



**GENERALNY INSPEKTOR
OCHRONY DANYCH
OSOBOWYCH**

Michał Serzycki

Warszawa, dnia 9 lipca 2007 r.

GI-DEC-DOLiS-74/07

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) oraz art. 16 w związku z art. 1 ust. 1 i 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 X, zam. w (...) przy ul. (...), o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją administracyjną z dnia 11 czerwca 2007 r. (znak: GI-DEC-DOLiS-129/07/3408), mocą której Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych odmówił uwzględnienia wniosku Pana X złożonego na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej o „szczegółowe przedstawienie trybu załatwienia” sprawy przetwarzania jego danych osobowych przez Bank Y S.A. z siedzibą w (...) przy ul. (...) „szczegółowe omówienie powodów opóźnienia wydania decyzji w sprawie” oraz o przekazanie kserokopii „dokumentów, które świadczyłyby, że Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych zbierał dodatkowe dowody w sprawie” i „dokumentów, które zawierają kolejne czynności mające związek z moją [Pana X] skargą z dnia 18 sierpnia 2006 r. (...) w szczególności tryb obiegu mojej [Pana X] skargi w urzędzie, kto ją otrzymał, kiedy itp.”

utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję.

Uzasadnienie

W dniu 28 maja 2007 r. do Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych wpłynął wniosek Pana X, zam. w (...) przy ul. (...), zwanego dalej również Skarżącym, który

powołując jako podstawę swego żądania uprawnienia wynikające z przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), wniósł o:

- 1) „szczegółowe przedstawienie trybu załatwienia” sprawy przetwarzania jego danych osobowych przez Bank Y S.A. z siedzibą w (...) przy ul. (...), którą Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych prowadził pod sygnaturą GI-DS-430/161/06,
- 2) „szczegółowe omówienie powodów opóźnienia wydania decyzji w sprawie”,
- 3) przekazanie kserokopii „dokumentów, które świadczyłyby, że Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych zbierał dodatkowe dowody w sprawie”,
- 4) przekazanie kserokopii „dokumentów, które zawierają kolejne czynności mające związek z moją [Skarżącego] skargą z dnia 18 sierpnia 2006 r. (...) w szczególności tryb obiegu mojej [Skarżącego] skargi w urzędzie, kto ją otrzymał, kiedy itp.”.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych prowadził postępowanie w sprawie skargi Pana (...) na przetwarzanie jego danych osobowych przez Bank Y S.A. (znak: GI-DS-430/161/06). Przedmiotem skargi była legalność przetwarzania przez Bank Y S.A. wypełnionych przez Skarżącego w latach 2001 i 2005 wniosków o otwarcie rachunku zawierających dane osobowe Skarżącego w sytuacji, gdy nie doszło do zawarcia przez Skarżącego umów z Bank Y S.A. W dniu 29 sierpnia 2006 r. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych wydał decyzję administracyjną (znak: GI-DEC-DS-332/06/903,904) odmawiającą uwzględnienia wniosku Skarżącego. Ww. decyzję Generalny Inspektor utrzymał w mocy decyzją z dnia 13 grudnia 2006 r. (znak: GI-DEC-DOLiS-451/06/1307,1308), która stała się przedmiotem skargi Pana Y do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zawierającej żądanie uchylecia zaskarżonej decyzji. W dniu 23 maja 2007 r. (sygn. akt II SA/Wa 282/07) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Pana X na ww. decyzję Generalnego Inspektora z dnia 13 grudnia 2006 r. (znak: GI-DEC-DOLiS-451/06/1307,1308). Skarżący złożył wniosek o sporządzenie uzasadnienia wyroku.

Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w przedmiotowej sprawie Generalny Inspektor w dniu 11 czerwca 2007 r. wydał decyzję administracyjną (znak: GI-DEC-DOLiS-129/06/3408) odmawiającą uwzględnienia ww. wniosku Skarżącego.

