



**GENERALNY INSPEKTOR
OCHRONY DANYCH
OSOBOWYCH**

dr Wojciech R. Wiewiórowski

Warszawa, dnia 16 września 2011 r.

DOLiS/DEC-847/11/47478,47479

dot. [...]

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.), oraz art. 6 ust. 3, art. 12 pkt 2 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 6 oraz art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.) w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.), po rozpoznaniu wniosku Pani T.N., o ponowne rozpatrzenie sprawy skargi na udostępnienie danych osobowych Pana M.C. zawartych w uchwale [...] Rady Miejskiej w Ł. z dnia [...] września 2010 r. oraz Protokole nr [...] z sesji Rady Miejskiej w Ł. z dnia [...] września 2010 r. przez Burmistrza Ł., z siedzibą w Ł., na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Ł., zakończonej decyzją Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z dnia 8 lipca 2011 r. (DOLiS/DEC-463/11/26941,26942),

utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję.

Uzasadnienie

Do Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych wpłynęła skarga Pana M.C., zwanego dalej także Skarżącym – zatwierdzona pismem z dnia [...] kwietnia 2011 r. przez jego przedstawiciela ustawowego – matkę Panią T. N., na udostępnienie jego danych osobowych zawartych w uchwale [...] Rady Miejskiej w Ł. z dnia [...] września 2010 r. oraz Protokole nr [...] z sesji Rady Miejskiej w Ł. z dnia [...] września 2010 r. przez Burmistrza Ł. na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Ł.. W jej treści Skarżący wskazał, iż w jego ocenie, cyt.: „poprzez upublicznienie Uchwały i protokołu wykonane w obecnej formie moja prywatność została jednoznacznie naruszona”. Nadto w treści przedmiotowej skargi Pan M. C. zawarł wniosek o „usunięcie z w/w publikacji danych osobowych (...) M. C., B. K. i A. C. w zakresie ich personaliów oraz nazwy siedziby Zespołu Szkół jak i nazwy »młodzieżowy ośrodek wychowawczy«” z uwagi na okoliczność, iż cyt.: „są to osoby z mojej rodziny i również w tym wypadku osoba zapoznająca się z opublikowaną informacją po nazwisku bądź znając członka rodziny może ustalić kto

składał skargę, co również narusza według mnie moje poczucie prywatności”. Wobec powyższego Pan M.C. sformułował wobec organu do spraw ochrony danych osobowych wnioski o nakazanie Burmistrzowi Ł. wyeliminowanie nieprawidłowości w procesie przetwarzania jego danych osobowych poprzez usunięcie z ww. publikacji danych osobowych jego oraz wskazanych powyżej osób w zakresie imion i nazwisk.

Wobec żądania Pana M.C. o usunięcie z ww. publikacji danych osobowych Pani M.C., Pani B.K. i Pana A. C., Generalny Inspektor poinformował Skarżącego, że jeżeli jego intencją jest reprezentowanie ww. osób w postępowaniu przed Generalnym Inspektorem w zakresie przetwarzania ich danych osobowych przez Burmistrza Ł. w zakresie i w sposób opisany przez niego w treści skargi, to konieczne jest złożenie stosownych pełnomocnictw od ww. osób. Wobec powyższego, mając na uwadze art. 33 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.), zwanej dalej także Kpa, zgodnie z którym pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa, organ do spraw ochrony danych osobowych zwrócił się do Pana M.C. pismem z dnia [...] stycznia 2011 r. (znak: [...]) o przesłanie do Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania, oryginałów lub urzędowo poświadczonych odpisów udzielonych mu pełnomocnictw do reprezentowania Pani M. C., Pani B. K. i Pana A. C. w postępowaniu przed Generalnym Inspektorem, pod rygorem pozostawienia bez rozpoznania wniosku Skarżącego w zakresie przetwarzania danych osobowych ww. osób. Przedmiotowe pełnomocnictwa nie zostały przesłane.

W toku postępowania administracyjnego Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych ustalił następujący stan faktyczny.

