

## Tajemnica statystyczna jako element ochrony konstytucyjnego prawa do prywatności

Piotr Zapadka<sup>a</sup> 

**Streszczenie.** Tajemnica statystyczna, jako jedna z tajemnic prawnie chronionych, jest częścią ustrojowej architektury prawnej mającej na celu koherentne zabezpieczenie prawa do prywatności jednostek przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb publicznych w zakresie gromadzenia danych dla statystyki publicznej. Ta sfera normatywna wymaga zatem wypracowania rozsądnego kompromisu między uzasadnionym interesem publicznym a interesem prywatnym. W artykule analizowane są wybrane aspekty tajemnicy statystycznej jako instrumentu realizacji konstytucyjnego prawa do ochrony prywatności osób fizycznych uczestniczących w badaniach statystycznych. Celem pracy jest ukazanie, w jakim stopniu proces gromadzenia danych statystycznych określony w ustawie o statystyce publicznej stanowi uprawnioną i prawnie dozwoloną ingerencję w sferę konstytucyjnych wolności i praw osób fizycznych. Analiza regulacji prawa międzynarodowego i prawa polskiego prowadzi do wniosku, że tajemnica statystyczna pełni funkcje ochronne wobec prawa do prywatności osób fizycznych zagwarantowanego w art. 47 Konstytucji RP.

**Słowa kluczowe:** prawo do prywatności, tajemnica statystyczna, interes publiczny, interes prywatny, statystyka publiczna

## Statistical confidentiality as an element of the protection of the constitutional right to privacy

**Abstract.** The confidentiality of statistical data, one of the areas of classified data, is a part of the institutional legal framework designed as a coherent safeguard of natural persons' right to privacy, at the same time recognising the fact that collecting statistical data for public statistics satisfies an important public need. Therefore it is necessary to reach a sensible compromise between justified public interest and private interest. The article analyses selected aspects of statistical confidentiality regarded as a tool for the execution of the constitutional duty to protect the identity of persons participating in statistical surveys. The aim of this paper is to define the extent to which the process of collecting and storing data, provided for by the law on public statistics, constitutes a justified and lawful interference with the constitutional rights and freedoms of natural persons. The analysis of the Polish and foreign regulations pertaining to this matter indicates that statistical confidentiality serves as a protective measure for the right to privacy for natural persons, guaranteed by Art. 47 of the Polish Constitution.

**Keywords:** right to privacy, statistical confidentiality, public interest, private interest, public statistics

**JEL:** K100

---

<sup>a</sup> Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji.

Z obserwacji kierunków, w jakich podążają współczesne systemy normatywne, a także z analizy kluczowych rozstrzygnięć wydanych w różnych postępowaniach wynika, że coraz częściej dochodzi do kolizji interesu publicznego i interesu prywatnego. Ich efektywne zrównoważenie nie jest ani proste, ani jednoznaczne. Dobrami chronionymi w takich przypadkach są bowiem fundamentalne i jednakowo ważne obszary, które ze swej istoty wymagają szczególnej pieczy. Bezsprzecznie domagają się jej – podając uzasadnione argumenty na poparcie swoich racji – coraz bardziej świadomi swoich praw uczestnicy obrotu prawnego, których wszelako różni głównie to, że dopominają się ochrony odmiennych interesów. Co więcej, obserwowane przenikanie się w wielu gałęziach prawa sfery *ius publicum* i *ius privatum* następuje w takim samym stopniu i tempie jak (jednoczesne) autonomiczne wzmocnianie i rozbudowywanie tych gałęzi i pewnej filozofii rozumienia prawa, co w konsekwencji prowadzi do konfliktu interesów reprezentowanych przez uczestników obrotu prawnego.

W przypadku tajemnicy statystycznej jest tak samo, gdyż kształt ustrojowy regulacji prawnych zakłada współwystępowanie interesu publicznego, jakie stanowi zapewnienie bardzo szczegółowej i możliwie precyzyjnej statystyki, która ma zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania nowoczesnego państwa, jego finansów i gospodarki, oraz konstytucyjnej ochrony prywatności jej obywateli/mieszkańców.