W dniu 25 czerwca 2007 r. (w ustawowym terminie) Skarżący złożył „odwołanie od decyzji z dnia 11.VI.2007 r. w sprawie odmówienia uwzględnienia wniosku o dostęp do informacji publicznej z dnia 28.V.2007 r.”, zarzucając ww. decyzji „niewłaściwe ustalenia faktyczne oraz prawne, a także powołanie się na niewłaściwą podstawę prawną oraz wskazanie niewłaściwego trybu zaskarżania przedmiotowej decyzji” oraz „naruszenie przepisów art. 1 ustawy o dostępie do

informacji publicznej w związku z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP (...) oraz z art. 8 ust. 2 Konstytucji (...)). Zdaniem Skarżącego:

- 1) Generalny Inspektor niezasadnie uznał, że żadna z informacji, o których udostępnienie wnioskował Skarżący, nie jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Skarżący podniósł, że do dokumentów, których dotyczy jego wniosek, jak np. „dokumenty świadczące o podejmowaniu poszczególnych czynności w sprawie – czyli polecenia wykonania mojej sprawy, dekretacja mojej sprawy na urzędnika lub obieg dokumentów w urzędzie itp.”, nie ma on dostępu jako strona postępowania administracyjnego, dlatego jego wniosek jest uzasadniony,
- 2) jako podstawa rozstrzygnięcia nie została podana żadna z przesłanek, o których mowa w art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, dlatego odmowa uwzględnienia jego wniosku jest bezpodstawna,
- 3) „ograniczenie dostępu do informacji publicznej, jaką uzasadnił GODO traktuję jako naruszenie Konstytucji, która w art. 61 ust. 3 określiła jednocześnie, iż ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Takich przesłanek wyłączających dostęp do informacji publicznej GODO w swoim uzasadnieniu nie podał.”

Ponadto Skarżący zakwestionował wskazany w zaskarżonej decyzji tryb jej zaskarżenia, podnosząc, że z uwagi na treść art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej od decyzji tej przysługuje mu odwołanie, a nie - jak został pouczoney - wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Po powtórным rozpatrzeniu zgromadzonego w niniejszej sprawie materiału dowodowego i dokonaniu analizy wniosku o ponowne jej rozpatrzenie Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych zważył, co następuje:

Rozstrzygnięcie zawarte w zaskarżonej decyzji organu do spraw ochrony danych osobowych z dnia 11 czerwca 2007 r. (GI-DEC-DOLiS-129/07/3408) jest prawidłowe i nie ma podstaw do jego zmiany.

Zarzuty Skarżącego dotyczą przede wszystkim niezasadności odmowy uwzględnienia przez Generalnego Inspektora jego wniosku złożonego na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, dotyczącego udostępnienia informacji wymienionych w uzasadnieniu faktycznym zaskarżonej decyzji. Odnosząc się do powyższego podkreślić należy, że Generalny Inspektor podtrzymuje zawarte we wskazanej decyzji rozważania dotyczące podstaw przedmiotowej odmowy.

Ponownie należy wskazać, że „tryb załatwienia indywidualnej sprawy” Skarżącego, będącej przedmiotem postępowania administracyjnego prowadzonego przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych na skutek skargi Pana X na przetwarzanie jego danych osobowych przez Bank Y S.A., nie stanowi informacji publicznej, czyli informacji o sprawach publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 czy art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie bowiem z art. 1 tej ustawy każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie (ust. 1). Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi (ust. 2). Natomiast art. 6 cytowanej ustawy wymienia (choć nie jest to katalog zamknięty) kategorie informacji publicznej, które na mocy prawa podlegają udostępnieniu. Podkreślenia wymaga, że informacje wnioskowane przez Skarżącego nie są objęte przedmiotowym katalogiem. Pan X wystąpił do Generalnego Inspektora o udzielenie informacji o czynnościach faktycznych (urzędniczych) prowadzących do stosowania prawa w postępowaniu administracyjnym zainicjowanym jego skargą, czyli w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej. Zaznaczyć należy, że wszystkie informacje związane z przedmiotową sprawą zawarte są w aktach tego postępowania, natomiast Generalny Inspektor nie prowadzi dokumentacji określonej przez Skarżącego, z uwagi na brak ku temu podstaw w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), zwanej dalej Kpa. Ponadto należy wskazać, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r. (sygn. akt II SA 3301/2002) stwierdził, że sprawa dotycząca stosowania prawa w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej nie ma charakteru informacji publicznej [podkreślenie GIODO].

