



**NACZELNY DYREKTOR
ARCHIWÓW PAŃSTWOWYCH**

Warszawa, dnia 16 czerwca 2011 r.

DKN/406/11/2011

Pan
Wojciech R. Wiewiórowski
Generalny Inspektor
Ochrony Danych Osobowych

ul. Stawki 2
00-193 Warszawa

Henryk Bartłomiej

Odpowiadając na prośbę Pana Ministra o przedstawienie stanowiska w sprawie przechowywania danych stanowiących informację publiczną, dotyczących osób sprawujących funkcje publiczne, które to dane są prezentowane na stronach internetowych (znak: DOLiS-035-42/11/1575/11), uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Zgodnie z art. 4 ust. 1, art. 18 ust. 1 i art. 21 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 673, z późn. zm., zwanej dalej „ustawą archiwalną”) Naczelnny Dyrektor Archiwów Państwowych sprawuje – w imieniu ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego – nadzór nad narodowym zasobem archiwalnym oraz jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach państwowego zasobu archiwalnego. Oznacza to, że zadaniem Naczelnego Dyrektora nie jest decydowanie o tym, czy ma powstawać dany rodzaj dokumentacji oraz w jakiej postaci (np. papierowej czy elektronicznej), ale koordynowanie i nadzorowanie działań w zakresie postępowania z dokumentacją, gdy ona już powstała, poprzez wpływ między innymi na ustalenie czasu jej przechowywania, a zwłaszcza jej wartości archiwalnej. Ta ostatnia czynność jest bowiem związana z kształtowaniem narodowego zasobu archiwalnego. To, czy jakieś działania podmiotów muszą być dokumentowane czy nie, generalnie wynika z aktualnego stanu prawnego oraz z potrzeby samych podmiotów lub podmiotów z nimi powiązanych.

Odnosząc się więc do pytania Pana Ministra należy przede wszystkim rozważyć, czy dane zamieszczone na stronach internetowych mieszczą się w pojęciu dokumentacji oraz czy informacja publiczna jest tożsama z dokumentem o charakterze publicznym.

Istotą bowiem regulacji zawartych w ustawie archiwalnej jest dokumentacja. Konieczne jest także zwrócenie uwagi na fakt, że Biuletyn Informacji Publicznej jako system teleinformatyczny zawierający w sobie dane wytworzone przez podmioty publiczne może być traktowany jako dokument elektroniczny i jako taki mieścić się pojęciu dokumentacji. W tym zakresie całość znaczeniowa jaką jest BIP uznawana jest przez archiwa państwowe za materiały archiwalne.

Generalnie Biuletyn Informacji Publicznej służy do prezentowania danych zaczerpniętych z dokumentacji podmiotów publicznych, a nie do prezentowania samych dokumentów. Jeżeli nawet to następuje to są to jedynie odwzorowania cyfrowego dokumentów występujących w postaci papierowej. Ideą tych odwzorowań jest więc zaprezentowanie treści w nich zawartych. Dopiero od niedawna, tj. od wejścia w życie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67 i Nr 27, poz. 140), będzie mogła pojawić się możliwość zamieszczania bezpośrednio w internecie dokumentów powstałych wyłącznie w postaci elektronicznej. Będzie to jednak nadal jedynie zaprezentowanie dokumentu elektronicznego, który był zarządzany w systemie elektronicznego zarządzania dokumentacją. Historycznie rzecz ujmując BIP jest w obecnym świecie dawną tablicą ogłoszeń podmiotu publicznego.

Naczelnny Dyrektor Archiwów Państwowych, jak i podległe mu archiwa państwowe są właściwe do określania, jaka część z narastającej i tworzonej dokumentacji stanowi materiały archiwalne, czyli dokumentację o wartości historycznej, przechowywaną wieczyście oraz do określania w porozumieniu z wytwórcami dokumentacji minimalnych okresów przechowywania pozostałej dokumentacji, która ze względu na brak wartości historycznej będzie mogła zostać zniszczona. Czasami, w szczególnych przypadkach, to prawodawca wyznacza czas przechowywania dokumentacji. Nie oznacza to jednak automatycznego niszczenia tej dokumentacji, a jedynie dopuszczenie tej czynności po upływie wyznaczonych okresów przechowywania.