Ochrona prywatności nie ma charakteru nieograniczonego, jak chcieliby to widzieć klasyczni autorzy tacy jak Warren i Brandeis (1890, s. 193), którzy rozumeli prawo do prywatności jako nieograniczone prawo do bycia pozostawionym samym sobie (*the right „to be let alone”*). Niemniej jednak zakres konstytucyjnego rozumienia prawa do prywatności, a tym samym jego zakres normatywny, w polskim systemie prawnym nieustannie się rozszerza. W znacznym stopniu sprzyja temu system reguł prawnomiędzynarodowych, które w sposób konsekwentny i szczególnie wskazują na potrzebę ochrony sfery prywatności<sup>1</sup>.

Ponieważ żaden poważny i efektywny proces planistyczny w działalności współczesnego państwa nie może być przeprowadzony w oderwaniu od wiarygodnych danych statystycznych, uzasadnienie ingerencji sfery *ius publicum* w obszar prywatności dla tych właśnie potrzeb mogłoby się wydawać oczywiste. Jednak coraz większa dbałość o ochronę prawa do prywatności, wyrażająca się zarówno w sferze normatywnej, jak i w dość konsekwentnej linii orzeczniczej,

---

<sup>1</sup> Na przykład: art. 12 Powszechnej deklaracji praw człowieka ONZ uchwalonej w Paryżu, 10 grudnia 1948 r. („Nie wolno ingerować samowolnie w czyjekolwiek życie prywatne, rodzinne, domowe, ani w jego korespondencję, ani też uwłaczać jego honorowi lub dobremu imieniu. Każdy człowiek ma prawo do ochrony prawnej przeciwko takiej ingerencji lub uwłaczaniu”); art. 17 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r. („Nikt nie może być narażony na samowolną lub bezprawną ingerencję w jego życie prywatne, rodzinne, dom czy korespondencję, ani też na bezprawne zamachy na jego cześć i dobre imię. Każdy ma prawo do ochrony prawnej przed tego rodzaju ingerencjami i zamachami”); art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 303/01 z dnia 14 grudnia 2007 r. („Każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się”).

powoduje, że interes publiczny w zakresie pozyskiwania danych statystycznych nie ma charakteru absolutnego, a jego ocena siłą rzeczy musi uwzględniać istniejące i konkretne uwarunkowania współczesnego systemu prawnego.

W artykule analizowane są wybrane aspekty tajemnicy statystycznej jako instrumentu realizacji konstytucyjnego prawa do ochrony prywatności osób fizycznych uczestniczących w badaniach statystycznych. Celem pracy jest ukazanie, w jakim stopniu proces gromadzenia danych statystycznych przewidziany w ustawie o statystyce publicznej stanowi uprawnioną i prawnie dozwoloną ingerencję w sferę konstytucyjnych wolności i praw osób fizycznych.

### KONSTRUKCJA PRAWNA TAJEMNICY STATYSTYCZNEJ

W polskim systemie prawnym tajemnica statystyczna została zdefiniowana w art. 10 Ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej<sup>2</sup>. Definicja ta ma charakter centralny i systemowy, czego potwierdzeniem mogą być regulacje zawarte w innych aktach normatywnych, które odwołują się *explicite* do tego przepisu<sup>3</sup>. Nie została zatem sformułowana przez ustawodawcę wyłącznie w celu dokonywania wykładni norm wynikających tylko z ustawy o statystyce publicznej, a zgoła przeciwnie, ma szersze zastosowanie. Wedle przywołanego art. 10 ustawy o statystyce publicznej „dane jednostkowe identyfikowalne zebrane w badaniach statystycznych podlegają bezwzględnej ochronie. Dane te mogą być wykorzystywane wyłącznie do opracowań, zestawień i analiz statystycznych oraz do tworzenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego operatu do badań statystycznych”. Co więcej, „udostępnianie lub wykorzystywanie tych danych dla innych niż podane w ustawie celów jest zabronione”.

W konstrukcji przepisów zawierających ustalone przez ustawodawcę zakazy – jako powinność określonego zachowania adresatów takiej normy – niezbędny jest mechanizm sankcyjny. Bez ścisłego powiązania zakazu określonego zachowania, które wypełnia dyspozycję normy prawnej, z instrumentem o charakterze sankcyjnym nie jest możliwe wyegzekwowanie stosowania przez adresatów normy prawnej takiego zakazu, co czyni go iluzorycznym. W przypadku

<sup>2</sup> Dz.U. 2019 poz. 649.