Brak jest również podstaw prawnych do rozstrzygania w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej żądania Skarżącego sformułowanego jako „szczegółowe omówienie powodów opóźnienia wydania decyzji w sprawie”. Ponownie należy wskazać, że środki zwalczania bezczynności organu administracji publicznej zostały wymienione w art. 37 Kpa. Przepis ten stanowi, że na niezakończoną sprawę w terminie określonym w art. 35 Kpa, na który powołał się Skarżący formułując niniejsze żądanie, lub ustalonym w myśl art. 36 Kpa stronie służy zażalenie do organu administracji publicznej wyższego stopnia.

Ponadto ponownie należy wskazać - jak zaznaczono w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji odnosząc się do żądań Skarżącego dotyczących przekazania kserokopii dokumentów stanowiących akta postępowania w sprawie GI-DS-430/161/06, którego był stroną – że dostęp strony do akt postępowania administracyjnego odbywa się na zasadach określonych w art. 73 i 74 Kpa, a nie na ogólnych zasadach określonych przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Powyższe wynika z treści art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w którym ustawodawca przyznał pierwszeństwo obowiązującym już ustawom określającym szczególny

tryb dostępu do informacji publicznej, odrębny od przewidzianego w tej ustawie. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 czerwca 2006 r. (sygn. akt II SA/Wa 2016/05) orzekł, że: „(...) jeżeli obowiązują odmienne regulacje ich [informacji będących informacjami publicznymi – przyp. GIODO] udostępniania, będą one miały pierwszeństwo przed ustawą o dostępie do informacji publicznej. Zawarte w art. 1 ust. 2 ustawy sformułowanie »nie naruszają« rozumieć należy, iż ustawa o dostępie do informacji publicznej nie może naruszać przepisów innych ustaw odrębnie regulujących zasady ich udostępniania”. Taką odrębną regulacją ustawową jest Kodeks postępowania administracyjnego, a zwłaszcza przepisy art. 73 i 74 Kpa, określające jawność postępowania i tryb (sposób) dostępu stron lub innych uczestników postępowania do akt sprawy w postępowaniu administracyjnym.

Zgodnie z art. 73 Kpa w każdym stadium postępowania organ administracji publicznej obowiązany jest umożliwić stronie przeglądanie akt sprawy oraz sporządzanie z nich notatek i odpisów (§ 1). Strona może żądać uwierzytelnienia sporządzonych przez siebie odpisów z akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony (§ 2). Natomiast art. 74 Kpa stanowi, że przepisu art. 73 nie stosuje się do akt sprawy, objętych ochroną tajemnicy państwowej, a także do innych akt, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy (§ 1). Odmowa umożliwienia stronie przeglądania akt sprawy, sporządzania z nich notatek i odpisów, uwierzytelnienia takich odpisów lub wydania uwierzytelnionych odpisów następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie (§ 2).

W konsekwencji w przypadku istnienia szczególnej regulacji ustawowej udostępnianie informacji powinno się odbywać w sposób w niej określony. Również w literaturze przedmiotu wskazuje się, że głównym celem art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej jest „zabezpieczenie przed wkraczaniem w obszary wcześniej dostatecznie uregulowane. Powodowałoby to bowiem dublowanie się istniejących rozwiązań i mogłoby prowadzić do paraliżu uprawnień informacyjnych (...)” (M. Jabłoński, J. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 22).