Jeżeli weźmiemy pod uwagę oświadczenia majątkowe, na które szczególnie zwraca uwagę Pan Minister, należy podkreślić kategoryczność sformułowania przepisów, ustanawiających okres przechowywania oświadczeń majątkowych osób pełniących funkcje publiczne. Oznacza to, że w tym przypadku po upływie wyznaczonego okresu przechowywania oświadczenia te należy usunąć, przy zachowaniu trybu określonego na podstawie ustawy archiwalnej. Wydaje się bowiem, że ustawodawca kierował się nie tylko walorem dowodowym tej dokumentacji, ale także prawami osób, których ona dotyczy.

Podobne zjawisko można zaobserwować w przypadku akt osobowych pracowników. Czas przechowywania tych akt ustalony jest minimum na 50 lat, przy czym po upływie tego okresu przechowywania akta te mogą zostać przekwalifikowane do materiałów archiwalnych i zachowane jako dokumentacja o wartości historycznej.

Jednakże z tych akt usuwa się dokumenty poświadczające nałożenie kary na pracownika, jeżeli kara ta uległa zatarciu. Takie postępowanie nie stoi jednak w sprzeczności z przepisami ustawy archiwalnej.

Stosując tę analogię można ocenić postępowanie względem BIP i danych w nim zawartych. Mimo że całość danych w BIP można uznać za materiały archiwalne, to jednak istnieje możliwość usuwania z niego tych danych, co do usunięcia których istnieje obowiązek prawny wykonania tej czynności.

Wskazane jest w tym miejscu zwrócenie jednak uwagi na zjawisko zachowywania przez różne instytucje, zwłaszcza biblioteki, stron internetowych, w takiej formie w jakiej były prezentowane w danym czasie. Może to skutkować zachowaniem także tych danych, które z mocy prawa powinny zostać usunięte.

Powyżej zaprezentowane stanowisko o charakterze generalnym chciałbym uzupełnić o analizę przygotowaną w ramach Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych w związku z Pana pytaniem w zakresie sposobu postępowania z oświadczenia majątkowymi oraz prezentowaniem danych w nich zawartych na stronach BIP. Choć zakres tej analizy wykracza znacząco poza właściwość Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych może być jednak przydatny w dalszych pracach prowadzonych w GIODO.

Zasadę publikowania części danych z oświadczeń majątkowych odniesiono w przepisach prawa do osób pełniących funkcje we władzach samorządowych. Stanowi tak ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm. – art. 24h w związku z art. 24i), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592, z późn. zm. – art. 25c ust. 6 w związku z art. 25d ust. 3), a także ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm. – art. 27c ust. 6 w związku z art. 27d ust. 3).

Powyższe wynika z art. 1 pkt 12, art. 2 pkt 7 oraz art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497, z późn. zm.). Na mocy powyższych unormowań, zwanych szerzej „przepisami antykorupcyjnymi”, wprowadzono do systemu prawnego zasadę przejrzystości działania organów samorządu terytorialnego.

Oświadczenia majątkowe funkcjonują jako instrument nadzoru nad respektowaniem przepisów, które ograniczają prowadzenie działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, zawartych w szczególności w obowiązującej w tym przedmiocie ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.). Publiczna prezentacja wybranych informacji majątkowych jest natomiast środkiem społecznej kontroli w tym zakresie.

Ustanowienie obowiązku publikowania w BIP jawnych danych zawartych w oświadczeniach majątkowych niektórych osób, które pełnią funkcję w jednostkach samorządu terytorialnego, niespornie wskazuje, że ustawodawca uznał te dane za stanowiące informację publiczną w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.), mającej oparcie w art. 61 Konstytucji RP. Powołana ustawa zawiera dwie wskazówki interpretacyjne, które mają istotne znaczenie dla oceny wymagalnego okresu internetowej prezentacji informacji majątkowych.

Art. 4 ust. 3 ustawy zobowiązuje do udostępniania informacji publicznej podmioty wykonujące zadania publiczne, które są w jej posiadaniu. Źródło informacji zamieszczanych w BIP stanowią oświadczenia majątkowe, a więc z chwilą usunięcia oświadczeń – po upływie przepisanych 6 lat ich przechowywania – podmiot przestaje już być w posiadaniu danych, a w konsekwencji ustaje obowiązek ich udostępniania. Informacja publiczna zawarta jest bowiem w oświadczeniach majątkowych, a jej internetowa prezentacja stanowi jedynie formę udostępniania, nie zaś autonomiczny dokument. Tym samym przetwarzanie danych BIP powinno ustać nie później niż po upływie 6 lat, poczynwszy od początku roku, który nastąpił po złożeniu oświadczenia.

