

Warszawa, dnia 29 lipca 2004 r.

**GI-DEC-DS-153/04**

## **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 z późn. zm.) oraz art. 12 pkt 2 i art. 18 ust. 1 pkt 1, 5 i 6 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 i art. 36 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.) oraz art. 33 a ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 z późn. zm.), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie skargi Pana A., na przetwarzanie jego danych osobowych przez Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o. w (...), Pana Z. prowadzącego działalność gospodarczą oraz Spółkę Akcyjną,

### **nakazuję**

- I. Miejskiemu Zakładowi Komunikacji Sp. z o.o. w (...), jako administratorowi danych osobowych pozyskanych od podróżnych w związku z przeprowadzeniem kontroli biletowej w zarządzanych przez Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o. w (...) środkach komunikacji zbiorowej, w tym danych osobowych Pana A., przywrócenie stanu zgodnego z prawem w procesie przetwarzania tych danych, poprzez:**
- 1) określenie celu i zakresu danych osobowych, które przetwarzane są przez Pana Z. prowadzącego działalność gospodarczą, w związku z wykonywaniem zawartej w dniu 6 czerwca 2002 r. pomiędzy Miejskim Zakładem Komunikacji Sp. z o.o. w (...) (zleceniodawcą) a Panem Z (zleceniobiorcą) umowy w sprawie prowadzenia zorganizowanej kontroli biletowej w środkach komunikacji zbiorowej, zarządzanych przez Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o. w (...), stosownie do art. 31 ustawy o ochronie danych osobowych,**
  - 2) podjęcie stosownych środków technicznych i organizacyjnych w celu należytego zabezpieczenie danych osobowych podróżnych, w tym danych osobowych Pana A., przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym;**

**II. Spółce Akcyjnej , usunięcie – ze zbiorów danych osobowych dłużników - danych osobowych Pana A., pozyskanych w związku z przelewem wierzytelności od Pana Z prowadzącego działalność gospodarczą, z powodu ich przetwarzania bez podstawy prawnej.**

**Uzasadnienie**

Do Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych wpłynęła skarga Pana A., zwanego dalej także Skarżącym, w której zwrócił się o zbadanie legalności przetwarzania jego danych osobowych przez Pana Z, prowadzącego działalność gospodarczą oraz Spółkę Akcyjną.

Ze skargi i przysłanych przez Skarżącego materiałów wynika, że podczas kontroli biletów w środkach komunikacji miejskiej w (...) w dniu 1 września 2002 r. kontrolerzy zakwestionowali bilet posiadany przez Skarżącego „(...) uznając, że korzystając ze środków komunikacji miejskiej nie posiada ważnego biletu (...)” i nałożyli na Pana A. opłatę dodatkową w wysokości 100, 00 złotych, która z uwagi na rozbieżność w ustaleniach między kontrolerami a Skarżącym nie została przez niego zapłacona. W dniu 6 października 2003 r. Skarżący otrzymał od Spółki Akcyjnej „notę odsetkową” i wezwanie do zapłaty 265,33 złotych oraz druk wpłaty tej kwoty.

W toku postępowania administracyjnego przeprowadzonego w niniejszej sprawie, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych ustalił następujące okoliczności faktyczne:

1. W dniu 6 czerwca 2002 r. Pan Z zawarł z Miejskim Zakładem Komunikacji Sp. z o.o., w (...), zwanym dalej także MZK Sp. z o.o. umowę, dotyczącą wykonywania kontroli biletów w pojazdach MZK Sp. z o.o. w (...) (kopia umowy w aktach sprawy). Na podstawie tej umowy MZK Sp. z o.o. zleciła firmie Pana Z m.in. „(...) prowadzenie kontroli biletowej w środkach przewozowych obsługiwanych przez Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o. w (...), prowadzenie całokształtu windykacji zgodnie z normami prawnymi, przyjmowanie i rozpatrywanie skarg oraz reklamacji w sposób fachowy i rzeczowy (...)” (§ 1 umowy).
2. W myśl postanowień przedmiotowej umowy, Przedsiębiorstwo Pana Z jest uprawnione do nakładania na pasażerów, którzy nie posiadają ważnego biletu na przejazd lub bagaż opłaty dodatkowej w wysokości ustalonej Uchwałą Rady Miejskiej w (...).