Ponadto na odmienny tryb rozpatrywania wniosków o udostępnienie akt postępowania administracyjnego zaleźnie od tego, czy wniosek pochodzi od strony postępowania (uczestników postępowania), czy też innych podmiotów, wskazuje w swoim orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny. W wyrokach z dnia 30 października 2002 r. (sygn. akt II SA 2036-2037/02 oraz II SA 1965/02) NSA stwierdził, że ustawa o dostępie do informacji publicznej odnosi się również do spraw indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej, o ile z żądaniem występują osoby niebędące stronami, a więc nie dysponując odrębnym trybem dostępu na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej (cyt. za: M. Jaśkowska, *Dostęp*

do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002, s. 53).

Odnosząc się do zarzutu Skarżącego, że jako podstawy odmowy uwzględnienia jego wniosku nie podano żadnej z przesłanek wymienionych w art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, należy zaznaczyć, że przepis ten nie został powołany w zaskarżonej decyzji, ponieważ nie dotyczy sytuacji wymienionych we wniosku Skarżącego. Cytowany przepis stanowi bowiem, że przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych mają wobec przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej charakter legi speciali i stosowane są na zasadzie pierwszeństwa. Rozpatrując zarzut Skarżącego należy zwrócić uwagę na relację pomiędzy omawianym przepisem a art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W doktrynie wskazuje się, że: „Uniwersalnym początkiem każdego planowanego udostępnienia informacji publicznej powinno być niewątpliwie sprawdzenie, czy konkretna informacja nie podlega utajnieniu na podstawie odrębnych przepisów. Jeżeli okaże się, że któraś z (...) tajemnic [ustawowo chronionych – przyp. GİODO] może znaleźć zastosowanie, nie będzie można zazwyczaj ujawnić danej informacji (pomimo zakwalifikowania jej do publicznych) nikomu, o ile przepisy szczególne nie będą ustanawiały odrębnego trybu dostępu do tych informacji. Tak należy bowiem interpretować zapis art. 1 ust. 2 u.d.d.i.p. [ustawy o dostępie do informacji publicznej – przyp. GİODO]. Znajdzie on zastosowanie nie tylko w wypadku objęcia jakiejś grupy wiadomości jawnych odrębną procedurą informacyjną (...), ale i w wypadku wiadomości pozostających tajemnicą (...). Art. 5 u.d.d.i.p. stanowi tylko potwierdzenie tej ogólnej reguły, wskazując wprost na konieczność przedkładania przepisów dotyczących chronionych prawem tajemnic nad te dotyczące jawności informacji” (op. cit. M. Jabłoński, K. Wygoda s. 59-60). Podkreślenia wymaga, że wnioskowane przez Skarżącego informacje nie podlegały utajnieniu na podstawie przepisów o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Wobec powyższego art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie mógł znaleźć zastosowania w niniejszej sprawie.

W odniesieniu do zarzutu Skarżącego dotyczącego wskazania w zaskarżonej decyzji niewłaściwego jego zdaniem trybu jej zaskarżenia, podkreślić należy, że przedmiotowa decyzja została wydana na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie zaś na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.). Art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowi, że odmowa udostępnienia informacji publicznej następuje w drodze decyzji (ust. 1), do której w myśl ust. 2 stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego ze zmianami wynikającymi z pkt 1 i 2 tego przepisu. Zgodnie natomiast z art. 127 § 3 Kpa od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może natomiast zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od

decyzji. Powołany przepis dotyczy m. in. Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, który jest ministrem w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 Kpa. W konsekwencji przyznania Generalnemu Inspektorowi tej rangi od jego decyzji nie służy odwołanie, lecz zawsze wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, jak prawidłowo pouczone Skarżącego w zaskarżonej decyzji.

Po ponownej analizie materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, w tym stanie faktycznym i prawnym, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w decyzji z dnia 11 czerwca 2007 r. (znak: GI-DEC-DOLiS-129/07/3408).

Decyzja jest ostateczna. Na podstawie art. 21 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z art. 53 § 1 i 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze 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: Biuro Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, ul. Stawki 2, 00-193 Warszawa).