Ponadto art. 3 ust. 2 ustawy stanowi, że prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych. Zasadniczą rangę ma więc przymiot aktualności danych. Skoro zatem udostępnianie informacji majątkowych w BIP zostało wywiedzione z zasady przejrzystości władz samorządowych, to zasadniczo nie powinno dotyczyć osób, które w tych władzach przestały pełnić funkcje wskazane w odnośnych ustawach.

Przepisy milczą co do momentu, w jakim powinna ustać publiczna prezentacja danych majątkowych. Zasluguje niemniej na uwagę, że ustawy samorządowe przewidują, poza początkowymi i corocznymi oświadczeniami majątkowymi, także oświadczenia końcowe, składane na dwa miesiące przed zakończeniem kadencji radnych oraz wójtów, a w przypadku innych osób objętych omawianymi regulacjami – w dniu odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę (art. 24h ust. 4 i 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 25c ust. 4 i 5 ustawy o samorządzie powiatowym, 27c ust. 4 i 5 ustawy o samorządzie województwa). Owe końcowe oświadczenia nie są zwolnione z obowiązku publikowania w BIP. Powyższe każe wykluczyć niezwłoczne wyłączenie powszechnej dostępności danych majątkowych z chwilą zaprzestania pełnienia funkcji samorządowych wyróżnionych w ustawach. Obywatele muszą bowiem mieć odpowiedni czas na zapoznanie się z informacją publiczną. Brak jednakże wskazówek, jak długo owe dane powinny pozostawać dostępne w BIP. Zasada przechowywania oryginalnych oświadczeń majątkowych przez 6 lat nie jest w tym przypadku pomocna, gdyż przeważają względy ochrony prywatności osób, w stosunku do których ustały już przesłanki publicznej przejrzystości.

Należy wziąć przy tym pod uwagę, że z istoty publikacji danych w BIP zdaje się wynikać zasadność jednoczesnego udostępniania kompletu informacji pochodzących

ze wszystkich oświadczeń majątkowych, które były składane przez określoną osobę w okresie pełnienia funkcji, z zastrzeżeniem zasady przechowywania ich przez 6 lat. Społeczna kontrola w stosunku do tego rodzaju osób powinna bowiem, bez wątpienia, obejmować również ocenę porównawczą.

Tym samym, z internetowym dostępem do danych z końcowego oświadczenia majątkowego określonej osoby wiąże się dostęp do danych z jej oświadczeń składanych w czasie pełnienia funkcji w samorządzie terytorialnym, w maksymalnie sześcioletnim okresie, który poprzedził złożenie końcowego oświadczenia. Analogicznie, odstąpienie od prezentacji w BIP owego najpóźniejszego oświadczenia powinno pociągać za sobą identyczny skutek dla oświadczeń wcześniejszych, od których złożenia nie upłynęło 6 lat.

W stosunku do osób, które sprawują funkcje publiczne przez co najmniej 6 lat dopuszczalna wydaje się prezentacja danych o ich stanie majątkowym do chwili zniszczenia – zgodnie z dyspozycją ustawy – składanych przez nie oświadczeń. Obowiązujące w tym zakresie przepisy nie dają możliwości wcześniejszego usunięcia danych z BIP ani tym bardziej tego nie nakazują. Natomiast utrzymywanie powszechnej dostępności informacji o majątku osób, które nie pełnią już funkcji publicznej, może nasuwać zastrzeżenia w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych. Nie ma bowiem pewności, jak długo przetwarzanie danych w BIP jest ze względów prawnych niezbędne, a przesłanka niezbędności może być przez zainteresowanych podważana.

Z obowiązujących przepisów, z doktryny prawa ani z orzecznictwa sądów nie wynika, jak długo, po zaprzestaniu sprawowania funkcji w samorządzie, należy publikować w BIP informacje z oświadczeń majątkowych osoby, która tę funkcję pełniła w przeszłości. Nie jest to również przedmiotem unormowań, które dotyczą postępowania z dokumentacją, a w tym – okresów jej przechowywania. Wydaje się zatem, że zapewnienie należytej ochrony praw osób, które pełniły funkcje samorządowe, związane z wymogiem internetowej publikacji danych majątkowych, wymaga zmian w przepisach.

Równocześnie pragnę przeprosić Pana Ministra za zwłokę w udzieleniu odpowiedzi. Mam nadzieję jednak, że jej wieloaspektowość będzie stanowiła przydatne narzędzie w dalszych pracach prowadzonych w GODO.



p.o. NACZELNEGO DYREKTORA
ARCHIWÓW PAŃSTWOWYCH