



**GENERALNY INSPEKTOR
OCHRONY DANYCH
OSOBOWYCH**

dr Wojciech R. Wiewiórowski

Warszawa, dnia 23 lutego 2012 r.

DOLiS/DEC- 155 /12

dot. [...]

DECYZJA

Na podstawie art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) oraz art. 12 pkt 2 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 6 i art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.) w związku z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie skargi Pana K.L., na przetwarzanie przez Starostwo Powiatu M, jego danych osobowych w uchwale Nr [...] Rady Powiatu M z dnia [...] marca 2011 r.

nakazuję

Starostwu Powiatowemu w M, reprezentowanemu przez Starostę Powiatu M, wyeliminowanie nieprawidłowości w procesie przetwarzania danych osobowych Pana K.L., poprzez usunięcie ze strony internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w M danych osobowych Pana K.L. w zakresie imienia i nazwiska z uchwały Nr [...] Rady Powiatu M z dnia [...] marca 2011 r

Uzasadnienie

Do Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w dniu [...] listopada 2011 r. wpłynęło pismo Pana K.L., zwanego dalej Skarżącym, na przetwarzanie przez Starostwo Powiatowe w M, jego danych osobowych w uchwale Nr [...] Rady Powiatu M z dnia [...] marca 2011 r. Wobec powyższego, Skarżący wniósł do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych o „rozpatrzenie [jego] sprawy”.

Na podstawie materiału dowodowego zebranego w toku postępowania administracyjnego przeprowadzonego w niniejszej sprawie Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, zwany dalej Generalnym Inspektorem, ustalił następujący stan faktyczny.

- 1) W dniu [...] marca 2011 r. Skarżący wniósł skargę do Rady Powiatu M na działalność Zarządu Powiatu oraz Starosty Powiatu M.
- 2) W dniu [...] marca 2011 r. Rada Powiatu M wydała uchwałę Nr [...] w sprawie skargi Pana K.L., w której zawarte zostały dane osobowe Skarżącego w zakresie jego imienia i nazwiska. Ww. uchwała została opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w M.
- 3) W piśmie z dnia [...] stycznia 2012 r. Pan M.G. – Starosta Powiatu M, reprezentujący Starostwo Powiatowe z siedzibą w M, wyjaśnił Generalnemu Inspektorowi, że w dniu [...] marca 2011 r. Skarżący wniósł skargę do Rady Powiatu M, która następnie przekazała jego skargę, na mocy uchwały Nr [...] z dnia [...] marca 2011 r., wg właściwości do załatwienia Staroście. Jak wyjaśnił Starosta, przedmiotowa uchwała „jak każda inna (...) została udostępniona w BIP w przyjętym brzmieniu zgodnie z wymogami ustawy (...) o dostępie do informacji publicznej”. Starosta wskazał również, że „imię i nazwisko Skarżącego nie pozwala na jego identyfikację w rozumieniu art. 6 ustawy (...) o ochronie danych osobowych” oraz że „praktyka udostępniania uchwał w BIP dotyczących rozpatrywania skarg, jest powszechna na wszystkich szczeblach samorządu (np. uchwały Rady Miasta K, uchwały Sejmiku Województwa Ś)”.

Mając na uwadze powyższe, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych zważył, co następuje.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.), zwana dalej ustawą, określa zasady postępowania przy przetwarzaniu danych osobowych oraz prawa osób fizycznych, których dane osobowe są lub mogą być przetwarzane w zbiorach danych (art. 2 ust. 1 ustawy). Zgodnie art. 6 ust. 1 ustawy za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Osobą możliwą do zidentyfikowania jest osoba, której tożsamość można określić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności przez powołanie się na numer identyfikacyjny albo jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne (ust. 2). Informacji nie uważa się za umożliwiającą określenie tożsamości osoby, jeżeli wymagałoby to nadmiernych kosztów, czasu lub działań (ust. 3).

W wyjaśnieniach złożonych przed Generalnym Inspektorem Pan M.G. – Starosta Powiatu M, reprezentujący Starostwo Powiatowe z siedzibą w M wskazał, że opublikowanie w ramach przedmiotowej uchwały imienia i nazwiska Skarżącego nie stanowiło przetwarzania jego danych osobowych w rozumieniu art. 6 ustawy. Nie można jednak uznać tej argumentacji za słuszną, bowiem imię i nazwisko Skarżącego to podstawowy zestaw informacji, które – w myśl art. 6 ustawy - identyfikują tego Skarżącego. Zwrócić należy uwagę, iż judykatura za dane osobowe uznała m.in. informację o numerze IP urządzenia (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja

2011 r., sygn. I OSK 1079/10), informację o posiadaniu konta bankowego (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 2011 r., sygn. I OSK 653/10), czy też numer ksiąg wieczystych (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 28 października 2010 r., sygn. II SA/GI 668/10). Skoro zatem powyższe informacje mogą pomóc w zidentyfikowaniu osoby fizycznej, to bez wątpienia imię i nazwisko osoby stanowią dane osobowe. Pogląd ten jest zbieżny z rozstrzygnięciem Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wyroku z dnia 18 listopada 2009 r. (sygn. I OSK 667/09) orzekł, że: *„Dane osobowe to zespół wiadomości (komunikatów) o konkretnym człowieku na tyle zintegrowany, że pozwala na jego zindywidualizowanie. Obejmuje co najmniej informacje niezbędne do identyfikacji (imię, nazwisko, miejsce zamieszkania), jednakże do tego się nie ogranicza, bowiem mieszczą się w nim również dalsze informacje, wzmacniające stopień identyfikacji (...) O zakwalifikowaniu danej informacji do kategorii danych osobowych decydują przede wszystkim obiektywne kryteria oceny, przy czym uwzględnić należy wszystkie informacje, w tym także pozajęzykowe (kontekst) do jakich dostęp mają osoby trzecie”*.

