



**GENERALNY INSPEKTOR
OCHRONY DANYCH
OSOBOWYCH**

dr Wojciech R. Wiewiórowski

Warszawa, dnia 26 kwietnia 2013 r.

DOLiS/DEC-503/13

dot. [...]

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267) oraz art. 12 pkt 2 i art. 22 w związku z 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.) i 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 rozpoznaniu wniosku Pana S. U. o ponowne rozpatrzenie sprawy rozstrzygniętej decyzją Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z dnia 24 października 2012 r. (znak: DOLiS/DEC-1045/12/64896,64897), dotyczącą jego skargi na przetwarzanie jego danych osobowych w zakresie numeru działki [...], na której znajduje się jego nieruchomość, w uchwale Rady Gminy W. nr [...] z dnia [...] stycznia 2012 r. przez Wójta Gminy W. na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Gminy W.,

utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję.

Uzasadnienie

Do Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w dniu [...] lutego 2012 r. wpłynęła skarga Pana S. U. (zwanego dalej Skarżącym), na przetwarzanie jego danych osobowych w zakresie numeru działki, na której znajduje się jego nieruchomość, w uchwale Rady Gminy W. nr [...] z dnia [...] stycznia 2012 r. przez Wójta Gminy W. (zwanego dalej Wójtem), na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Gminy W. Skarżący twierdzi, że cyt.: „(...) w uzasadnieniu tej uchwały pojawiają się dane, które pozwalają na identyfikację mojej osoby. W uzasadnieniu uchwały pojawia się (...) numer mojej działki [...]. Jest to równoznaczne z podaniem mojego adresu”. Skarżący uważa, że ww. narusza zasadę adekwatności w procesie przetwarzania danych osobowych, jak również jego prawo do prywatności. Skarżący wniosł o cyt.: „(...) wyeliminowanie nieprawidłowości w procesie przetwarzania moich [Skarżącego] danych osobowych poprzez usunięcie ze strony internetowej BIP danych osobowych w zakresie podania numeru mojej [Skarżącego] działki ponieważ jest to równoznaczne z podaniem adresu”.

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

- 1) W dniu [...] grudnia 2011 r. do Rady Gminy W. wpłynęła skarga Skarżącego na działalność Wójta. Rada Gminy W. rozpatrując ww. skargę wydała w dniu [...] stycznia 2012 r. uchwałę nr [...]. Następnie, ww. uchwała została opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy W.
- 2) W wyjaśnieniach złożonych przed Generalnym Inspektorem Wójt Gminy W. wskazał, że w udostępnianiu powyższej uchwały zastosowano się do wytycznych Generalnego Inspektora, który w sprawie [...] w dniu [...] lutego 2011 r. wydał decyzję nakazującą usunięcie danych Skarżącego w zakresie imienia i nazwiska. W związku z powyższym w przedmiotowej uchwale imię i nazwisko Skarżącego zostały zanonimizowane. Jednocześnie Wójt podkreślił, iż cyt.: „(...) w uzasadnieniu do treści uchwały Rada Gminy odniosła się do toczących postępowań administracyjnych. W uzasadnieniu nie został natomiast zawarty, jak wskazuje Pan S[...] U[...] zapis **»pojawia się numer mojej działki [...]«**. W przedmiotowej uchwale Rady Gminy W. w uzasadnieniu pojawia się w pkt 10 dwukrotnie numer ww działki. (...) Gmina W. składa się z kilku obrębów geodezyjnych, w których numery działek mogą się powtarzać. Więc nie można jednoznacznie określić, że chodzi o działkę Pana S[...] U[...], co zdaniem Skarżącego jest **równoznaczne z podaniem adresu**. Ponadto sugestia Pana S. U., jakoby podając numer działki wskazano (napisano w skardze) iż jest to działka skarżącego jest nietrafna i niezgodna ze stanem faktycznym. W uzasadnieniu uchwały nie wskazywano, iż jest to działka skarżącego”. [pisownia zgodna z oryginałem – przypisek GIODO].

Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w przedmiotowej sprawie Generalny Inspektor w dniu 24 października 2012 r. wydał decyzję (znak: DOLiS/DEC-1045/12/64896,64897), odmawiającą uwzględnienia wniosku.

W ustawowym terminie Skarżący złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy rozstrzygniętej ww. decyzją. W obszernym uzasadnieniu wniosku Skarżący zarzucił zaskarżonej decyzji, iż została podjęta z naruszeniem prawa ponieważ Generalny Inspektor nie rozpatrzył wszystkich aspektów jego skargi. Zarzucił również naruszenie przepisów postępowania, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, wskazując, że podejmując decyzję Generalny Inspektor nie przeprowadził w sposób należyty postępowania dowodowego, czym naruszył przepisy postępowania (art. 7 i art. 77 Kpa). Skarżący podniósł, że w uzasadnieniu Generalny Inspektor skupił się jedynie na stwierdzeniu, że opublikowanie danych nie narusza zasady adekwatności. Skarżący wskazał również, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, a w przedstawionej sprawie wyłączenie wymienionego ograniczenia nie występuje, bowiem jego dane osobowe, ujawnione w uchwale, nie dotyczą osoby pełniącej funkcję publiczną, jak również nie zrezygnował z przysługującego mu prawa do prywatności. Skarżący podniósł, iż w tej sytuacji, jego zdaniem, prywatność, jako dobro chronione prawem, powinno mieć pierwszeństwo przed innym dobrem prawem chronionym - dostępnością do informacji publicznej. Skarżący wskazał, iż koniecznym jawi się rozważenie tego,

czy ujawnienie jego danych osobowych w zakresie numeru jego działki, ponieważ złożył skargę na działalność Wójta, jest niezbędne dla zapewnienia zrozumiałości i czytelności danej uchwały, podnosząc, iż „[w] mojej ocenie brak moich danych osobowych w zakresie numeru mojej działki nie zniekształca przekazu omawianej informacji publicznej. Istotą tej informacji jest przecież stanowisko, jakie zaprezentowała Rada Gminy. Ten podmiot wytworzył bowiem omawianą informację. Bez wpływu na treść uchwały pozostaje zaś informacja o danych osobowych inicjatora postępowania”. Skarżący podkreślił, iż Wójt nie może z ustawy o dostępie do informacji publicznej wywodzić skutecznie obowiązku ujawnienia w BIP danych osobowych osoby, lub podawać informacji mogących prowadzić do identyfikacji osoby której skarga spowodowała wydanie uchwały przez Radę Gminy.

Skarżący podniósł również, iż okolicznością niesporną jest to, że podanie numeru działki, której właścicielem jest osoba fizyczna zawiera się w kategorii danych osobowych, gdyż dane te prowadzą do identyfikacji osoby oraz poza sporem jest też fakt, że udostępnienie przez Wójta na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy numeru działki, która wywołała postępowanie zakończone wydaniem omawianej uchwały przez Radę Gminy, stanowi przetwarzanie danych osobowych. Skarżący zarzucił, że Generalny Inspektor nie udowodnił skutecznie, aby przetwarzanie spornych danych osobowych było niezbędne dla wykonania obowiązku wynikającego z ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Skarżący, odnosząc się do wyjaśnień Wójta, iż Gmina W. składa się z kilku obrębów geodezyjnych, w których numery działek mogą się powtarzać, więc nie można jednoznacznie określić, że chodzi o działkę Skarżącego, podniósł, iż po wpisaniu na stronie Interaktywnej Mapy Powiatu M. ([...]) w obrębie W. numeru jego działki [...] pojawia się obraz tylko jego działki, a ponadto, iż trudno będzie znaleźć taki sam numer działki sąsiadujący jednocześnie z działką [...]. Odnosząc się do podniesionego przez Wójta argumentu, że podając numer działki nie wskazywano, iż jest to działka Skarżącego wskazał, iż z wywodów uzasadnienia do uchwały nr [...] z dnia [...] stycznia 2012 r. w pkt 10 wynika, że rozpatrywana jest skarga złożona przez stronę postępowania administracyjnego, o którym S.U. i pozostałe strony postępowania zostały poinformowane. Podniósł, że „[w] sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne Skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, więc w tym przypadku, kto mógł złożyć Skargę na wykonywanie czynności prawidłowości postępowania przez Panią Wójt pomiędzy nieruchomością [...], a nieruchomością sąsiada E.B.? Gdyby właściciel działki [...] nie był stroną postępowania, Skarga nie byłaby rozpatrywana w takim trybie”.

