



**GENERALNY INSPEKTOR
OCHRONY DANYCH
OSOBOWYCH**

dr Wojciech R. Wiewiórowski

Warszawa, dnia 11 lipca 2013 r. r.

DOLiS/DEC-734/13/44135,44141

dot. [...]

DECYZJA

Na podstawie art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. 2013, poz. 267) oraz art. 12 pkt 2 i art. 22 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie skargi Pani W. G. zam. [...], na udostępnienie jej danych osobowych, zawartych w załączniku nr [...] do uchwały nr [...] Rady Miejskiej w R. z dnia [...] marca 2012 r., przez Burmistrza Gminy R., Urząd Gminy R. z siedzibą w [...], na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy w R. (będącym częścią Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy R. dostępnego na stronie internetowej [...] portalu prawa miejscowego - strona [...].)

nakazuje Burmistrzowi Gminy R., Urząd Gminy R. z siedzibą [...], wyeliminowanie nieprawidłowości w procesie przetwarzania danych osobowych Pani W. G. zam. [...], poprzez usunięcie z Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy w R. (będącego częścią Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy R. dostępnego na stronie internetowej [...] portalu prawa miejscowego - strona [...]) jej danych osobowych w zakresie imienia, nazwiska i adresu zamieszkania.

Uzasadnienie

Do Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych wpłynęła skarga Pani W. G. zam. [...], zwanej dalej Skarżącą, na udostępnienie jej danych osobowych w zakresie imienia, nazwiska oraz adresu zamieszkania, zawartych w załączniku nr [...] do uchwały nr [...] Rady Miejskiej w R. z dnia [...] marca 2012 r., przez Burmistrza Gminy R., Urząd Gminy R. z siedzibą [...], zwanego dalej także Burmistrzem, na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy w R. W jej treści Skarżąca wniosła o usunięcie jej danych osobowych z ww. strony oraz cyt: „z innych ogłoszeń w urzędzie gminy, a także wszczęcie postępowania dyscyplinarnego lub innego przeciwko osobom winnym dopuszczenia”.

Precyzując ostatecznie swoje żądanie w sprawie Skarżąca wskazała cyt: „wnoszę o usunięcie moich danych osobowych jedynie ze strony internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy w R. zawartych w załączniku nr [...] do uchwały [...] r. Rady Miejskiej w R.”.

W celu rozpatrzenia przedmiotowego wniosku Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych podjął czynności mające na celu wyjaśnienie sprawy, podczas których ustalił następujące okoliczności faktyczne.

- 1) Uchwałą Nr [...] z dnia [...] czerwca 2010 r. Rada Miejska w R. postanowiła o przystąpieniu do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy R. uchwalonego uchwałą nr [...] Rady Miejskiej w R. z dnia 29 kwietnia 2010 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy R..
- 2) Kwestie sporządzenia projektu zamiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego regulują przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.) oraz Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233).
- 3) Do sporządzonego, w związku z podjęciem przez Radę Miejską w R. uchwały Nr [...] z dnia [...] czerwca 2010 r. o przystąpieniu do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy R., projektu zmiany studium, uwagi, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wniosła Skarżąca.
- 4) W dokumentacji planistycznej dokumentującej wykonanie przez Burmistrza Gminy R. czynności związanych ze sporządzeniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, na którą, stosownie do § 9 pkt 13 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy składa się m. in. wykaz uwag zgłoszonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu studium, a przekazanej zgodnie postanowieniami art. 11 pkt 12 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym Radzie Miejskiej w R., zawarte były dane osobowe Skarżącej w zakresie wymaganym przez wzór tego wykazu uwag dotyczących projektu ww. studium, a zatem jej imienia, nazwiska i adresu zamieszkania.

- 5) Uchwałą Nr [...] z dnia [...] marca 2012 r. Rada Miejska w R. uchwaliła zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy.
- 6) Stosownie do § 2 teje uchwały jej integralną część stanowią załączniki. Załącznik Nr [...] do uchwały Nr [...] z dnia [...] marca 2012 r. Rada Miejska w R. zawiera rozstrzygnięcie w sprawie rozpatrzenia uwag do zmiany studium, w postaci opisanego w pkt 7 uzasadniania niniejszej decyzji wykazu zawierającego dane osobowe Skarżącej.
- 7) Ww. uchwała w jej pełnym brzmieniu wraz z załącznikami, w tym załącznikiem nr [...], opublikowana została na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy w R., dokładnie, jak ustalił pracownik Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (notatka służbowa w aktach sprawy), w będącym częścią Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy R. dostępnego na stronie internetowej [...] portalu prawa miejscowego - strona [...].
- 8) W wyjaśnieniach udzielonych Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych Burmistrz Gminy R., odnosząc się do podstaw prawnych opublikowania na ww. stronie internetowej danych osobowych Skarżącej oświadczył cyt: „działalność organów Gminy jest jawna. W związku z tym zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (...) uchwała Nr [...] [w treści ww. korespondencji Burmistrz wskazał uchwałę Nr [...], jednakże ze skargi Skarżącej, załączonej do niej załączników oraz czynności sprawdzających dokonanych przez prawnika Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych wynika, iż dane osobowe Skarżącej zawarte są w załączniku Nr [...] do uchwały Nr [...] z dnia [...] marca 2012 r. Rady Miejskiej w R. - przypis GIODO] została zamieszczona na stronie BIP Gminy w brzmieniu uchwalonym przez Radę Miejską w R.. Usunięcie danych osobowych z załącznika Nr [...] ww. uchwały spowodowałoby, że zamieszczona uchwała nie byłaby zgodna z treścią uchwały przyjętej przez Radę Miejską na sesji”.

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).