3. Stosownie do treści § 9 ww. umowy, wynagrodzenie przedsiębiorstwa Pana Z za prowadzenie kontroli stanowi opłata stała w określonej przez strony wysokości oraz 100% wpływów uzyskanych z nałożonych opłat dodatkowych.
4. W dniu 2 września 2003 r. przedsiębiorstwo Pana Z zawarło ze Spółką Akcyjną umowę o przelew wierzytelności (kopia umowy w aktach sprawy), na podstawie której Spółka Akcyjna przejęła wierzytelności przedsiębiorstwa Pana Z., z tytułu niezapłaconych należności za przewóz i opłat dodatkowych za jazdę bez biletu środkami komunikacji miejskiej, w tym wierzytelność wobec Skarżącego. Zarówno u podstaw udostępnienia przez przedsiębiorstwo Pana Z., jak i pozyskania przez Spółkę Akcyjną przedmiotowych danych wskazano art. 509 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), oraz art. 23 ust. 1 pkt 5 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 także ustawą. W wykonaniu tej umowy Przedsiębiorstwo Pana Z przekazało Spółce Akcyjnej dane osobowe dłużników w zakresie obejmującym ich imię i nazwisko, adres ze wskazaniem nazwy miejscowości i ulicy oraz numerów domów i mieszkania.

Mając na uwadze powyższe ustalenia faktyczne, Generalny Inspektor zważył, co następuje:

Ustawa o ochronie danych osobowych określa zasady postępowania przy przetwarzaniu danych osobowych oraz prawa osób fizycznych, których dane są lub mogą być przetwarzane w zbiorach danych (art. 2 ust. 1 ustawy). Podstawowe zasady, które w procesie przetwarzania danych powinien respektować administrator danych wymienia przepis art. 26 ust. 1 ustawy. Przy czym, administratorem danych jest organ, instytucja, jednostka organizacyjna, podmiot lub osoba, o których mowa w art. 3 ustawy, decydujące o celach i środkach przetwarzania danych (art. 7 pkt 4 ustawy). Stosownie natomiast do art. 26 ust. 1 ustawy, 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 przetwarzane zgodnie z prawem (pkt 1) oraz zbierane dla oznaczonych, zgodnych z prawem celów i nie poddawane dalszemu przetwarzaniu niezgodnemu z tymi celami, z zastrzeżeniem art. 26 ust. 2 ustawy.

Obowiązek administratora, o którym mowa w art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy polega w szczególności na spełnieniu jednej z przesłanek przetwarzania danych określonych w art. 23 ust. 1 ustawy. Mając na uwadze okoliczności niniejszej sprawy, wskazać natomiast należy, że

przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla realizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa (art. 23 ust. 1 pkt 2). Kwestie związane z przetwarzaniem danych osobowych od osób, które dokonały przejazdu środkiem komunikacji bez ważnego biletu regulują przepisy art. 33 a ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 z późn. zm.). Stosownie do tego przepisu, przewoźnik lub osoba przez niego upoważniona, legitymując się identyfikatorem umieszczonym w widocznym miejscu, może dokonywać kontroli dokumentów przewozu osób lub bagażu (art. 33 a ust. 1). W razie stwierdzenia braku odpowiedniego dokumentu przewozu albo dokumentu uprawniającego do przejazdu bezpłatnego lub ulgowego, przewoźnik lub osoba przez niego upoważniona powinni pobrać właściwą należność i opłatę dodatkową (art. 33 a ust. 3). Przewoźnik lub osoba przez niego upoważniona ma prawo w razie odmowy zapłacenia należności – żądać okazania dokumentu umożliwiającego stwierdzenie tożsamości podróżnego (art. 33 a ust. 4 pkt 1) oraz w razie odmowy zapłacenia należności lub niemożności ustalenia tożsamości podróżnego – zwrócić się do funkcjonariusza Policji i innych organów porządkowych, które mają, zgodnie z przepisami prawa, uprawnienia do ustalenia tożsamości osób, o podjęcie czynności zmierzających do ustalenia tożsamości podróżnego (art. 33 a ust. 4 pkt 2).