Skarżący podniósł również, iż w jego ocenie opublikowanie jego danych osobowych w zakresie numeru działki w uchwale dotyczącej skargi na niezgodną z prawem działalność Wójta narusza zasadę adekwatności i prywatności. Zarzucił, iż jego zdaniem nietrafne są i niezwiązane ze sprawą uwagi, że w Internecie dostępne są mapy geodezyjno-kartograficzne na których można ustalić przebieg granic działek ewidencyjnych, wskazując jednocześnie, że cyt. „[w] Internecie może znajdować się jeszcze wiele innych moich danych osobowych (np. w Księgach Wieczystych) - nie znaczy to jednak, że można w Uchwale napisać, że Pan taki, a taki napisał, że Pani Wójt Gminy W. nie potrafi stosować określonych norm i przepisów prawnych w dziedzinach, w których podejmuje decyzje i wykonuje swoje czynności z rażącym naruszeniem prawa”.

Skarżący zarzucił ponadto, że uzasadnienie, iż ujawnienie jego danych osobowych było adekwatne do celu uchwały również mija się z prawdą i świadczy o tym, że Generalny Inspektor nawet nie raczył zaznajomić się z treścią jego skargi, a przypuszcza, że jedynie zaznajomił się jedynie z fragmentem uzasadnienia do uchwały. Ponadto, Skarżący podniósł, iż jego skargi do Rady Gminy „odnosiły się do tego, że Pani Wójt podjęła z naruszeniem prawa decyzję rozgraniczeniową dotyczącą ustalenia przebiegu granic” oraz wskazał, że opisane przez niego nieprawidłowości zostały tak samo ocenione decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. orzekającą nieważność decyzji Wójta Gminy W.

Podsumowując złożony wniosek Skarżący wskazał, iż w związku z powyższymi wywodami stanowczo nie zgadza się z opinią Generalnego Inspektora, który odmówił uwzględnienia jego wniosku, dotyczącego usunięcia jego danych osobowych w zakresie numeru działki z uchwały Rady Gminy W. opublikowanej na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Gminy W. i domaga się przeanalizowania wszystkich przedstawionych przez niego uwag, ustalenia celu jego skargi, ustalenia celu uchwały Rady Gminy, prawidłowej oceny adekwatności umieszczenia jego danych w stosunku do celu uchwały oraz zapoznania się z przytoczonymi przez niego decyzjami Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. Zarzucił również, że „(...) Generalny Inspektor ani słowem nie odniósł się w uzasadnieniu do decyzji do mojego prawa do prywatności”.

W postscriptum wniosku Skarżący wskazał, iż żąda usunięcia wszelkich treści w uchwałach Rady Gminy, które pozwalają na identyfikację jego osoby, podnosząc, iż pomimo usunięcia z treści uchwały [...] jego imienia i nazwiska figurowało ono na stronie internetowej w tej uchwale przez wiele miesięcy, dlatego też wspomniana uchwała pewnej grupie osób, która mogła zaznajomić się z jej treścią przed usunięciem imienia i nazwiska kojarzy się jednoznacznie z jego osobą, dlatego też podanie numeru uchwały [...] w kolejnych uchwałach, które są odpowiedzią na jego skargi (np. uchwale [...]) jest „ewidentnym naruszeniem moich danych osobowych (...) [t]ym bardziej, że pojawia się tam numer KW [...], a nawet numer mojej działki [...] oraz numer działki sąsiada (...)”. Wskazał również, iż w uzasadnieniu przykładowo podanej uchwały pojawiają się również numery decyzji rozgraniczeniowej [...].

Po powtórny rozpatrzeniu sprawy Generalny Inspektor zważył, co następuje.