Stosownie do postanowień ww. aktu prawnego nadrzędnym obowiązkiem administratora danych osobowych jest dołożenie szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą, na który składa się poszanowanie podstawowych zasad przetwarzania danych osobowych. Jedną z tych zasad wyrażoną została w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy, zgodnie z którym administrator danych przetwarzający je powinien dołożyć szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą, a w szczególności obowiązany jest zapewnić, aby dane te były adekwatne w stosunku do celów, w jakich są przetwarzane. Powyższe oznacza zatem, iż swym rodzajem i swą treścią dane te nie powinny wykraczać poza potrzeby wynikające z celu ich przetwarzania oraz sprzeciwia się przetwarzaniu wszelkich danych dla celu tego przetwarzania nieistotnych, nie mających

znaczenia, jak i danych o większym niż uzasadniony z tego względu stopniu szczegółowości. Zgodnie z treścią art. 7 pkt 2 ustawy, przez przetwarzanie danych rozumie się jakiegokolwiek operacje wykonywane na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie. Przy każdym z tych działań administrator obowiązany jest przestrzegać wskazanych w ustawie o ochronie danych osobowych zasad.

Odnosząc się do przedmiotowej sprawy, wskazać należy, iż Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych nie neguje konieczności przetwarzania przez Burmistrza i Radę Miejską w R. danych osobowych Skarżącej zawartych w załączniku nr [...] do uchwały Nr [...] z dnia [...] marca 2012 r. Rady Miejskiej w R., albowiem konieczność taka wynika bezpośrednio z regulujących te kwestie, przytoczonych w pkt 2 uzasadnienia niniejszej decyzji, aktów prawnych. Wątpliwości organu budzi natomiast fakt udostępnienia tejże uchwały wraz z załącznikami, w tym z załącznikiem Nr [...] zawierającym dane osobowe Skarżącej, na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy R.. W ocenie organu ochrony danych osobowych opublikowanie ww. uchwały wraz z jej załącznikami, na ogólnodostępnej stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy R. powinno nastąpić po usunięciu z załącznika nr [...] do tej uchwały danych osobowych Skarżącej.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. Nr 112, poz. 1198 z późn. 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 Nr [...] z dnia [...] marca 2012 r. Rady Miejskiej w R. w publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej. Podkreślenia wymaga jednak, że prawo to nie jest nieograniczone. Zgodnie, bowiem z art. 5 ust. 2 ww. ustawy, 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 Skarżącej ujawnione w załączniku Nr [...] do uchwały Nr [...] z dnia [...] marca 2012 r. Rady Miejskiej w R. nie dotyczą osoby pełniącej funkcję

publiczną, jak również Skarżąca nie zrezygnowała z przysługującego jej prawa do prywatności. W tej sytuacji prywatność Skarżącej, jako dobro chronione prawem powinno mieć pierwszeństwo przed innym dobrem prawem chronionym – dostępnością do informacji publicznej. Udostępniając, bowiem informację publiczną w sposób ingerujący w prywatność osoby fizycznej administrator danych obowiązany jest 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. Udostępnione, bowiem zostały imię, nazwisko i adres zamieszkania Skarżącej.

Podkreślenia ponadto wymaga, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w wydanych orzeczeniach wyrażał pogląd, iż prawo dostępu do informacji publicznej 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 określa 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. (...)” (Tomasz R. Aleksandrowicz, Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej, Warszawa 2006, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, wydanie 3, s. 68).

W przedmiotowej sprawie przy realizacji obowiązku ogłoszenia na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy R. informacji publicznej w postaci uchwały Nr [...] z dnia [...] marca 2012 r. Rady Miejskiej w R. wraz ze stanowiącymi jej integralną część załącznikami, w tym załącznikiem Nr [...] zawierającym dane osobowe Skarżącej, udostępniono jej imię, nazwisko i adres zamieszkania. Tym samym nie uwzględniono jej prawa do prywatności. Jednocześnie została naruszona wspomniana wyżej zasada adekwatności. Zdaniem organu ochrony danych osobowych przy upublicznieniu uchwały jedynie w celu informacyjnym zbędne było (nieadekwatne do celu) ujawnianie imienia, nazwiska i adresu zamieszkania Skarżącej. W niniejszej sprawie oznacza to, że opublikowanie jako załącznik Nr [...] do uchwały Nr [...] z dnia [...] marca 2012 r. Rady Miejskiej w R.

rozstrzygnięcia w sprawie rozpatrzenia uwag do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powinno zostać poprzedzone usunięciem z niego danych osobowych Skarżącej w zakresie jej imienia, nazwiska i adresu zamieszkania.

Powyższe potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 18 listopada 2008 r. (sygn. akt II SA/Wa 1177/08). Sąd w tym orzeczeniu uznał, iż „usunięcie personaliów osób prywatnych, czy też ich zanonimizowanie w ogłoszonej w BIP uchwale organu gminnego, 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”.

Podobne stanowisko wyraził także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 marca 2013 r. (sygn. akt: I OSK 620/12). W jego treści wskazał on bowiem cyt: „jeżeli więc celem dostępu do informacji publicznej jest przejrzystość działalności organów władzy publicznej, przy jednoczesnym zachowaniu prawa do prywatności osób fizycznych (art. 5 ust. 2) to cel informacyjny jest spełniony także wówczas gdy informacja o treści uchwały [...] w sprawie rozpatrzenia skargi [...] zamieszczona w BIP-ie pomija dane osobowe skarżącego”.

Wobec powyższego zasadnym jest nakazanie Burmistrzowi Gminy R. wyeliminowanie nieprawidłowości w procesie przetwarzania danych osobowych Skarżącej poprzez usunięcie ze strony internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy R. jej danych osobowych w zakresie imienia, nazwiska i adresu zamieszkania.

Na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych 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).