia zidentyfikowania osoby fizycznej upoważnionej do działania w imieniu tej osoby prawnej.**

**2) artykuł 6 ust. 1 lit. c) i e) rozporządzenia 2016/679 w związku z art. 86 tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że: nie stoi on na przeszkodzie orzecznictwu sądów krajowych nakładającemu na administratora, który jest organem publicznym odpowiedzialnym za pogodzenie prawa publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych, poinformowania danej osoby fizycznej i skonsultowania się z nią przed przekazaniem dokumentów urzędowych zawierających takie dane, o ile taki obowiązek nie jest niemożliwy do wykonania ani nie wymaga niewspółmiernie dużego wysiłku, a tym samym nie pociąga za sobą nieproporcjonalnego ograniczenia prawa publicznego dostępu do tych dokumentów.**

Sprawa rozstrzygnięta przez Trybunał dotyczy konfliktu dwóch praw, prawa dostępu do informacji publicznej (dostępu do dokumentów urzędowych) oraz prawa do ochrony danych osobowych. Kluczowym przepisem dla jej oceny jest art. 86 RODO, zgodnie z którym dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych, które posiada organ lub podmiot publiczny albo podmiot prywatny w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym, mogą zostać przez ten organ lub podmiot ujawnione zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlegają ten organ lub podmiot, dla pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych na mocy niniejszego rozporządzenia.

W rozpoznanej sprawie Trybunał ocenił, że udostępnienie imienia, nazwiska, podpisu i danych kontaktowych osoby fizycznej reprezentującej osobę prawną stanowi przetwarzanie danych osobowych i podlega ochronie RODO.

Trybunał wskazał w uzasadnieniu wyroku, że art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2016/679 chroni podstawowe prawa i wolności osób fizycznych, a w szczególności ich prawo do ochrony danych osobowych. Przepis art. 4 pkt 1 rozporządzenia 2016/679 definiuje dane osobowe jako wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej, a możliwa do zidentyfikowania jest osoba, którą

można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej. Zgodnie z utrwalonym już orzecznictwem TSUE użycie w definicji danych osobowych wyrażenia „wszelkie informacje” odzwierciedla przyświecający unijnemu prawodawcy zamiar przypisania temu pojęciu szerokiego zakresu, rozszerzając go potencjalnie o informacje wszelkiego rodzaju, zarówno obiektywne, jak i subiektywne, w postaci opinii czy oceny, a jedynym warunkiem, jaki muszą one spełniać, jest to, aby „dotyczyły” danej osoby. Powiązanie informacji ze zidentyfikowaną lub możliwą do zidentyfikowania osobą fizyczną jest więc jedynym warunkiem koniecznym.

W uzasadnieniu do wyjaśnienia przesłanek przetwarzania danych, w sytuacji gdy określone operacje na danych wynikają z orzecznictwa sądów krajowych, a nie wprost przepisów prawa, Trybunał w odniesieniu do art. 6 ust. 1 lit. c) i e) oraz art. 86 rozporządzenia 2016/679 stwierdził, że niezbędna jest interpretacja pozwalająca pogodzić prawo dostępu do dokumentów urzędowych zawierających dane osobowe z prawem do ochrony samych danych. Trybunał zauważył, że zgodnie z art. 6 ust. 2 rozporządzenia 2016/679 państwa członkowskie mogą zachować lub wprowadzić bardziej szczegółowe przepisy, aby dostosować stosowanie przepisów tego rozporządzenia w odniesieniu do przetwarzania służącego wypełnieniu warunków określonych w art. 6 ust. 1 lit. c) i e), i w tym celu mogą dokładniej określić szczegółowe wymogi przetwarzania i inne środki w celu zapewnienia zgodności tego przetwarzania z prawem i jego rzetelności. W kontekście zaś publicznego dostępu do dokumentów urzędowych art. 86 rozporządzenia 2016/679 zawarty w rozdziale IX tego rozporządzenia przewiduje, że dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych, które organ lub podmiot publiczny, lub podmiot prywatny posiada w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym, mogą zostać przez ten organ lub podmiot ujawnione zgodnie z prawem Unii lub prawem danego państwa członkowskiego, dla pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych. Podstawa prawna przetwarzania (udostępniania) danych osobowych w ramach dostępu do dokumentów urzędowych powinna spełniać wymogi stawiane krajowym podstawom prawnym przetwarzania

(udostępniania) danych osobowych w ramach dostępu do dokumentów urzędowych, o których mowa w art. 6 ust. 2 i 3 rozporządzenia 2016/679<sup>2</sup>.

