

***Wystąpienie Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych
do Rzecznika Praw Obywatelskich***

Warszawa, dnia 10 grudnia 2003 r.

GI-DS-430/114/03 /4213

**Pan
Andrzej Zoll
Rzecznik Praw
Obywatelskich**

Zwracam się do Pana Profesora z uprzejmą prośbą o pomoc w rozwiązaniu problemu, który pojawił się na tle art. 44i ust. 5 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2001 r. Nr 87, póź. 960 z późn. zm.), a związany jest z zagadnieniem formy odmowy udostępnienia danych ze zbiorów meldunkowych, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych przez organ rozpatrujący wniosek.

Obecnie stosowana praktyka odpowiadania pismami przez jednostkę organizacyjną MSWiA na wniosek obywatela o udostępnienie informacji, może - w moim odczuciu - ograniczać prawo obywateli do weryfikacji rozstrzygnięcia podejmowanego przez organ administracyjny, przez sąd.

Wątpliwości postawione w powołanym pytaniu pozostają w bezpośrednim związku z nadesłaną do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych skargą dotyczącą odmowy udostępnienia ze zbioru PESEL danych osobowych matki Skarżącego. Wniosek Skarżącego został przez Departament Rejestrów Państwowych MSWiA rozpatrzony odmownie. O powyższym wnioskodawca został poinformowany pismem (znak: DRP-CBA-6170-1306/03/A), w którym jako podstawę odmowy udostępnienia żądanych danych wskazano art. 44 h ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2001 r. Nr 87, póź. 960 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą o ewidencji ludności. Zgodnie z tym przepisem dane ze zbiorów meldunkowych, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych udostępnia się, osobom i jednostkom - jeżeli uwiarygodnią one interes faktyczny w otrzymaniu

danych i za zgodą osób, których dane dotyczą.

Wynikający ze skargi sposób załatwienia sprawy budzi wątpliwość co do stosowanego przez MSWiA trybu i formy odmowy udostępnienia danych.

W ocenie MSWiA, Skarżący w przedmiotowej sprawie wykazał jedynie interes faktyczny w pozyskaniu danych, nie udowodnił zaś istnienia interesu prawnego. Wobec powyższego zwrócono się do osoby, co do której istniało prawdopodobieństwo, że jest osobą poszukiwaną o wyrażenie zgody na udostępnienie danych adresowych. Osoba, o której udostępnienie danych wnoszono, nie wyraziła zgody na udostępnienie swojego adresu w związku z czym MSWiA uznało, iż nie dysponując zgodą na udostępnienie danych, nie ma podstaw do udostępnienia informacji adresowej. Jednakże - co należy podkreślić - odmowa udzielenia informacji przybrała formę pisma, MSWiA uznało bowiem, że ze względu na odmowne rozpatrzenie wniosku Skarżącego na podstawie art. 44h ust. 2 pkt 4 ustawy o ewidencji ludności, brak jest podstaw formalnych do wydania decyzji administracyjnej w przedmiotowej sprawie, gdyż przepisy ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych nie zobowiązują, aby odmowa udostępnienia danych zawsze następowała w drodze decyzji administracyjnej. Zdaniem MSWiA ewentualną podstawą wydania decyzji administracyjnej mógłby być art. 44i ust. 5 ustawy o ewidencji ludności, który wprost wskazuje, że organ rozpatrujący wniosek odmawia, w drodze decyzji administracyjnej, udostępnienia danych osobowych, jeżeli udostępnienie danych spowodowałoby naruszenie dóbr osobistych osoby, której dane dotyczą, lub innych osób. Jednakże w ocenie MSWiA nie stwierdzono w przedmiotowej sprawie ewentualnego naruszenia dóbr osoby, której dane dotyczą, a zatem nie stwierdzono zaistnienia przesłanki niezbędnej do wydania decyzji administracyjnej. Ponieważ - jak argumentuje MSWiA. - udostępnienie danych następuje w drodze czynności materialne - technicznej - to, jeżeli przepisy tego wprost nie wymagają, odmowa ich udostępnienia nie następuje w drodze decyzji administracyjnej, a zatem wydana w tym przypadku decyzja administracyjna byłaby decyzją wydaną bez podstawy prawnej, a co za tym idzie decyzją wadliwą.