<sup>3</sup> Przykładowo art. 11 Ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o powszechnym spisie rolnym w 2020 r. (Dz.U. 2019 poz. 1728), w którym ustawodawca wskazuje, że dane zebrane w ramach spisu rolnego są objęte tajemnicą statystyczną w rozumieniu art. 10 ustawy o statystyce publicznej. Co więcej, osoby wykonujące prace spisowe są obowiązane do przestrzegania tajemnicy statystycznej w rozumieniu art. 10 ustawy o statystyce publicznej i mogą być dopuszczone do wykonywania tych prac po przeszkoleniu i pouczeniu o istocie tajemnicy statystycznej oraz po złożeniu pisemnego przyrzeczenia o treści określonej w art. 12 tej ustawy. Analogiczną konstrukcję przewiduje także art. 29 Ustawy z dnia 9 sierpnia 2019 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2021 r. (Dz.U. 2019 poz. 1775), który przesądza, że osoby wykonujące także tego rodzaju prace spisowe są obowiązane do przestrzegania tajemnicy statystycznej określonej w art. 10 ustawy o statystyce publicznej.

art. 10 analizowanej ustawy ustawodawca przewidział sankcję z art. 54 tej ustawy, w którym wskazane jest *verba legis*: „kto narusza tajemnicę statystyczną, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”. Ten rodzaj sankcji karnej pokazuje, że zakazy, o których mowa w art. 10 ustawy o statystyce publicznej, nie są iluzoryczne, a ich naruszenie może spowodować rzeczywiste ukaranie sprawców tego rodzaju występków.

Konstrukcja prawna art. 10 ustawy o statystyce publicznej przewiduje trzy rodzaje zachowań oczekiwanych przez ustawodawcę:

- bezwzględnej ochronie prawnej podlegają dane zebrane w badaniach statystycznych, których wyniki mają charakter oficjalnych danych statystycznych, zgodnie z przewidzianymi w art. 3 tej ustawy celami statystyki publicznej;
- zebrane w trakcie badań statystycznych dane mogą być wykorzystywane wyłącznie do tworzenia opracowań, zestawień i analiz statystycznych, na zasadach przewidzianych w ustawie o statystyce publicznej;
- jakiegokolwiek inne, niż przewiduje to ww. ustawa, wykorzystywanie danych zebranych w trakcie badań statystycznych jest bezwzględnie zabronione.

Powyższe oznacza, że uprawnione instytucje administracji publicznej<sup>4</sup> mogą zbierać dane w ramach badań statystycznych wyłącznie na zasadach przewidzianych przez analizowaną ustawę i w celach przez nią określonych, a jakiegokolwiek bezprawne (czyli inne, niż przewidują to regulacje ustawy o statystyce publicznej) wykorzystanie takich danych jest zagrożone sankcją karną pozbawienia wolności do lat 3.

Zobowiązani do bezwzględnego przestrzegania tajemnicy statystycznej – zgodnie z art. 12 omawianej ustawy – są pracownicy służb statystyki publicznej, rachmistrze spisowi, ankieterzy statystyczni oraz inne osoby wykonujące czynności w imieniu i na rzecz statystyki publicznej, mający bezpośredni dostęp do danych jednostkowych, jak również osoby mające bezpośredni dostęp do danych jednostkowych w przypadku prowadzenia badań statystycznych przez organ lub podmiot niestanowiący służb statystyki publicznej.

Taka konstrukcja jest spójna (w ujęciu systemowym) z innymi regulacjami przewidującymi ochronę tajemnic prawnie chronionych, gdzie z jednej strony ukazani są beneficjenci tej ochrony (czyli podmioty/osoby, których dane pozyskiwane są w celach określonych przepisami prawa powszechnie obowiązującego, a które podlegają szczególnej pieczy), z drugiej strony zaś ustawodawca określa zakres podmiotów zobowiązanych do przestrzegania określonej tajemnicy, którymi są najczęściej pracownicy/współpracownicy instytucji uprawnionych na podstawie przepisów prawa do pozyskiwania określonych danych (np. pracownicy banków – tajemnica bankowa, pracownicy urzędów skarbowych – tajemnica skarbową, pracownicy organów nadzoru – tajemnica służbowa), którzy z racji zadań zawodowych wchodzi w posiadanie ww. danych.

---

<sup>4</sup> Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach statystyki jest Prezes Głównego Urzędu Statystycznego, wykonujący swoje zadania przy pomocy służb statystyki publicznej (art. 23 ustawy o statystyce publicznej).