1. Pani T. N. – matka Skarżącego, pismami z dnia [...] sierpnia 2010 r. oraz [...] sierpnia 2010 r. złożyła skargi na działanie Pani A. Ł. – Dyrektora Zespołu Szkół w P. wobec ucznia M.C..
2. W dniu [...] września 2010 r. Rada Miejska w Ł. podjęła uchwałę [...], w której uznała skargę Pani T. N. za bezzasadną.
3. Przedmiotowa uchwała zawierająca dane osobowe Skarżącego w zakresie jej imienia i nazwiska oraz protokół nr [...] z sesji Rady Miejskiej w Ł. z dnia [...] września 2010 r. zawierający dane osobowe Skarżącego w zakresie jego nazwiska i pierwszej litery imienia (kopia uchwały oraz protokołu znajdują się w aktach sprawy) zostały zamieszczone na internetowych stronach Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Ł. [...].
4. W złożonych wyjaśnieniach Burmistrz Ł. wskazał, iż ujawnienie danych osobowych Pana M.C. w zakwestionowanym przez niego zakresie nastąpiło na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.). Wyjaśniono również, że zakres jawności działalności gminy został określony w art. 11b ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), stosownie do treści którego obejmuje ona w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy.

Na podstawie całokształtu ustalonych w przedmiotowej sprawie okoliczności prawnych i faktycznych, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych wydał decyzję administracyjną (znak: (DOLiS/DEC-463/11/26941, 26942)

Dnia [...] czerwca 2011 r., w ustawowym terminie, Skarżąca złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, w której nakazano Burmistrzowi Ł. usunięcie danych Pana M.C. z publikacji w BIP i odmówiono uwzględnienia wniosku w pozostałej części.

Po powtórным rozpatrzeniu zgromadzonego w niniejszej sprawie materiału dowodowego i przeanalizowaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy 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). Zgodnie art. 6 ust. 1 ustawy za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Osobą możliwą do zidentyfikowania jest osoba, której tożsamość można określić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności przez powołanie się na numer identyfikacyjny albo jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne (ust. 2). Informacji nie uważa się za umożliwiającą określenie tożsamości osoby, jeżeli wymagałoby to nadmiernych kosztów, czasu lub działań (ust. 3).

W myśl natomiast art. 3 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, 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.

Ponownie zatem podkreślić należy, że organy władzy publicznej pochodzące z powszechnych wyborów uprawnione są do udostępniania informacji publicznej, jaką niewątpliwie jest protokół z sesji rady miejskiej oraz wydana przez ten organ uchwała w publikatorze teleinformatycznym - Biuletynie Informacji Publicznej. Jednakże 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 Skarżącego ujawnione w uchwale oraz protokole nie dotyczą osoby pełniącej funkcje publiczną, jak również Skarżący nie zrezygnował z przysługującego mu prawa do prywatności. W tej sytuacji prywatność Pana M.C. jako dobro chronione prawem, powinno mieć pierwszeństwo przed innym dobrem prawem chronionym – dostępnością do informacji publicznej. Zauważyć należy, że w prawie do ochrony prywatności zawiera się prawo do ochrony danych osobowych, które realizowane jest przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Jak stanowi art. 5 ust. 3 ww. ustawy, nie można, z zastrzeżeniem ust. 1 i 2, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne - w zakresie tych zadań lub funkcji.

Zasadnie zatem przyjęto w zaskarżonej decyzji, że chociaż art. 5 ust. 3 ww. ustawy nie zezwala na ograniczanie dostępu do informacji publicznej ze względu m.in. na ochronę interesu strony, to jednak użyte w tym przepisie sformułowanie „z zastrzeżeniem ust. 1 i 2” oznacza, że dostęp ten jest w dalszym ciągu ograniczony ze względu na ochronę prawa osoby fizycznej do prywatności, zgodnie z art. 5 ust. 2 ww. ustawy, której to ochrony przepis ust. 3 art. 5 ww. ustawy nie wyłącza. Tym samym w postępowaniu prowadzonym w przedmiocie dostępu do informacji publicznej osoba fizyczna, której dane były przetwarzane przez m.in. organy administracji publicznej, korzysta z określonego w art. 5 ust. 2 omawianej ustawy ograniczenia w dostępie do informacji publicznej w postaci ochrony prawa do swojej prywatności, o ile z prawa tego wyrażnie nie zrezygnuje.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w wydanych orzeczeniach wyrażał pogląd, iż prawo dostępu do informacji 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 zakreśla 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 rezygnują 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).

Odnosząc się do zagadnienia konfliktu występującego pomiędzy prawem do prywatności a prawem do informacji publicznej, ponownego wskazania wymaga, iż oba z tych praw mają taką samą wartość. Oba z nich Konstytucja RP umieszcza w rozdziale II – Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela. Oba z nich podlegają też ograniczeniom na zasadach określonych w przepisach ustaw. Udostępniając informację publiczną w sposób ingerujący w prywatność osoby fizycznej administrator danych obowiązany jest ponadto 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.