Konsekwencją zaprezentowanego stanowiska jest teza wyrażona przez MSWiA, iż właściwym organem w sprawie odmowy udostępnienia żądanych danych osobowych ze zbiorów

meldunkowych, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i utraconych dowodów jest jedynie Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. Nie ma natomiast zastosowania w przedmiotowej sprawie art. 44i ust 5 ustawy o ewidencji ludności, a tym samym skarżącemu nie służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją odmawiającą udostępnienia danych osobowych na mocy art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98. póź. 1071 z późn. zm.), w związku z art. 44i ust 6 ustawy o ewidencji ludności. Na poparcie przedstawionego stanowiska powołano wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2000 r. (sygn. akt II SA 2619/99).

W ocenie Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych stanowisko reprezentowane przez MSWiA opiera się na błędnej wykładni przepisów ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. W pierwszej kolejności należy wskazać, że istotą sporu w zaistniałej sprawie jest odmienna interpretacja art. 44i ust. 5 ustawy o ewidencji ludności, zgodnie z którym organ rozpatrujący wniosek odmawia, w drodze decyzji administracyjnej, udostępnienia danych osobowych, jeżeli udostępnienie danych spowodowałoby naruszenie dóbr osobistych osoby, której dane dotyczą, lub innych osób. Stanowisko MSWiA sprowadza się do stwierdzenia, że analizowany przepis ma zastosowanie jedynie w przypadku stwierdzenia ewentualnego naruszenia dóbr osobistych. Natomiast w opinii Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych przepis ten odnosi się do wszystkich przypadków odmowy udostępnienia danych.

Należy wskazać, że udostępnienie danych ze zbioru zbiorów meldunkowych, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i utraconych dowodów podlega szczególnemu trybowi i zasadom określonym w rozdziale 8b ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Zgodnie zaś z zawartym w tym rozdziale art. 44i ust. 3, dane ze zbioru PESEL oraz ogólnokrajowej ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych, udostępnia minister właściwy do spraw administracji publicznej. Ponownie należy podkreślić, że stosownie do ust. 5 powołanego artykułu, organ rozpatrujący wniosek odmawia, w drodze decyzji administracyjnej, udostępnienia danych osobowych, jeżeli udostępnienie danych spowodowałoby naruszenie dóbr osobistych osoby, której dane dotyczą, lub innych osób. Przepisy powyższe, jako szczególne, należy stosować przed przepisami ustawy o ochronie danych osobowych. Wskazują one jako organ właściwy do

rozpatrywania wniosków o udostępnienie danych ze zbioru PESEL Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, od którego decyzji odmawiającej udostępnienia danych, przysługuje odwołanie w trybie określonym przez k.p.a.

Wykładnia powołanych przepisów wyraźnie wskazuje, że art. 44i ust. 5 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, odnosi się do wszystkich przypadków odmowy udostępnienia danych. Decyzję odmawiającą udostępnienia osobie danych ze zbioru PESEL należy wydać w przypadku braku pozytywnej przesłanki udostępnienia tych danych określonych w art. 44h ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a w szczególności zarówno wtedy, gdy osoba wnioskująca o udostępnienie danych nie wykaże w tym interesu prawnego, jak i wtedy, gdy brak jest interesu faktycznego w otrzymaniu danych przy jednoczesnym braku zgody osoby, której dane dotyczą. Należy zauważyć, że naruszenie dóbr osobistych podmiotu danych następuje w każdym przypadku udostępnienia jego danych, jeżeli brak będzie interesu prawnego w udostępnieniu danych osobie, która o nie wnioskuje (art. 44h ust. 1 pkt 2), jak i w sytuacji braku interesu faktycznego wnioskodawcy przy jednoczesnym braku zgody osoby, której dane dotyczą (art. 44h ust. 1 pkt 4).