Rozstrzygnięcie zawarte w zaskarżonej decyzji z dnia 24 października 2012 r. jest prawidłowe, a okoliczności podniesione we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie uzasadniają jego zmiany.

Generalny Inspektor podtrzymuje zajęte w zaskarżonej decyzji stanowisko, iż organy władzy publicznej pochodzące z powszechnych wyborów uprawnione są do udostępniania informacji publicznej, jaką niewątpliwie jest uchwała w sprawie wniesionej przez Skarżącego skargi, w publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej, oraz że w przedmiotowej sprawie przy udostępnianiu na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy W. informacji publicznej w postaci uchwały Rady Gminy W., upublicznienie informacji o numerze działki na której znajduje się nieruchomości Skarżącego, nie naruszyło zasady adekwatności wynikającej z 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.), zwanej dalej ustawą, 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.

Zauważyć należy, że 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 m.in. do wglądu do dokumentów urzędowych (pkt 2). 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). 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 powyższych przepisów niewątpliwie wynika uprawnienie do upublicznienia w Biuletynie Informacji Publicznej treści uchwały [...]. Przy ocenie adekwatności upublicznienia w treści tej uchwały kwestionowanej przez Skarżącego informacji o numerze działki ([...]) zasadnicze znaczenie ma kontekst w jakim ww. informacja została upubliczniona w treści uchwały. Informacja ta pojawia się w upublicznionej treści uzasadnienia uchwały dwukrotnie (w pkt 10). Pierwszy raz w zdaniu „[o]dnosząc się zatem do skargi oznaczonej przez Skarżącego jako Skarga nr 2, w której skarżący wskazuje m.in. iż wnosi skargę na działalność Wójta Gminy W. który podjął z naruszeniem prawa decyzję rozgraniczeniową [...] dotyczącą ustalenia przebiegu granic pomiędzy nieruchomością ([...]), a nieruchomością sąsiada E.B (działka [...]) oraz iż decyzji rozgraniczeniowej Wójt napisał, że podjął tę decyzję po ocenie prawidłowości wykonania czynności przez uprawnionego geodetę oraz zgodności sporządzonych dokumentów z przepisami stwierdzić należy niedopuszczalność rozpoznawania skargi przez Radę Gminy W.”, a następnie w zdaniu „[z] treści skargi nr 2 wynika wprost, iż wnosi skargę na Wójta Gminy, który podjął z naruszeniem prawa decyzję rozgraniczeniową [...] dotyczącą ustalenia przebiegu granic pomiędzy nieruchomością ([...]), a nieruchomością sąsiada E.B. (działka [...]) Bezspornie zatem skarga dotyczy postępowania administracyjnego, co do której Rada Gminy nie jest właściwa”. W treści uzasadnienia uchwały numer działki jest zatem informacją określającą przedmiot skargi, w sprawie której wydana została uchwała (działalność Wójta Gminy W. który podjął z naruszeniem prawa decyzję rozgraniczeniową dotyczącą ustalenia przebiegu granic pomiędzy nieruchomością [...] a nieruchomością sąsiada). Zatem informacja ta nie może zostać uznana za wykraczającą poza zakres niezbędny dla poinformowania w jakiej sprawie Rada Gminy zajęła stanowisko określone w uchwale, a zwłaszcza jakich konkretnie działań Wójta dotyczyła rozpatrywana przez nią skarga. W przypadku usunięcia tej informacji treść opublikowanej uchwały mogłaby utracić walor informacyjny, albowiem nie wynikałoby z niej co konkretnie było przedmiotem skargi, w sprawie której Rada zajęła określone w uchwale stanowisko.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia prywatności Skarżącego, czyli ewentualnego przetwarzania danych osobowych wbrew dyspozycji art. 5 ust. 2 zdanie 1 ustawy o dostępie do