Omawiana konstrukcja tajemnicy statystycznej świadczy o tym, że mamy do czynienia z zaplanowanym łagodzeniem skutków ingerencji w sferę prywatności obywateli/mieszkańców, których obejmują badania statystyczne (zwłaszcza te obligatoryjne). Według ustawodawcy cele statystyki publicznej wymagają prowadzenia przez administrację publiczną badań statystycznych, czego skutkiem jest także gromadzenie danych zebranych w trakcie tych badań, ale konstruując reguły przestrzegania tajemnicy statystycznej, ustawodawca zabrania, pod groźbą sankcji prawnokarnych, nieuprawnionego dostępu do tych danych, chroniąc tym samym prywatność uczestników badań.

Można w tym dostrzec próbę zachowania równowagi pomiędzy sferą interesu publicznego i interesu prywatnego, rozumianego jako ochrona prawa do prywatności. Dobrem chronionym w rozumieniu interesu publicznego jest zapewnienie nowoczesnej statystyki, będącej szczególnie ważnym instrumentem wspierającym planowanie rozwoju państwa, jego gospodarki i finansów oraz planowanie mechanizmów społecznych, demograficznych czy też edukacyjnych. Celem statystyki publicznej, jasno określonym przez ustawodawcę, jest rzetelne, obiektywne i systematyczne informowanie społeczeństwa, organów państwa i administracji publicznej oraz podmiotów gospodarki narodowej o sytuacji ekonomicznej, demograficznej, społecznej oraz środowiska naturalnego (art. 3 ustawy o statystyce publicznej). Co więcej, badania statystyczne w ramach statystyki publicznej mogą dotyczyć każdej dziedziny życia społecznego i gospodarczego oraz występujących w nim zjawisk, dających się obserwować i analizować z wykorzystaniem metod statystycznych (art. 4 tej ustawy).

Nie budzi zatem wątpliwości, że ustawodawca w sposób jednoznaczny (*clara non sunt interpretanda*) ukazuje rolę statystyki publicznej, węzłową dla procesów planistycznych, rozwojowych i analitycznych całego państwa, które jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji RP<sup>5</sup>). Z tego powodu zrozumienie, czym jest interes publiczny w prezentowanym kontekście, nie powinno nastęrczać problemów aksjologicznych.

W podobny sposób wyważenie interesu publicznego i interesu prywatnego ujmuje Rozporządzenie 223/2009 w sprawie statystyki europejskiej, które ma bezpośrednie zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE)<sup>6</sup>. Rozporządzenie to ustanawia ramy prawne w zakresie opracowywania, tworzenia i rozpowszechniania statystyki europejskiej, niezbędnej do wykonywania działań Wspólnoty. Zgodnie z art. 2 tego rozporządzenia jedną

<sup>5</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483).

<sup>6</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 223/2009 z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie statystyki europejskiej oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE, Euratom) nr 1101/2008 w sprawie przekazywania do Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich danych statystycznych objętych zasadą poufności, rozporządzenie Rady (WE) nr 322/97 w sprawie statystyk Wspólnoty oraz decyzję Rady 89/382/EWG, Euratom w sprawie ustanowienia Komitetu ds. Programów Statystycznych Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. UE L 87/164 z dnia 31 marca 2009 r.).

z zasad statystycznych jest „poufność informacji statystycznych”, oznaczająca ochronę poufnych danych odnoszących się do każdej jednostki statystycznej, które zostały pozyskane bezpośrednio do celów statystycznych lub pośrednio ze źródeł administracyjnych lub innych, i rozumiana jako zakaz wykorzystywania uzyskanych danych do celów innych niż statystyczne oraz ich bezprawnego ujawnienia. Na gruncie *acquis communautaire* (tj. dorobku prawnego Wspólnoty Europejskiej) również dostrzega się konieczność pozyskiwania danych do celów prowadzenia badań statystycznych, która jest niejako równoważona bezwzględnym zakazem nieuprawnionego korzystania z pozyskanych danych. Omawiane rozporządzenie w art. 20 i n. przewiduje bowiem, że krajowe urzędy statystyczne i inne organy krajowe oraz Komisja (Eurostat) mogą wykorzystywać poufne dane uzyskane wyłącznie w celu tworzenia statystyki europejskiej tylko do celów statystycznych, chyba że jednostka statystyczna wyrazi jednoznaczną zgodę na wykorzystanie tych danych do innych celów. Nie zmienia to faktu, że w zakresie ich odpowiednich kompetencji krajowe urzędy statystyczne i inne organy krajowe oraz Eurostat podejmują wszelkie niezbędne środki regulacyjne, administracyjne, techniczne i organizacyjne działania w celu zapewnienia ochrony fizycznej i logicznej poufnych danych (kontrola ujawniania danych statystycznych). Co więcej, urzędnicy i pozostały personel krajowych urzędów statystycznych i innych organów krajowych mający dostęp do poufnych danych obowiązani są przestrzegać wymogu poufności nawet po zakończeniu pełnienia swoich funkcji.