Mając jednakże na uwadze przepisy ustawy, należy stwierdzić, iż imię i nazwisko Skarżącego bez wątpienia go identyfikują. W świetle treści art. 7 pkt 2 ustawy, udostępnienie imienia i nazwiska Skarżącego na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w M jest bez wątpienia przetwarzaniem danych osobowych w rozumieniu ustawy. Pod pojęciem przetwarzania danych osobowych rozumieć należy bowiem jakiegokolwiek operacje wykonywane na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie, a zwłaszcza te, które wykonuje się w systemach informatycznych.

Starostwo Powiatowe w M, jako administrator danych osobowych, jest zobligowane wypełniać ciążące na nim obowiązki określone w ustawie. Z punktu widzenia niniejszej sprawy istotny jest również obowiązek ustanowiony w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy, zgodnie z którym administrator danych przetwarzający dane powinien dołożyć szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą, a w szczególności jest obowiązany zapewnić, aby dane te były merytorycznie poprawne i adekwatne w stosunku do celów, w jakich są przetwarzane. Wyrażona w tym przepisie zasada adekwatności oznacza, że: *„swym rodzajem i swą treścią dane nie powinny wykraczać poza potrzeby wynikające z celu ich zbierania”* (tak: J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych, Komentarz*, Zakamycze 2004, str. 556). W ocenie Generalnego Inspektora w przedmiotowej sprawie, przy realizacji obowiązku ogłoszenia na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w M informacji publicznej w postaci uchwały Nr [...] Rady Powiatu M z dnia [...] marca 2011 r., w treści której udostępniono imię i nazwisko Skarżącego, nie uwzględniono jego prawa do prywatności. Jednocześnie została naruszona wspomniana wyżej zasada adekwatności. Zdaniem Generalnego Inspektora, przy upublicznieniu uchwały jedynie w celu informacyjnym zbędne było (nieadekwatne do celu) ujawnianie imienia i nazwiska Skarżącego. Wskazać należy, że publikacja dokumentu, który zawiera dane osobowe w zakresie, który może powodować naruszenie prawa do prywatności osoby, której te dane dotyczą, powinna nastąpić po odpowiednim przetworzeniu danych osobowych w tym dokumencie zawartych. W niniejszej sprawie oznacza to, że przedmiotowa uchwała

powinna zostać upubliczniona po uprzednim usunięciu danych osobowych Skarżącego w zakresie jego imienia i nazwiska.

Powyższe potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który w wyroku z dnia 18 listopada 2008 r. (sygn. akt: II SA/Wa 1177/08) orzekł, że: „*usunięcie personaliów osób prywatnych, czy też ich zanonimizowanie w ogłoszonej w BIP uchwale (...) nie wpływa na czytelność dokonanego w ten sposób przekazu. W tym przypadku treść aktu administracyjnego nie traci waloru informacyjnego, albowiem wynika z niej kto, kiedy i w jakiej sprawie publicznej zajął określone stanowisko. Podstawowym celem BIP jest powszechne informowanie o sprawach publicznych i w tym przypadku cel ten został zrealizowany. Prezentowanie odmiennego poglądu pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnymi gwarancjami wolności i praw obywatela. W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP 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. Ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw*”.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego (pkt 1), wglądu do dokumentów urzędowych (pkt 2), dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (pkt 3). Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit a) tej ustawy, udostępnieniu podlega informacja publiczna o danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności: treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć (tiret pierwsze); dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających (tiret drugie).

W myśl art. 8 ust. 3 tej ustawy, podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2 (m.in. organy samorządu terytorialnego), obowiązane są do udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji publicznych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3, pkt 4 lit. a) tiret drugie, lit. c) i d) i pkt 5. Podmioty, o których mowa w zdaniu pierwszym, mogą udostępniać w Biuletynie Informacji Publicznej również inne informacje publiczne.