Wskazać ponadto należy, że na Burmistrzu Ł. jako administratorze danych osobowych spoczywają konkretne obowiązki określone w ustawie o ochronie danych osobowych. Z punktu widzenia niniejszej sprawy istotny jest również obowiązek ustanowiony w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy, zgodnie z którym 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 merytorycznie poprawne i adekwatne w stosunku do celów, w jakich są przetwarzane. Wyrażona w tym przepisie zasada adekwatności oznacza, że „swym rodzajem i swą treścią dane nie powinny wykraczać poza potrzeby wynikające z celu ich zbierania” (J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, Ochrona danych osobowych, Komentarz, Zakamycze 2004 s. 556). W ocenie Generalnego Inspektora w przedmiotowej sprawie przy realizacji obowiązku ogłoszenia na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Ł. informacji publicznej w postaci uchwały [...] Rady Miejskiej w Ł. z dnia [...] września 2010 r., w treści której udostępniono imię i nazwisko Skarżącego oraz protokołu nr [...] z sesji Rady Miejskiej w Ł. z dnia [...] września 2010 r., w treści którego udostępniono nazwisko Skarżącego, nie uwzględniono jego prawa do prywatności. Jednocześnie została naruszona wspomniana wyżej zasada adekwatności. Zdaniem organu ochrony danych osobowych przy upublicznieniu uchwały i protokołu jedynie w celu informacyjnym zbędne było (nieadekwatne do celu) ujawnianie imienia i nazwiska Skarżącego. Wskazać należy, że publikacja dokumentu, który zawiera dane osobowe w zakresie, który może powodować naruszenie prawa do prywatności, powinna nastąpić po odpowiednim przetworzeniu danych osobowych w nim zawartych. W niniejszej sprawie oznacza to, że przedmiotowa uchwała powinna zostać upubliczniona po uprzednim usunięciu danych osobowych Skarżącego w zakresie jej imienia i nazwiska.

Powyższe stanowisko podzielił 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”.

Zasadnym jest zatem nakazanie Burmistrzowi Ł. wyeliminowanie nieprawidłowości w procesie przetwarzania danych osobowych Skarżącego poprzez usunięcie ze strony internetowej Biuletynu Informacji Publicznej jego danych osobowych w zakresie imienia i nazwiska zawartych

w uchwale [...] Rady Miejskiej w Ł. z dnia [...] września 2010 r. oraz jego danych osobowych w zakresie nazwiska zawartych w protokole nr [...] z sesji Rady Miejskiej w Ł. z dnia [...] września 2010 r.

Odnosząc się zaś do wniosku Pana M.C. o „usunięcie z w/w publikacji danych osobowych (...) M. C., B. K. i A. C. w zakresie ich personaliów oraz nazwy siedziby Zespołu Szkół jak i nazwy »młodzieżowy ośrodek wychowawczy«”, podkreślić należy, iż stosownie do treści art. 6 ust. 1 w rozumieniu ustawy za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Osobą możliwą do zidentyfikowania jest osoba, której tożsamość można określić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności przez powołanie się na numer identyfikacyjny albo jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne (ust. 2). Zgodnie zaś z ust. 3 powołanego wyżej przepisu informacji nie uważa się za umożliwiającą określenie tożsamości osoby, jeżeli wymagałoby to nadmiernych kosztów, czasu lub działań. W ocenie organu do spraw ochrony danych osobowych przedmiotowe informacje, tj. dane osobowe Pani M. C., Pani B. K. i Pana A. C. oraz nazwa i siedziba Zespołu Szkół w P. i nazwa „Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy” zamieszczone w treści uchwały [...] Rady Miejskiej w Ł. z dnia [...] września 2010 r. nie identyfikują Skarżącego w sposób wystarczający do uznania, iż stanowią jego dane osobowe. Podkreślić należy, iż wskazane przez Skarżącego dane są danymi osobowymi Pani M. C., Pani B. K. i Pana A. C. i nie można przez ich użycie uznać, że doszło do udostępnienia danych Skarżącego w rozumieniu art. 6 ustawy. Nie sposób również przyjąć, wobec nie wykazania powyższego przez Skarżącego w toku niniejszego postępowania, że informacje te chociażby w sposób pośredni mogą wskazywać na jego osobę. Tym samym brak jest podstaw do usunięcia ww. danych z przedmiotowej publikacji.

Reasumując, w ocenie Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych zaskarżona decyzja powinna zostać utrzymana w mocy.

W tym stanie prawnym i faktycznym, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych rozstrzygnął, jak na wstępie.

Decyzja niniejsza jest ostateczna. Na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych w związku z art. 13 § 2 oraz art. 53 § 1 i 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270, z późn. 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: ul. Stawki 2, 00 – 193 Warszawa).