Prawodawca unijny, kierując się zasadą skuteczności egzekwowania określonych zakazów w zakresie zachowań powinnych, w art. 26 tego rozporządzenia przewidział, że państwa członkowskie i Komisja podejmują właściwe działania w celu zapobiegania naruszeniom i nakładania sankcji wobec wszelkich naruszeń poufności informacji statystycznych. Przewidziane sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające.

Należy uznać, że art. 10 i sankcja karna określona w art. 54 ustawy o statystyce publicznej wyczerpują normę prawa unijnego przewidzianą na gruncie przywołanego art. 26 omawianego rozporządzenia, które choć obowiązuje bezpośrednio w państwach członkowskich UE, zawiera w cytowanej regulacji pewne wskazówki normatywne dla prawodawstw krajowych państw członkowskich.

Innym przykładem regulacji, która explicite zakłada swoisty balans pomiędzy sferą *ius publicum* i *ius privatum*, jest zawarta przez państwa zrzeszone w Radzie Europy Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r.<sup>7</sup> W świetle powyższych rozważań szczególnego znaczenia nabiera art. 8 konwencji, który w ust. 1 zawiera „wolnościowe” i ochronne dla sfery prywatności postanowienie, że „każdy ma prawo do poszanowania

---

<sup>7</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 nr 61, poz. 284).

swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji”. Jednak ust. 2 tej regulacji zawiera postanowienie, że „niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności osób”. Oznacza to zatem, że strony tej umowy międzynarodowej, która po przewidzianych przez ich wewnętrzne regulacje procesach ratyfikacyjnych staje się częścią ich systemów prawnych, zauważają i godzą się na to, że prawo do prywatności (jako zasada nadrzędna) może w szczególnych przypadkach doznawać ograniczeń uzasadnionych wyjątkowymi względami publicznymi. Ograniczenia te mogą bowiem wynikać z potrzeb „koniecznych w demokratycznym społeczeństwie”, tj. uzasadnionych względami choćby bezpieczeństwa państwa, dobrobytu gospodarczego kraju albo potrzebami w zakresie ochrony zdrowia, z zastrzeżeniem, że każdorazowo wymaga to interwencji prawodawcy i regulacyjnego przesądzenia o dopuszczalności władczego oddziaływania władzy publicznej. Tym samym w ust. 2 art. 8 konwencji wskazywane są kluczowe dla działania każdego państwa obszary, gdy dla potrzeb określonych jako dobro ogółu społecznego (interes publiczny) możliwa jest oparta na adekwatnych podstawach normatywnych ingerencja w sferę wolnościową obywateli/mieszkańców.

### KONSTITUCYJNE UJĘCIE PRAWA DO PRYWATNOŚCI

Instytucja tajemnicy statystycznej w pełni oddaje sens dopuszczalnej i motywowanej troską o interes publiczny ingerencji prawodawstwa w sferę prawa do prywatności. Jak już wskazano, wymogiem współczesnego i nowoczesnego rozwoju gospodarczego państw i społeczeństw jest rzetelna statystyka publiczna, która w pewnym sensie realizuje cele służebne wobec państwa i społeczeństwa. Jest to zatem wartość na tyle ważna dla poprawnego funkcjonowania współczesnych państw, że konieczność przeprowadzania profesjonalnych badań statystycznych i związany z tym proces pozyskiwania (na masową skalę) danych od obywateli/mieszkańców wydaje się w pełni uzasadniać ingerencję w sferę prawa do prywatności.