informacji publicznej, zgodnie z którym prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, zauważyć przede wszystkim należy, że zawarta w treści upublicznionej uchwały informacja o numerze działki, może co prawda prowadzić do identyfikacji tożsamości Skarżącego, jako jej właściciela, to jednak utrudniona jest na jej podstawie identyfikacja Skarżącego, jako osoby wnoszącej skargę o której mowa w uchwale. Z treści uzasadnienia uchwały nie wynika bowiem pozwalające na dokonanie takiej identyfikacji jednoznaczne określenie związku osoby wnoszącej skargę z działką, a w szczególności, iż [...] to informacja o numerze działki, której właścicielem jest ta osoba. W ocenie Generalnego Inspektora takiej identyfikacji nie można w szczególności dokonać na podstawie wynikającej z uzasadnienia uchwały, a wskazywanej przez Skarżącego we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy informacji, iż osoba ta jest jedną ze stron postępowania dotyczącego rozgraniczenia pomiędzy nieruchomością [...], a nieruchomością sąsiada. Nie można bowiem zakładać, iż właściciel działki o numerze [...] jest jedyną stroną postępowania, która mogła złożyć skargę na wykonywanie czynności w tym postępowaniu. Wskazać również należy, że informacja o numerze działki jest informacją jawną. Zgodnie bowiem z art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.) informacje zawarte w operacie ewidencyjnym są jawne. Stosownie do treści art. 24 ust. 1 powyższej ustawy operat ewidencyjny zawiera informacje, o których mowa w art. 20 ust. 1. Art. 20 ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne przewiduje, że ewidencja gruntów i budynków obejmuje informacje dotyczące: (pkt 1) gruntów - ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas gleboznawczych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, jeżeli zostały założone dla nieruchomości, w skład której wchodzi grunty. § 59 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454) przewiduje, iż danymi ewidencyjnymi dotyczącymi gruntów położonych w granicach obrębu są dane dotyczące działek ewidencyjnych wchodzących w skład obrębu. Z kolei § 60 ust. 1 powyższego rozporządzenia stanowi, iż danymi ewidencyjnymi dotyczącymi działki ewidencyjnej są: (pkt 1) numer działki stanowiący część składową identyfikatora działki ewidencyjnej. W ocenie Generalnego Inspektora upublicznienie w treści uchwały opublikowanej w Biuletynie Informacji Publicznej jawnej informacji, która z uwagi na kontekst w jakim znajduje się w treści dokumentu, nie pozwala na jednoznaczną identyfikację Skarżącego, jako osoby wnoszącej skargę, nie narusza jego prywatności rozumianej jako prawo do zachowania w tajemnicy informacji o swoim życiu prywatnym.

Niezależnie od powyższego, mając na uwadze, że Skarżący w dopisku do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wskazuje na naruszenie przysługującego mu prawa do ochrony danych osobowych poprzez upublicznienie w uchwałach Rady Gminy innych informacji niż numer działki, wskazać należy, że respektując zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego Generalny Inspektor na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zobligowany jest do ponownego rozpatrzenia tej samej (zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym) sprawy, która była przedmiotem jego rozpoznania w ramach postępowania w pierwszej instancji. Zakres postępowania, zainicjowanego wniesioną przez Skarżącego skargą - w której Skarżący podważył

dopuszczalność przetwarzania informacji o numerze działki i wnioskował o wyeliminowanie nieprawidłowości poprzez usunięcie tej informacji ze strony Biuletynu Informacji Publicznej - obejmował wyłącznie przetwarzanie informacji o numerze działki. Zatem rozpatrzenie sprawy w szerszym zakresie niż powyżej wskazany, nie jest w tym postępowaniu możliwe.

Podsumowując, po ponownym rozpatrzeniu sprawy Generalny Inspektor, stoi na stanowisku, iż przetwarzanie informacji o numerze działki [...] w opublikowanej w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy W. uchwale Rady Gminy W. nr [...] z dnia [...] stycznia 2012 r. nie narusza przepisów o ochronie danych osobowych. W związku z tym brak jest podstaw do uwzględnienia wniosku Skarżącego, co skutkuje podtrzymaniem rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonej decyzji.

Decyzja jest ostateczna. Na podstawie art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych, w związku z art. 13 § 2 oraz art. 53 § 1 i 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.), od niniejszej decyzji stronie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji, za pośrednictwem Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (na adres: ul. Stawki 2, 00-193 Warszawa).