Z powyższego wynika, że organy władzy publicznej, pochodzące z powszechnych wyborów, uprawnione są do udostępniania informacji publicznej, jaką niewątpliwie jest uchwała Rady Powiatu, w publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej. Podkreślenia wymaga jednak, że prawo to nie jest nieograniczone. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, 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. W niniejszej sprawie wyłączenie ww. ograniczenia nie występuje, albowiem dane osobowe Skarżącego ujawnione w uchwale nie dotyczą osoby pełniącej funkcje

publiczną, jak również Skarżący nie zrezygnował z przysługującego mu prawa do prywatności. W tej sytuacji prywatność Skarżącego - jako dobro chronione prawem - powinno mieć pierwszeństwo przed innym dobrem prawem chronionym, tj. dostępnością do informacji publicznej. Zauważyć należy, że w prawie do ochrony prywatności zawiera się prawo do ochrony danych osobowych, które realizowane jest przez Generalnego Inspektora. Jak stanowi art. 5 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie można, z zastrzeżeniem ust. 1 i 2, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji.

W świetle powołanych przepisów stwierdzić należy, że chociaż art. 5 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie zezwala na ograniczanie dostępu do informacji publicznej ze względu m.in. na ochronę interesu strony, to jednak użyte w tym przepisie sformułowanie „z zastrzeżeniem ust. 1 i 2” oznacza, że dostęp ten jest w dalszym ciągu ograniczony ze względu na ochronę prawa osoby fizycznej do prywatności, zgodnie z art. 5 ust. 2 tejże ustawy, której to ochrony przepis art. 5 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie wyłącza. Tym samym w postępowaniu prowadzonym w przedmiocie dostępu do informacji publicznej osoba fizyczna, której dane były przetwarzane przez m.in. organy administracji publicznej, korzysta z określonego w art. 5 ust. 2 omawianej ustawy ograniczenia w dostępie do informacji publicznej w postaci ochrony prawa do swojej prywatności, o ile z prawa tego wyraźnie nie zrezygnuje.

Podkreślenia wymaga, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w wydanych orzeczeniach wyrażał pogląd, iż prawo dostępu do informacji nie ma charakteru bezwzględnego, a jego granice wyznaczone są m.in. przez konieczność respektowania praw i wolności innych podmiotów, w tym przez konstytucyjnie gwarantowane prawo do ochrony życia prywatnego (wyrok z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K. 17/2005). Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że w ramach zderzenia się dwu wartości – z jednej strony konstytucyjnego prawa do informacji, z drugiej prawa do prywatności – nie można bezwzględnie przyznać priorytetu temu pierwszemu. Nie istnieje formuła „zagwarantowania obywatelom dostępu do informacji za wszelką cenę” (wyrok z dnia 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K. 11/2002). W ww. wyroku z dnia 20 marca 2006 r. Trybunał Konstytucyjny w sposób wyraźny wskazał także, iż: *„art. 5 ustawy o dostępie do informacji zakreśla ograniczenia prawa do informacji publicznej. Ograniczenie ze względu na prywatność lub tajemnicę chronioną przepisami prawa nie dotyczy jednak – jak stanowi ust. 2 art. 5 ustawy – 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 zrezygnują z przysługującego im prawa. Ten ostatni przypadek obejmuje sytuacje, w których zgoda wyłącza bezprawność naruszenia dobra osobistego w postaci prywatności”*. Warto dodać, że również w literaturze przedmiotu prezentowany jest podobny pogląd, że: *„Prawo do dostępu do informacji publicznej nie ma charakteru bezwzględnego i podlega licznym ograniczeniom (...). Ustawa przewiduje ograniczenie tego prawa także ze względu na prywatność osób fizycznych lub tajemnicę przedsiębiorcy.*

Zastrzega jednocześnie, że ograniczenie to nie dotyczy informacji (...) gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnuje z przysługującego mu prawa do prywatności lub tę informację upublicznia. (...)” (tak: Tomasz R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2006, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, wydanie 3, str. 68).

Odnosząc się do zagadnienia konfliktu występującego pomiędzy prawem do prywatności a prawem do informacji publicznej, podkreślić należy, iż prawa te mają taką samą wartość, bowiem ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) umieszcza oba te prawa w rozdziale II pt. *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*. Oba te prawa podlegają też ograniczeniom na zasadach określonych w przepisach ustaw. Udostępniając informację publiczną w sposób ingerujący w prywatność osoby fizycznej, administrator danych obowiązany jest ponadto ustalić, czy zakres przekazywanych danych jest niezbędny dla potrzeb takiego udostępnienia. Jak wynika z poczynionych w tym zakresie ustaleń, w przedmiotowym przypadku doszło do przekroczenia niezbędnego zakresu danych przekazywanych celem ich udostępnienia.

Zasadnym jest zatem nakazanie Starostwu Powiatowemu z siedzibą w M, reprezentowanemu przez Pana M.G. – Starostę Powiatu M, wyeliminowanie nieprawidłowości w procesie przetwarzania danych osobowych Skarżącego poprzez usunięcie ze strony internetowej Biuletynu Informacji Publicznej jego danych osobowych w zakresie imienia i nazwiska zawartych w uchwale Nr [...] Rady Powiatu M z dnia [...] marca 2011 r.

W tym stanie faktycznym i prawnym Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych rozstrzygnął, jak w sentencji.

Na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych oraz art. 129 § 2 w zw. z art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.), stronie niezadowolonej z niniejszej decyzji przysługuje, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia, prawo złożenia do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (adres: Biuro Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, ul. Stawki 2, 00 – 193 Warszawa).