Nie zmienia to faktu, że przywołane względy „wyższe”, które ilustrują rozumienie w analizowanym kontekście interesu publicznego (takie jak bezpieczeństwo państwa czy dobrobyt gospodarczy kraju), siłą rzeczy mają charakter nieostry, a to powoduje, że każdorazowo muszą podlegać interpretacji i rozważeniu co do możliwości dokonywania ingerencji władzy publicznej w sferę chronionej prywatności. W tym właśnie przejawia się sygnalizowana powyżej trudność i zarazem konieczność adekwatnego wyważenia przez prawodawców oraz organy stosujące prawo uzasadnionego interesu publicznego i interesu prywatnego. Normy kreujące bardzo szeroki zakres interesu publicznego mają nieostry

kształt, w związku z czym muszą zostać dostosowane do istniejących i konkretnych uwarunkowań współczesnego systemu prawnego.

Podobnie kształtuje się mechanizm dozwolonego prawnie ograniczania prawa do prywatności przewidziany na gruncie Konstytucji RP, w której także uzasadnieniem dla limitowania „wolnościowych” praw konstytucyjnych są „względy wyższe”, stanowiące ilustrację dla pojęcia interesu publicznego. Kluczowy dla omawianego zagadnienia art. 31 ust. 3 przesądza *explicite*, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”.

W tym przypadku konstytucja również wymaga odpowiedniego instrumentu normatywnego (ustawy) dla ewentualnej ingerencji w sferę wolności i praw konstytucyjnych, a nadto jednoznacznie przesądza, że taka ingerencja może wystąpić wyłącznie wtedy, gdy jest „konieczna w demokratycznym państwie” i tylko z uwagi na wskazane w treści tej regulacji główne obszary funkcjonowania państw i społeczeństw. Bezspornie również i ta regulacja ma wysoce nieostry charakter, co z jednej strony uelastycznia jej stosowanie w przypadku różnych okoliczności i zdarzeń, jakich nie przewidywano na etapie tworzenia konstytucji (czyniąc jej postanowienia ponadczasowymi), z drugiej strony zaś wymaga umiaru i szerokiego ujęcia systemowego w procesie dokonywania wykładni prawa, w wyniku której tak abstrakcyjne i nieostre normy mają szansę na bardziej funkcjonalne doprecyzowanie.

Także Trybunał Konstytucyjny (TK) w swoich orzeczeniach wyraźnie zaznacza, że prawo do prywatności, podobnie jak inne prawa i wolności jednostki, nie ma charakteru absolutnego, co powoduje, że może podlegać ograniczeniom. Konieczne jest jednak, by ograniczenia te formułowane były w sposób czyniący zadość wymaganiom konstytucyjnym<sup>8</sup>. Mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw<sup>9</sup>.

Analiza koherencji pomiędzy względami interesu publicznego przewidzianymi na gruncie ustawy o statystyce publicznej i zakresem omawianej tajemnicy statystycznej a ochroną sfery *ius privatum* wymaga wskazania, że władztwo publiczne może (ma prawo) w zakresie ściśle określonym tą ustawą – co pozostaje zgodne z przywoływanym powyżej art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – ingerować w prawo do prywatności, które ustawa zasadnicza przewiduje na gruncie art. 47. Regulacja ta stanowi bowiem, że „każdy ma prawo do ochrony prawnej życia

<sup>8</sup> Wyrok TK z 19 czerwca 1992 r., U 6/92 OTK 1992, nr 1, poz. 13.

<sup>9</sup> Wyrok TK z 23 lutego 2010 r., K 1/08, OTK-A 2010, nr 2, poz. 14, Dz.U. 2010 nr 190, poz. 34; wyrok TK z 29 czerwca 2001 r., K 23/00, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 124.



prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”.

W literaturze prawniczej wskazuje się, że ochrona prywatności ma charakter samoistny, zatem dla jej skuteczności nie musi istnieć konieczny związek z innymi prawami jednostki (Safjan, 1997, s. 127). To zaś oznacza, że źródłem tak pojmowanej prywatności jest sama konstytucja, która obok proklamowania prawa jednostki do ochrony prywatności formułuje prawo do decydowania o swoich prawach osobistych. Skoro jednostce przysługuje takie prawo, to przysługuje jej również władztwo nad dotyczącymi jej informacjami, niedające się sprowadzić tylko do wyrażenia zgody na rozpowszechnianie tych informacji, ale obejmujące również szczególną ochronę informacji, które zazwyczaj nie są chronione przed dostępem innych ludzi (Braciak, 2002, s. 358).