Analizowany wyrok TSUE w polskim porządku prawnym należy odnieść przede wszystkim do treści ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>3</sup>. Kluczowe znaczenie ma przepis art. 5 ust. 2 tej ustawy, zgodnie z treścią którego prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie zawierają bezpośredniego odesłania do przepisów o ochronie danych osobowych i samego RODO, niemniej z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że prawo do ochrony danych osobowych należy wywieść z szerszego zakresowo prawa do prywatności jako prawnego ograniczenia dostępu do informacji publicznej (np. wyrok NSA z 25.04.2014 r., I OSK 2499/13, LEX nr 1463584).

Z analizy przepisów obowiązujących w Polsce w zakresie udostępniania informacji publicznej oraz orzecznictwa polskich sądów administracyjnych płynie wniosek, że kwestia zapewnienia autonomii informacyjnej osobie, której dane dotyczą, co do której złożony został wniosek o udostępnienie informacji publicznej, nie jest ani wystarczająco precyzyjnie uregulowana w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, ani też nie można mówić o utrwalonym orzecznictwie sądów.

Odnosząc się do treści wyroków sądowych zauważyć należy, że można w tym zakresie znaleźć różne stanowiska. W jednym z orzeczeń stwierdzono, że działając na podstawie art. 5 ust. 2 udip administrator, udostępniając informację na temat konkretnej osoby, powinien skonsultować z nią swoje działanie i uzyskać jej zgodę na udostępnienie danych, chyba że informacja dotyczy osoby pełniącej funkcje publiczne i ma związek z pełnieniem tych funkcji. Naczelny Sąd Administracyjny w

---

<sup>2</sup> Por. G., I. Małobęcka-Szwast „Relacje prawa do informacji publicznej oraz prawa do ochrony danych osobowych w świetle ogólnego rozporządzenia o ochronie danych RODO”, Dodatek specjalny do „Monitora Prawniczego” Nr 22/2019, s. 60-73).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U 2022 poz. 902), dalej również jako udip.

wyroku z dnia 5 marca 2024 r.<sup>4</sup> uznał bowiem, że poszanowanie prywatności na podstawie art. 5 ust. 2 udip winno polegać przede wszystkim na pozostawieniu danej osobie fizycznej kontroli nad informacjami, które jej dotyczą. Zapewnienie osobie fizycznej prywatności oznacza zatem zagwarantowanie jej kontroli i autonomii informacyjnej, a więc prawa do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji, które jej dotyczą, a także prawa do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów. Zdaniem sądu, podmiot zatrudniający pracownika, nie może zastępować go w decydowaniu o tym, czy pewne dane objęte wnioskiem złożonym w trybie udip, stanowią dla niego materię, którą uważa za pozostającą w sferze jego prywatności, czy też nie. To zaś oznacza, że każdorazowo pracodawca, zanim podejmie się ochrony prywatności danego pracownika, powinien zwrócić się do niego z pytaniem, czy życzy on sobie tego, aby w danym konkretnym przypadku pracodawca chronił jego prywatność. Dopiero więc wyrażenie przez pracownika woli zachowania pewnych danych w poufności upoważnia pracodawcę do zbadania, czy istotnie sporne informacje należą do sfery prywatności osoby fizycznej, a w konsekwencji upoważnia pracodawcę do podjęcia się ochrony tych danych.