Z powołanego przepisu art. 33 a Prawa przewozowego wynika zatem, że uprawnieni do pozyskiwania i dalszego przetwarzania danych osobowych podróżnych są przewoźnik „lub osoba przez niego upoważniona”. W systemie prawa przez „osobę upoważnioną” rozumie się podmiot, który został upoważniony do podejmowania określonych czynności w imieniu i na rzecz mocodawcy. W doktrynie wskazuje się, że uzyskanie upoważnienia jest skutkiem dokonania „upoważniającej czynności prawnej”, na które to pojęcie składają się różnego rodzaju „czynności prawne, których istota sprowadza się do umocowania określonego podmiotu do działania z bezpośrednim skutkiem dla upoważniającego, np. pełnomocnictwo, prokura” (tak Encyklopedia Prawa, red. prof. dr hab. Urszula Kalina – Prasznic, Warszawa s. 810). Analiza treści art. 33 a Prawa przewozowego prowadzi do wniosku, że o ile przewoźnik powierzy wykonywanie czynności związanych z kontrolą biletową osobie trzeciej, to – w zakresie umocowania – działa ona każdorazowo na jego rzecz. W szczególności, dotyczy to pozyskiwania danych osobowych pasażerów podczas kontroli i dalszego przetwarzania, w związku z dochodzeniem należności z tytułu opłat za przejazd bez ważnego biletu. Z takiego ukształtowania przez ustawodawcę relacji przewoźnikiem a podmiotem, który zostaje przez niego upoważniony do prowadzenia kontroli biletowej wynika, że decyzje o celach i środkach przetwarzania danych osobowych pasażerów w każdym przypadku należą wyłącznie do

przewoźnika. W konsekwencji, status administratora danych pasażerów zawsze przysługiwał będzie przewoźnikowi. Podkreślić przy tym należy, że przepis art. 33 a Prawa przewozowego ma charakter bezwzględnie obowiązujący, wobec czego niedopuszczalne jest odmienne ukształtowanie ww. spraw w drodze umowy między przewoźnikiem a osobą trzecią.

W ten sam sposób przepis art. 33 a Prawa przewozowego interpretuje Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W opinii, Prezesa tego urzędu „osoba upoważniona” „(...) nie jest usługodawcą świadczącym usługi transportowe, a jedynie pełnomocnikiem przedsiębiorstwa przewozowego upoważnionym do kontroli biletów na przejazd środkami komunikacji miejskiej, tj. podmiotem trzecim, upoważnionym przez usługodawcę do kontroli zgodności zachowań konsumenta z umową przewozową (...)”.

Odnosząc powyższe uwagi do okoliczności rozpatrywanej sprawy stwierdzić zatem należy, że to MZK Sp. z o.o. jest administratorem danych osobowych Skarżącego, jak też danych innych podróżnych pozyskanych w związku z przeprowadzeniem kontroli biletowej przez kontrolerów Przedsiębiorstwa Pana Z. w środkach komunikacji zbiorowej obsługiwanych przez MZK Sp. z o.o., a nie firma prowadzona przez Pana Z.

Wskazać w tym miejscu również należy, że w sytuacji, gdy istnieją szczególne przepisy prawa regulujące przetwarzanie danych osobowych w danej dziedzinie życia społecznego, to o tym, jakiemu podmiotowi przysługuje przymiot administratora danych, rozstrzygać powinna przede wszystkim treść tych przepisów. Taki też pogląd wyraził Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Pan Roman Hauser, który w artykule pt. „Przetwarzanie danych osobowych: cel i środki” stwierdził, m.in. że o tym, czy dany organ, jednostka organizacyjna albo innego rodzaju podmiot jest administratorem danych osobowych, decyduje przede wszystkim rodzaj i charakter nadanych im przez prawo kompetencji. Do uznania danego podmiotu za administratora danych potrzebna jest zawsze analiza konkretnych przepisów mających zastosowanie w określonej sytuacji, dokonywana często wedle skomplikowanych reguł interpretacji tekstu prawnego („Rzeczpospolita” z dnia 6 kwietnia 1999 r.). Również Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 30 stycznia 2002 r. (sygn. Akt II SA 1098/2000), uznał, iż „administratorem danych osobowych nie jest każdy dysponent tych danych, a tylko ten, kto decyduje o celach i środkach ich przetwarzania”. W uzasadnieniu tego wyroku, Naczelny Sąd Administracyjny, odnosząc się do argumentów strony skarżącej, wskazał m.in. iż „nie można podzielić zarzutu skarżącej, że za administratora danych należy uznać każdego dysponenta danych, gdyż inaczej pewne sfery ochrony danych osobowych znalazłyby się poza ochroną prawną. Sfera ochrony dotyczy bowiem nie tylko tych działań, które są dokonywane na podstawie ustawy o ochronie danych