Życie prywatne obejmuje wszystkie zdarzenia, które nie są bezpośrednio związane z wykonywaniem zadań należących do kompetencji organów władzy publicznej lub z dokonywaniem innych czynności czy prowadzeniem działalności o znaczeniu lub zasięgu publicznym. Wśród rodzajów działalności publicznej wymienia się m.in. działalność pisarską, dziennikarską, aktorską, charytatywną, leczniczą, nauczycielską i duszpasterską (Winczorek, 2000, s. 114). Innymi słowy, termin *życie prywatne* jest przeciwieństwem pojęcia życia publicznego, w szczególności politycznego. Życie publiczne obejmuje swoim zakresem interakcje jednostki ze współmieszkańcami kraju w relacjach anonimowych, niepołączonych więzami o charakterze osobistym. W ramach tych relacji można wyróżnić stosunki społeczne i zawodowe (Sarnecki, 2003, s. 2–4).

Wobec powyższego ochrona polega na ustanawianiu gwarancji prawnych, które zapobiegają ingerowaniu czynników zewnętrznych w sferę życia prywatnego (Zawadzka, 2013). Przy czym ochrona prywatności nie ma charakteru absolutnego również w stosunku do innych (niż publiczne) osób, m.in. ze względu na potrzeby życia w zbiorowości. Nie jest możliwe wypracowanie w tej kwestii jednoznacznych i wyczerpujących kryteriów, które mogłyby odnosić się do wszystkich sytuacji. Ocena w tych sprawach z natury rzeczy sprowadza się do istniejących, konkretnych okoliczności i uwarunkowań (Fleszer, 2015, s. 9).

Konstytucja tworzy zatem ochronę dla prywatności, rozumianej czasem także jako tajemnica życia osobistego (Mednis, 2006, s. 115), co w interesujący sposób można zestawić z tajemnicą statystyczną i zakresem objętej przez nią ochrony.

## PODSUMOWANIE

Zważywszy, że artykuł dotyczy wybranych aspektów tajemnicy statystycznej jako instrumentu realizacji konstytucyjnego prawa do ochrony prywatności osób fizycznych uczestniczących w badaniach statystycznych, można uznać, że tajemnica statystyczna w rozumieniu art. 10 ustawy o statystyce publicznej jest w odniesieniu do tej sfery normatywnej swoistą emanacją tajemnicy życia osobi-

stego, na straży której stoi art. 47 Konstytucji RP. Wobec przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP możliwości uprawnionej ingerencji władzy publicznej w sferę konstytucyjnych praw i wolności – czego przykładem są niektóre rozwiązania ustawy o statystyce publicznej mające na celu umożliwienie realizacji podstawowych założeń tej ustawy – tajemnica statystyczna zapewnia optymalny poziom ochrony beneficjentów tej regulacji z punktu widzenia ochrony prawa do prywatności przewidzianego w art. 47 Konstytucji RP. W takim sensie tajemnica statystyczna pełni funkcje ochronne wobec prawa do prywatności osób fizycznych, minimalizuje bowiem negatywne skutki ingerencji administracji gospodarczej państwa, realizującej cele i zadania wynikające z ustawy o statystyce publicznej, w sferę wolnościową obywateli/mieszkańców, określaną w literaturze przedmiotu jako tajemnica życia osobistego. Jednocześnie w tym właśnie przejawia się trudność odpowiedniego wyważenia na etapie stanowienia i stosowania prawa uzasadnionego interesu publicznego i prywatnego. Normy regulujące szeroki zakres interesu publicznego są ze swej natury nieostre, a zatem muszą zostać dostosowane do uwarunkowań współczesnego systemu prawnego.

#### BIBLIOGRAFIA

- Braciak, J. (2002). Prawo do prywatności. W: B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*. Warszawa: C.H.Beck.
- Fleszer, D. (2015). Godność i prywatność osoby w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. *Roczniki Administracji i Prawa*, 15(1), 19–30.
- Mednis, A. (2006). *Prawo do prywatności a interes publiczny*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze. Wolters Kluwer Polska.
- Safjan, M. (1997). Prawo do ochrony życia prywatnego. W: L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Sarnecki, P. (2003). Komentarz do art. 54 Konstytucji. W: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3 (s. 2–4). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Warren, S. D., Brandeis, L. D. (1890). The right to privacy. *Harvard Law Review*, 4(5), 193–220.
- Winczorek, P. (2000). *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa: Liber.
- Zawadzka, Z. (2013). *Wolność prasy a ochrona prywatności osób wykonujących działalność publiczną. Problem rozstrzygnięcia konfliktu zasad*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.