Jednocześnie w orzecznictwie sądów administracyjnych znaleźć można także stanowiska odmienne, że brak jest obowiązku ustalania przez organ w każdej sprawie czy osoba, której dotyczy wniosek o udzielenie informacji publicznej, rezygnuje z prawa do ochrony swojej prywatności<sup>5</sup>. Takie zapytanie o rezygnację z prawa do prywatności organ winien skierować do osoby fizycznej jedynie wówczas, jeśli wnosi o to wyraźnie osoba składająca wniosek o udzielenie informacji publicznej lub gdy przebieg postępowania wyjaśniającego wskazuje, iż okoliczność ta powinna zostać wyjaśniona.

W innym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że przetwarzanie danych osobowych zawartych w informacji publicznej jest legalne, jeśli odbywa się w zgodzie z przepisami udip. W ocenie sądu zarówno wykładnia językowa, jak i systemowa przepisu art. 5 ust. 2 udip, w tym zasady stosowane do wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych wynikające z przepisu art. 6 ust. 1 lit. a i art. 4 pkt 11 RODO wskazują, że rezygnacja z prawa do prywatności musi mieć charakter dobrowolny, konkretny, świadomy i przyjmujący postać jednoznacznego okazania

---

<sup>4</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 marca 2024 r., III OSK 922/22.

<sup>5</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 lipca 2023 r., III OSK 2449/21.

woli przez osobę, która rezygnuje z prawa do prywatności, w formie oświadczenia lub wyraźnego działania potwierdzającego rezygnację z prawa do prywatności<sup>6</sup>.

Niezależnie od powyższego zauważyć należy, że wyrok TSUE podkreśla konieczność skonsultowania się przez administratora z podmiotem danych przed przekazaniem dokumentów zawierających jej dane osobowe z pewnym jednak ograniczeniem, tj. sytuacją braku możliwości wykonania takiej konsultacji, niewspółmiernie dużym wysiłkiem z tym związanym oraz nieproporcjonalnym z tych względów ograniczeniem prawa publicznego dostępu do tych dokumentów.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że **ustawa o dostępie do informacji publicznej nie określa wystarczająco szczegółowo wymogów przetwarzania i innych środków w celu zapewnienia zgodności przetwarzania z prawem i jego rzetelności**, tak jak wymaga tego art. 6 ust. 2 rozporządzenia 2016/679, **dlatego jej przepisy wymagają zmiany z punktu widzenia konieczności dostosowania ich do analizowanego wyroku**. Z treści art. 5 ust. 2 udip nie wynika, jakimi przesłankami należy kierować się przy ocenie czy udostępnienie nie naruszy prawa do prywatności osoby, której wniosek dotyczy, ani nie określa trybu odnoszącego się do zapewnienia autonomii informacyjnej tej osoby (w szczególności nie wynika z niego, czy i w jakich okolicznościach należy zwrócić się do niej o zajęcie stanowiska w kwestii udostępnienia jej danych). Orzecznictwo sądów w tym zakresie, jak wskazano powyżej, nie jest w pełni jednolite.

W konsekwencji zauważyć należy, że *de lege lata* na administratorze rozpatrującym wniosek o udostępnienie informacji ciąży wynikający z RODO obowiązek wyważenia prawa dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych. Realizując interes publiczny (działając w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej), administrator danych musi realizować podstawowe zasady przetwarzania danych osobowych określone w art. 5 RODO, w tym zasadę zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości. **Aktualna treść art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, która nie zapewnia autonomii informacyjnej osobie, której wniosek o informację dotyczy, powoduje, że administrator realizujący ten wniosek nie wie w istocie, czy jego działanie (lub zaniechanie) w tym zakresie jest zgodne z przepisami tej ustawy i zasadami ochrony danych osobowych.**

---

<sup>6</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 lipca 2023 r. III OSK 595/22.

## **Wnioski**

Mając na uwadze powyższe uprzejmie informuję, że w ocenie Prezesa UODO wyrok w sprawie C-710/23 Ministerstvo zdravotnictví II powoduje konieczność dokonania stosownych zmian w przepisach prawa polskiego regulujących dostęp do informacji publicznej.

Łączę wyrazy szacunku,

Mirosław Wróblewski  
Prezes Urzędu Ochrony Danych  
Osobowych