osobowych. W grę wchodzi także ochrona np. na podstawie przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, ochrona cywilnoprawna, ochrona karna itp. Dlatego też m.in. Sąd Najwyższy, w postanowieniu z dnia 11 grudnia 2000 r. II KKN 438/2000 OSNKW 201/3-4, poz. 33, rozróżnił administratora danych i administrującego danymi osobowymi. Za administratora uznał jedynie ten podmiot, który decyduje o celach i środkach przetwarzania danych (art. 7 pkt 4 ustawy), natomiast administrującym jest taki podmiot, który zarządza, zawiaduje zbiorem danych lub danymi. (...) Administratorem nie jest więc każdy dysponent danych osobowych”. W konsekwencji, stwierdzić zatem trzeba, że faktyczne decydowanie o celach i środkach przetwarzania danych osobowych przez dany podmiot może rozstrzygać o posiadaniu przez niego statusu administratora danych jedynie w tych sytuacjach, gdy nie ma przepisów szczególnych, z których wynika co innego.

W świetle powyższego, stwierdzić należy, że pogląd, zgodnie z którym, to Przedsiębiorstwo Pana Z jest administratorem danych osobowych Skarżącego, jak też innych pasażerów, jest sprzeczny z bezwzględnie obowiązującym przepisem art. 33 a Prawa przewozowego. Jak już bowiem wskazano, z przepisu tego wynika, że w każdym przypadku skutki prawne działań podejmowanych przez pracowników firm, które dokonują kontroli biletowej za zgodą i wiedzą przewoźnika powstają bezpośrednio w sferze prawnej z jednej strony – przewoźnika, a z drugiej strony – podróżnego. Nie jest zatem dopuszczalne zawarcie przez przewoźnika umowy, na podstawie której nastąpiłaby sukcesja prawna na rzecz firmy kontrolującej bilety, bowiem przewoźnik może jedynie upoważnić ją do działania w swoim imieniu.

W konsekwencji, wszelkie umowy między przewoźnikami a firmami kontrolującymi bilety muszą być rozumiane jako dotyczące powierzenia wykonywania czynności w imieniu przewoźnika. W opinii Generalnego Inspektora, w zakresie dotyczącym przetwarzania danych osobowych pasażerów, przepis art. 33 a Prawa przewozowego, daje podstawę do zawarcia między przewoźnikiem a firmą kontrolującą jedynie umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych, o której mowa w art. 31 ustawy o ochronie danych osobowych.

Zgodnie z tym przepisem, administrator danych może powierzyć innemu podmiotowi, w drodze umowy zawartej na piśmie, przetwarzanie danych (art. 31 ust. 1 ustawy). Podmiot, o którym mowa w ust. 1 może przetwarzać dane wyłącznie w zakresie i celu określonym w umowie (art. 31 ust. 2 ustawy). Podmiot, o którym mowa w ust. 1 jest obowiązany przed rozpoczęciem przetwarzania danych do podjęcia środków zabezpieczających zbiór danych, o których mowa w art. 36 – 39 ustawy, oraz spełnić wymagania określone w przepisach, o których mowa w art. 39 a. W zakresie przestrzegania

tych przepisów podmiot ponosi odpowiedzialność jak administrator danych (ust. 3). W przypadkach, o których mowa w ust. 1 – 3, odpowiedzialność za przestrzeganie przepisów niniejszej ustawy spoczywa na administratorze danych, co nie wyłącza odpowiedzialności podmiotu, który zawarł umowę, za przetwarzanie danych niezgodnie z tą umową (ust. 4).

