

Warszawa, dnia 30 kwietnia 2004 r.

GI-DEC-DS-101/04

D E C Y Z J A

w sprawie przetwarzania danych osobowych przez Państwowego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

Na podstawie art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) i art. 12 pkt 2, art. 18 ust. 1 *a contrario* w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 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 wszczętego na wniosek Skarżącego w sprawie przetwarzania jego danych osobowych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego,

odmawiam uwzględnienia wniosku.

Uzasadnienie

Do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (zwanego dalej Generalnym Inspektorem) wpłynęło pismo Skarżącego dotyczące działania Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, zwanego dalej PINB, polegającego na udostępnieniu danych osobowych Skarżącego. Powołując się na „dokument zwany >upomnieniem< z dnia 30 maja 2003 r.”, powstały „po ostatecznym zakończeniu postępowania administracyjnego wyrokiem NSA oddział zamiejscowy w Krakowie a przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego wynikającego z tego wyroku” Skarżący uznał, iż skierowanie tego dokumentu do wiadomości innych osób niż do niego osobiście jest naruszeniem ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą i wniósł o wszczęcie postępowania w tej sprawie i „ukaranie osób winnych takiego stanu rzeczy”. Wezwany przez Generalnego Inspektora, Skarżący przesłał kopię upomnienia z dnia 30 maja 2003 r. (znak: ROA-7355-27-339/02). Jak wynika z treści upomnienia, w związku z wyrokiem NSA z dnia 5 marca 2003 r. (sygn. akt II SA/Kr 2409/01) oddalającym skargę Skarżącego na decyzję z dnia 5 października 1998 r. (znak: NB.I. 7351/163/97/98/K) Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie Wydziału Nadzoru Budowlanego w przedmiocie nakazu rozbiórki obiektu budowlanego, PINB w Krakowie ponownie

przesłał upomnienie, w którym wezwał inwestorów i jednocześnie właścicieli posesji w Krakowie, tj. Skarżącego i (...) do niezwłocznego wykonania obowiązku nałożonego decyzją nr 410/97 z dnia 4 listopada 1997 r. polegającego na rozbiórce obiektu budowlanego (zwanego dalej upomnieniem). Jak wynika z treści upomnienia otrzymali je: Skarżący, Pani (...), Pan (...) i Pani (...).

Skarżący wskazał ponadto, iż jego wniosek nie dotyczył udostępnienia jego danych osobowych Pani (...), ale Panu (...) i Pani (...), którzy nie byli uczestnikami postępowania egzekucyjnego. Skarżący poinformował również, iż jego dane osobowe wraz z informacjami o wykonywanym przez niego zawodzie zostały udostępnione przez Dyrektora PINB w artykule pt. Mały domek, który ukazał się w Dzienniku Polskim w dniu 14 stycznia 2004 r. Przekazując powyższą informację, Skarżący przedstawił treść artykułu wraz ze sprostowaniami, o jakie wystąpił do redakcji Dziennika Polskiego.

W toku postępowania przeprowadzonego w niniejszej sprawie – na podstawie wyjaśnień i kopii dokumentów przedstawionych przez PINB - Generalny Inspektor ustalił ponadto, co następuje:

1. Skarżący, na podstawie art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.), zwanej dalej Kpa, oraz art. 52 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tj. Dz. U. 2003 r. nr 207, poz. 2016), zwanego dalej Prawem budowlanym, jako współwłaściciel posesji i inwestor samowolnie wybudowanego obiektu budowlanego, jest stroną postępowania administracyjnego wszczętego w dniu 13 maja 1996 r. w związku zawiadomieniem organu nadzoru budowlanego o dokonanej samowoli budowlanej złożonym przez sąsiadkę Skarżącego.
2. Pozostałymi stronami tego postępowania są: Pani (...) – na podstawie art. 28 Kpa i art. 52 Prawa budowlanego, posiada ze Skarżącym ten sam adres zamieszkania i jako współwłaścicielka przedmiotowej posesji jest wraz ze Skarżącym osobą współzobowiązana w egzekwowanej decyzji; Pani (...), właścicielka sąsiedniej posesji – na podstawie art. 28 Kpa i art. 5 ust. 1 pkt 6 (ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich) Prawa budowlanego w jego ówczesnym brzmieniu, obecnie art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego; Pan (...), właściciel sąsiedniej posesji - na podstawie tych samych przepisów, co Pani (...).
3. Ww. postępowanie administracyjne zostało zakończone wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie – Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie z dnia 5 marca 2003 r. (sygn. akt II SA/Kr 2409/01) oddalającym skargę Skarżącego na decyzję II organu nadzoru w przedmiocie dokonania rozbiórki samowolnie wybudowanego obiektu budowlanego. Z chwilą, gdy nałożony obowiązek uzyskał charakter ostateczny PINB podejmował próby jego wykonania w drodze egzekucji administracyjnej na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Po zapadnięciu ww. wyroku, strony postępowania administracyjnego - Pani (...) i Pan (...) -