Analiza przepisu art. 44 h ust. 2 pkt 2 i 4 wskazuje, iż jest to przepis stanowiący podstawę merytoryczną do udostępnienia, bądź odmowy udostępnienia danych osobowych ze zbioru. Z kolei art. 44i stanowi podstawę proceduralną tj. wskazuje tryb postępowania, a w szczególności organy właściwe do udostępnienia danych osobowych oraz formę w jakiej należy odmówić udostępnienia danych osobowych. W konsekwencji art. 44i ust 5 ustawy o ewidencji ludności, należy rozpatrywać w powiązaniu z art. 44h. Jest to przepis proceduralny i nie może stanowić samodzielnej podstawy do odmowy udostępnienia danych osobowych. Natomiast konsekwencją odmiennej interpretacji byłaby wykładnia *ad absurdum*, która umożliwiałaby ze względu na naruszenie dóbr osobistych osoby, której dane dotyczą, lub innych osób, odmowę udostępnienia danych osobowych ze zbioru organom wymienionym w art. 44h ust I ustawy o ewidencji ludności, którym udostępnienie danych jest obligatoryjne. Niewątpliwie byłoby to sprzeczne z intencją racjonalnego ustawodawcy.

Warto również zauważyć, że przyjęcie poglądu prezentowanego przez MSWiA spowoduje

ogromną arbitralność i dowolność rozstrzygnięć w tego typu sprawach, bowiem w zależności od oceny przez organ, czy udostępnienie danych mogłoby spowodować naruszenia dóbr osobistych osoby, której dane dotyczą, czy też nie, organ mógłby - odmawiając udostępnienia danych - wybierać różną formę rozstrzygnięcia (decyzja albo pismo), w zbliżonych stanach faktycznych.

Na marginesie należy wskazać, że prawidłowość stanowiska przedstawionego przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych pośrednio potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. Mianowicie w wyroku z dnia 13 października 2003 r. (sygn. akt II SA 1719/03), NSA rozpatrując na gruncie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2003 r. Nr 58, póź. 515 z późn. zm.), kwestię formy odmowy udostępnienia danych lub informacji z Centralnej ewidencji pojazdów stwierdził, iż odmowa powinna następować w formie decyzji administracyjnej.

Odrębnego ustosunkowania wymaga twierdzenie, iż właściwość Generalnego Inspektora w przedmiotowej sprawie potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 kwietnia 2000 r. (sygn. akt II SA 2619/99). W pierwszym rzędzie należy wskazać, że powoływanie się na powyższe orzeczenie w okolicznościach niniejszej sprawy jest chybione, albowiem zapadł on przed wejściem w życie ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 43, póź. 476), wprowadzającej rozdział 8a ustawy o ewidencji ludności. Wówczas podstawę udostępnienia danych ze zbiorów służących ewidencji ludności stanowił art. 29 ustawy o ochronie danych osobowych. Generalny Inspektor, na co wskazał NSA w uzasadnieniu powołanego wyroku, jest jedynym organem ochrony danych osobowych i jest upoważniony z urzędu lub na wniosek osoby zainteresowanej do nakazania administratorowi danych - w drodze decyzji - przywrócenie stanu zgodnego z prawem m.in. poprzez udostępnienie lub nieudostępnienie danych osobowych. Jednakże w sytuacji, gdy odrębne przepisy o charakterze *legis specialis* określają inne zasady i tryb udostępniania danych osobowych - jak ma to miejsce w przypadku udostępnienia danych ze zbioru PESEL - powyższa kompetencja Generalnego Inspektora zostaje ograniczona, co wynika zresztą z art. 18 ust. 3 ustawy o ochronie danych osobowych, zgodnie z którym w sytuacji, gdy przepisy innych ustaw regulują odrębnie wykonywanie czynności, o których mowa w ust. 1 tego artykułu (m.in. nakazywania udostępniania danych), stosuje się przepisy tych ustaw.

W świetle przedstawionej argumentacji, to Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji jako organ właściwy, jest obowiązany - odmawiając udostępnienia danych osobowych ze zbioru PESEL na podstawie art. 44h ust. 2 pkt 4 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych - wydać decyzję administracyjną, na którą służy odwołanie, a nie informować o zajętych stanowiskach pismem, którego zasadność nie będzie mogła zostać zweryfikowana w postępowaniu odwoławczym.

Przedstawiając niniejsze zagadnienie uprzejmie proszę Pana Profesora o zweryfikowanie zasadności prezentowanego przeze mnie sposobu interpretacji przepisów ustawy o ewidencji ludności i ewentualną pomoc — w interesie obywateli - w skłonieniu MSWiA do rozstrzygnięcia o odmowie udzielenia informacji w formie decyzji administracyjnej.