W świetle powyższego, umowę zawartą przez MZK Sp. z o.o. a Przedsiębiorstwem Pana Z w sprawie prowadzenia kontroli biletowych w pojazdach obsługiwanych przez MZK Sp. z o.o. w (...) należy uznać za umowę powierzenia określoną w art. 31 ustawy. Mając na uwadze treść tej umowy i powołany art. 31 ust. 2 ustawy podkreślenia wymaga, iż niezbędne jest niezwłoczne wprowadzenie do niej postanowienia, które określi, w jakim zakresie i celu MZK Sp. z o.o. powierzył Przedsiębiorstwu Pana Z przetwarzanie danych osobowych pasażerów.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że administrator danych odpowiada nie tylko za legalne przetwarzanie danych osobowych, ale również za zapewnienie odpowiednich warunków (technicznych i organizacyjnych), w celu zapewnienia danym należytej ochrony, w tym uniemożliwienia do ich dostępu osobom nieupoważnionym. Zgodnie bowiem z art. 36 ustawy, administrator danych jest obowiązany do zastosowania środków technicznych i organizacyjnych zapewniających ochronę przetwarzanych danych osobowych odpowiednią do zagrożeń oraz kategorii danych objętych ochroną, a w szczególności powinien zabezpieczyć przetwarzane dane przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym, zabranieniem przez osobę nieuprawnioną, przetwarzaniem z naruszeniem ustawy, zmianą, utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem.

W odniesieniu do powyższego wskazać należy, że ze stanu faktycznego niniejszej sprawy wynika, że dane osobowe Skarżącego, jak też dane innych pasażerów, którzy nie uiszcili opłaty dodatkowej, zostały udostępnione Spółce Akcyjnej, co świadczy o nienależyтым ich zabezpieczeniu przez MZK Sp. z o.o. Nie można przyjąć, że Spółka Akcyjna była upoważniona do pozyskania danych osobowych podróźnych, a co za tym idzie, że jest ich administratorem, skoro - jak już wyżej wskazano – Przedsiębiorstwo Pana Z., która dane te udostępniła, statusu tego nie posiadała. Powyższy wniosek opiera się na obowiązującej w systemie prawa zasadzie, że nikt nie może przekazać drugiemu więcej praw, niż sam posiada (*nemo in alium transfere potest quam ipse habet*). Jedynie MZK Sp. z o.o., jako posiadająca atrybut administratora danych na mocy art. 33 a Prawa przewozowego, uprawniona była do podjęcia czynności mających na celu uzyskanie od pasażerów, w tym Skarżącego, zapłaty należności za przejazd bez ważnego biletu. W konsekwencji stwierdzić należy, że na pozyskanie przez Spółkę Akcyjną danych osobowych Skarżącego od Przedsiębiorstwa Pana

Z, nie zezwalały przepisy prawa, tj. art. 33 a Prawa przewozowego. Przetwarzanie danych osobowych przez Spółkę Akcyjną danych osobowych Skarżącego, nie znajduje zatem uzasadnienia w przepisie art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych.

Działanie Spółki Akcyjnej, nie znajduje także podstaw w pozostałych przesłankach wymienionych w art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych. Z ustalonych okoliczności niniejszej sprawy wynika bowiem, że Spółka Akcyjna przetwarza dane osobowe Skarżącego wyłącznie w związku z zawarciem umowy przelewu wierzytelności z Przedsiębiorstwem Pana Z, natomiast sam Skarżący nie zawierał z tą Spółką żadnej umowy (art. 23 ust. 3 ustawy), jak też nie wyrażał zgody na przetwarzanie przez nią jego danych osobowych (art. 23 ust. 1 ustawy). Nie można także uznać, iż Spółka Akcyjna przetwarza te dane w prawnie usprawiedliwionym celu, o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy. Przez prawnie usprawiedliwiony cel rozumie się bowiem, jak stanowi art. 23 ust. 4 pkt 2 ustawy, m.in. dochodzenie roszczeń z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej. Natomiast, jak już wyżej wskazano, w świetle treści art. 33 a Prawa przewozowego jedynie Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o. w (...), uprawniony był do ewentualnego zawarcia ze Spółką Akcyjną umowy dochodzenia zapłaty od pasażerów.

Konkludując, niezbędne jest przywrócenie przez Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o. w (...) stanu zgodnego z prawem w procesie przetwarzania danych osobowych Skarżącego, przez dokonanie ww. czynności. Natomiast wobec tego, że Spółka Akcyjna nie posiada tytułu prawnego do przetwarzania danych osobowych Skarżącego, niezbędne jest wydanie nakazu ich usunięcia, z prowadzonego na podstawie przepisów prawa zbioru danych osobowych jej klientów.

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



Decyzja jest ostateczna. Na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych strona niezadowolona z niniejszej decyzji może zwrócić się do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (adres: ul. Stawki 2, 00 – 193 Warszawa) z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, w terminie 14 dni od daty doręczenia niniejszej decyzji.