wystąpili do PINB z żądaniem wszczęcia postępowania egzekucyjnego (kopie ich pism z dnia 8 maja 2003 r. w aktach sprawy). Przesłanie im „do wiadomości” upomnienia było formą zawiadomienia ich o podjęciu przez organ nadzoru budowlanego, jako wierzyciela, czynności zmierzających do wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Upomnienie nie zawierało treści, które nie byłyby znane stronom, bowiem jako uczestnicy postępowania zapoznali się z wydanymi w jego toku decyzjami administracyjnymi, nakazem nałożonym na zobowiązanych, a dane osobowe, niezależnie od tego, że były im znane jako bezpośrednim sąsiadom, zostały im ujawnione, w toku ww. postępowania administracyjnego, jeszcze przed wejściem w życie ustawy.

Dane osobowe Skarżącego nie zostały udostępnione innym osobom, niż wymienione powyżej, jako strony ww. postępowania administracyjnego, a pierwotne udostępnienie stronom postępowania nastąpiło jeszcze przed wejściem w życie ustawy.

Po przeanalizowaniu powyższego, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych zważył, co następuje:

Jednym z podstawowych obowiązków administratora danych – którym w niniejszej sprawie jest PINB - jest wykazanie co najmniej jednej z materialnych przesłanek przetwarzania danych osobowych, określonych w art. 23 ust. 1 pkt 1-5 ustawy. Każda z przesłanek przetwarzania danych osobowych ustanowionych we wskazanym przepisie ustawy, ma charakter autonomiczny i niezależny, a zatem przesłanki te co do zasady są równoprawne, dlatego też spełnienie co najmniej jednej z nich stanowi o zgodnym z prawem przetwarzaniu danych osobowych. Równoprawność przesłanek legalizujących proces przetwarzania danych osobowych odnosi się do wszelkich form przetwarzania danych osobowych, zdefiniowanych w art. 7 pkt 2 ustawy, a zwłaszcza zbierania, utrwalania, przechowywania, opracowywania, zmieniania, udostępniania i usuwania. Zgodnie z brzmieniem art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy, przetwarzanie danych jest dopuszczalne m.in. wtedy, gdy zezwalają na to przepisy prawa. „Posługując się analizowaną przesłanką uwzględnić należy przepisy należące do wielu dziedzin prawa, jak chociażby prawa handlowego, bankowego, podatkowego, prawa ubezpieczeń społecznych, a także procedur sądowych (karnej i cywilnej) oraz administracyjnej, w zakresie przeprowadzenia postępowania dowodowego. We wszystkich nich znajdują się postanowienia dotyczące gromadzenia, czy przekazywania danych.” (J. Barta, R. Markiewicz w: Ochrona danych osobowych. Komentarz. Wydanie II, Zakamycze 2002, str. 400)

W myśl art. 28 Kpa, stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek, zgodnie natomiast z art. 18 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jeżeli przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej, w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Należy również podkreślić, iż zgodnie z art. 61 § 1 Kpa, postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub

z urzędu. Stosownie do zd. 1 przepisu art. 9 Kpa, organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Natomiast na podstawie art. 10 § 1 Kpa, organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. W każdym stadium postępowania organ administracji publicznej obowiązany jest umożliwić stronie przeglądanie akt sprawy oraz sporządzanie z nich notatek i odpisów (art. 73 § 1 Kpa). Przepis ten ustanawia zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym, a więc jawności wobec stron toczącego się postępowania (jawność wewnętrzna). Wiąże się to z umożliwieniem stronom zapoznania się ze wszelkimi dokumentami związanymi ze sprawą, w której występują w charakterze strony.

Stosownie natomiast do art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przestał mu pisemnie upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, chyba że przepisy szczególne inaczej stanowią. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia. Ponadto, zgodnie z art. 54 § 2 tejże ustawy, na przewlekłość postępowania egzekucyjnego skarga przysługuje również podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku oraz organowi zainteresowanemu w wykonaniu obowiązku. Natomiast stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego, obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając poszanowanie, występujących w obszarze obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej. A zgodnie z art. 52 Prawa budowlanego, inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany na swój koszt dokonać czynności nakazanych w decyzji, o której mowa w art. 48, art. 49b, art. 50a oraz art. 51.

Reasumując, stwierdzić należy - wbrew wyrażonemu przez Skarżącego stanowisku - że skierowanie przedmiotowego upomnienia do innych osób niż do Skarżącego osobiście nie może być oceniane w świetle udostępnienia tych danych osobom nieupoważnionym. Jak ustalono, przesłanie upomnienia poprzedzone było przeprowadzeniem postępowania administracyjnego - wszczętego 13 maja 1996 r. i zakończonych wyrokiem NSA Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie z dnia 5 marca 2003 r. - którego przedmiotem było samowolne wybudowanie przez Skarżącego obiektu budowlanego. Upomnienie zostało podane do wiadomości Pani (...) i Pana (...), tj. jak ustalono osób, które wystąpiły do PINB o wszczęcie postępowania egzekucyjnego i informowanie

o egzekucji. Osoby te są stronami ww. postępowania administracyjnego i były zainteresowane realizacją ich praw wynikających z nakazu nałożonego na Skarżącego i Panią (...). Przesłanie upomnienia związane było ściśle z realizacją decyzji, której stronami byli m.in. Pani (...) i Pan (...). Ww. osoby były zatem bezpośrednio zainteresowane egzekucją tej decyzji, o czym świadczy okoliczność, iż wystąpiły o PINB o wszczęcie postępowania egzekucyjnego i informowanie o egzekucji (kopie ich pism w aktach sprawy). Należy zatem uznać, iż osoby te miały interes prawny w uzyskaniu informacji na temat realizacji nakazu nałożonego na Skarżącego (i Panią (...)). Osoby te były bowiem żywotnie zainteresowane wykonaniem decyzji kończącej postępowanie, którego były stronami. Istniało zatem uzasadnienie dla domagania się przez Panią (...) i Pana (...) wykonania nakazu wydanego w ww. decyzji, a niewykonanie decyzji godziłoby w ich interes prawny. Trudno jednocześnie uznać, iż Pani (...) i Pan (...) nie mogli otrzymać upomnienia skoro, jak wyżej wskazano, zgodnie z art. 54 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, na przewlekłość postępowania egzekucyjnego skarga przysługuje również podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku oraz organowi zainteresowanemu w wykonaniu obowiązku. Brak zatem podstaw dla przyjęcia, iż Pani (...) i Pan (...) są osobami nieupoważnionymi w sprawie dotyczącej realizacji nakazu nałożonego na Skarżącego i wydanego w decyzji w toku postępowania, którego byli stronami.

Natomiast przesłanie upomnienia do Pani (...), nastąpiło ze względu na okoliczność, iż jest ona współwłaścicielką posesji, na której wybudowano obiekt objęty nakazem.

Kwestionowane przez Skarżącego, wyżej opisane działania PINB nie doprowadziły zatem do udostępnienia danych osobowych Skarżącego osobom nieupoważnionym. Przesłanie upomnienia ww. osobom jest jedynie konsekwencją przyjęcia zasady jawności wobec stron toczącego się postępowania administracyjnego oraz wykonaniem przez organu administracji obowiązku poinformowania stron, zarówno o wszczęciu postępowania administracyjnego, jak i o innych okolicznościach faktycznych i prawnych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Działania takie uznać można za dopuszczalne na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy, jako pozostające w zawiązku z ww. przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Prawa budowlanego i Kpa.

Ponadto, jak ustalono w toku niniejszego postępowania, dane osobowe Skarżącego, nie zostały udostępnione innym osobom, niż wymienione w upomnieniu, jako stronom postępowania administracyjnego. Pierwotne udostępnienie stronom postępowania nastąpiło jeszcze przed wejściem w życie ustawy, a kwestionowane przez Skarżącego przesyłanie do ich wiadomości upomnienia nie spowodowało ujawnienia przez organ nadzoru budowlanego żadnych danych osobowych Skarżącego, które nie byłyby znane Pani (...) i Panu (...) z poprzednich etapów postępowania administracyjnego.

Jednocześnie, wobec żądania Skarżącego w przedmiocie „ukarania osób winnych takiego stanu rzeczy”, tj. przesłania upomnienia do osób wskazanych przez Skarżącego, powtórzyć należy,

iż Generalny Inspektor nie jest organem uprawnionym do wymierzania kar w stosunku do osób winnych niezgodnemu z przepisami przetwarzaniu danych osobowych. Do takich działań uprawnione są wyłącznie sądy powszechne na podstawie odrębnych przepisów prawa. Zgodnie z art. 12 pkt 1-3 ustawy, do zadań Generalnego Inspektora w szczególności należy kontrola zgodności przetwarzania danych z przepisami o ochronie danych osobowych, wydawanie decyzji administracyjnych i rozpatrywanie skarg w sprawach wykonania przepisów o ochronie danych osobowych, prowadzenie rejestru zbiorów danych oraz udzielanie informacji o zarejestrowanych zbiorach. W konsekwencji Generalny Inspektor nie może rozstrzygać kwestii należących do kompetencji innych organów, przyznanych im na podstawie odrębnych przepisów prawa. Takie stanowisko zajął również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 marca 2001 r. (sygn. akt II SA 401/00) stwierdzając w uzasadnieniu, iż „(...) Generalny Inspektor (...) nie jest organem kontrolującym ani nadzorującym prawidłowość stosowania prawa materialnego i procesowego w sprawach należących do właściwości innych organów, służb czy sądów, których orzeczenia podlegają ocenom w toku instancji czy w inny sposób określony odpowiednimi procedurami.” (do tej kwestii Generalny Inspektor ustosunkował się już w toku postępowania wyjaśniającego).

Ponadto - w związku z wskazaniem przez Skarżącego okoliczności, iż jego dane osobowe wraz z informacjami o wykonywanym przez niego zawodzie zostały udostępnione przez Dyrektora PINB w artykule pt. Mały domek, który ukazał się w Dzienniku Polskim - powtórnie stwierdzić należy, iż zgodnie z art. 37 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5 poz. 24 z późn. zm.), do odpowiedzialności za naruszenie prawa spowodowane opublikowaniem materiału prasowego stosuje się zasady ogólne, chyba że ustawa stanowi inaczej. Odpowiedzialność cywilną za naruszenie prawa spowodowane opublikowaniem materiału prasowego ponoszą autor, redaktor lub inna osoba, którzy spowodowali opublikowanie tego materiału; nie wyłącza to odpowiedzialności wydawcy (art. 38 zd. 2 Prawa prasowego). Z powołanym przepisem Prawa prasowego koresponduje z kolei norma wynikająca z art. 17 pkt 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43 poz. 296 z późn. zm.), zgodnie z którą, do właściwości sądów wojewódzkich należą sprawy o roszczenia wynikające z Prawa prasowego. Przytoczony przepis Kodeksu postępowania cywilnego komentuje Maria Jędrzejewska stwierdzając, iż: „wszystkie sprawy o roszczenia (zarówno niematerialne, jak i materialne) wynikające z prawa prasowego należą do rzeczowej właściwości sądów okręgowych. Sprawy niemajątkowe powstające w wyniku naruszenia prawa prasowego należą generalnie także na mocy pkt 1 art. 17 do właściwości tych sądów (...). W rezultacie regulacji wprowadzonej pkt 3 istnieje pełna kompetencja sądów okręgowych we wszystkich sprawach wynikających z prawa prasowego.” [w: Ereciński Tadeusz (redaktor naukowy), Gudowski Jacek, Jędrzejewska Maria, Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze, Warszawa 2003 r., Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, wydanie IV zmienione]. Generalny Inspektor nie może jednakże rozstrzygać kwestii należących do kompetencji innych organów, w tym

przyznanych im na podstawie powyżej wskazanych, odrębnych przepisów prawa prasowego i cywilnego (do tej kwestii Generalny Inspektor także ustosunkował się już w toku postępowania wyjaśniającego).

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

Decyzja niniejsza jest ostateczna. Stronie, na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych przysługuje, w terminie 14 dni od daty doręczenia niniejszej decyzji, 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).