



**GENERALNY INSPEKTOR
OCHRONY DANYCH
OSOBOWYCH**

dr Wojciech R. Wiewiórowski

Warszawa, dnia 15 lipca 2011 r.

DOLiS/DEC-585/11/33912

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 ze zm.), art. 16 ust. 1 w zw. 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 z późn. zm), po rozpoznaniu wniosku Pana Z.F., o ponowne rozpatrzenie sprawy jego żądania złożonego w oparciu o przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, zstrzygniętej decyzją Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z dnia 30 maja 2011 r. (sygnatura: DOLiS/DEC-422/11/25/11/25135)

utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję.

Uzasadnienie

Do Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych wpłynął wniosek Pana Z.F., zwanego dalej Skarżącym, złożony w oparciu o przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.), o „bezzwłoczne (najlepiej w dniu dzisiejszym) przesłanie mi pocztą elektroniczną, na adres e-mail: [...], zeskanowanych dokumentów, jakie zebrane zostały w przedmiotowej sprawie” złożony w sprawie jego skargi na przetwarzanie jego danych osobowych przez Uniwersytet w S. oraz C. (sygn. akt [...]).

W celu zbadania przedmiotowej sprawy Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych ustalił, co następuje.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych w związku ze skargą Pana Z.F. prowadzi postępowanie (sygn. akt [...]) w sprawie przetwarzania jego danych osobowych przez Uniwersytet w S. oraz C. Pan Z.F. jest stroną tego postępowania, a dokumenty, udostępnienia których żąda wchodzi w skład jego akt.

Odnosząc się do żądania Pana Z.F. dotyczącego udostępnienia dokumentów zgromadzonych w niniejszej sprawie w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, Generalny Inspektor wskazał, że ustawodawca w art. 1 ust. 2 ww. ustawy przyznał prymat obowiązującym już ustawom określającym szczególny, a więc odrębny od przewidzianego w tej ustawie tryb dostępu do informacji publicznej, bowiem ww. artykuł stanowi, że przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Generalny Inspektor przywołał również tezę z orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z wyroku z dnia 13 czerwca 2006 r. (sygn. II SA/Wa 2016/05) o treści: „jeżeli obowiązują inne regulacje ich udostępniania [tj. udostępniania informacji będących informacjami publicznymi], będą miały one 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.”. Generalny Inspektor podniósł następnie, że taką odrębną regulacją ustawową jest ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.), zwana dalej Kpa, a w szczególności przepisy art. 73 i 74 Kpa, określające jawność postępowania i tryb (sposób) dostępu stron lub innych uczestników postępowania do akt w postępowaniu administracyjnym. Podkreślono, że przepisy te stosuje się w postępowaniu prowadzonym przez Generalnego Inspektora na podstawie art. 22 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.), który stanowi, że postępowanie w sprawach uregulowanych w niniejszej ustawie prowadzi się według przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej.

Stronie wskazano, że zgodnie z art. 73 Kpa, ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania (§ 1). Strona może żądać uwierzytelnienia odpisów lub kopii akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony (§ 2). Natomiast art. 74 Kpa stanowi, iż przepisu art. 73 nie stosuje się do akt sprawy zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”, 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, kopii i odpisów, uwierzytelnienia takich kopii i odpisów lub wydania uwierzytelnionych odpisów następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie (§ 2).

Generalny Inspektor powołał się również na literaturę przedmiotu, w której 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 Generalny Inspektor wskazał, że na odmienny tryb rozpatrywania wniosków o udostępnienie akt postępowania administracyjnego zaleźnie od tego, czy wniosek pochodzi od strony postępowania, czy też innych podmiotów, zwraca uwagę w swoim orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny. I tak, w wyrokach z dnia 30 października 2002 r. wydanych w sprawach o sygn. II SA 2036-2037/02 oraz II SA 1965/02 NSA

wskazał, 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 dysponujące odrębnym trybem dostępu na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Generalny Inspektor wskazał też podobne stanowisko, które zaprezentowane zostało w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2008 r. (sygn. I OSK 194/2008) oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2009 r. (sygn. III SAB/Wa 148/2008). NSA wskazał, iż cyt.: „dostęp do akt postępowania administracyjnego, na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, ograniczony jest do podmiotów nie będących stronami postępowania administracyjnego. Dostęp do akt postępowania administracyjnego dla stron tego postępowania reguluje przepis art. 73 kpa. W tym zakresie, z mocy art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, wyłączone jest stosowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej”. Natomiast WSA w ww. wyroku orzekł cyt.: „kodeks postępowania administracyjnego wyłącza ustawę o dostępie do informacji publicznej, co oznacza, że jeżeli Skarżąca jest stroną postępowania administracyjnego, to powinna korzystać z uprawnień strony wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego”.

Z wyżej przytoczonych względów, Generalny Inspektor w konsekwencji stwierdził, że wniosek Pana Z.F. nie może zostać zrealizowany w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdyż dostęp do akt postępowania administracyjnego, którego jest ona stroną, odbywa się na zasadach określonych w art. 73 i 74 Kpa, a nie na ogólnych zasadach określonych przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Na podstawie poczynionych ustaleń w dniu 30 maja 2011 r. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych wydał decyzję administracyjną (sygnatura: DOLiS/DEC-422/11/25135), mocą której odmówił uwzględnienia wniosku Skarżącego.

Dnia 6 czerwca 2011 r., w ustawowym terminie, Skarżący złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej ww. decyzją.

Odnosząc się do zaskarżonej ww. decyzji Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Skarżący wskazał, iż twierdzenie organu, że jego wniosek nie może być zrealizowany w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, jest błędny bowiem ustawa ta dotyczy każdego, a co za tym idzie, nie ma żadnej przeszkody, by nie mógł on z przepisów tej ustawy skorzystać.

Skarżący podniósł, że żaden z przepisów Kpa wskazanych przez organ, tj. ani art. 73, ani też art. 74 Kpa, nie daje możliwości obywatelom dostępu do zgromadzonych w aktach organu prowadzącego postępowanie administracyjne za pośrednictwem poczty elektronicznej, natomiast ustawa o dostępie do informacji publicznej taką możliwość obywatelom dała. Nie można więc, w opinii Skarżącego, twierdzić, że możliwość (lub jej brak) dostępu za pośrednictwem Internetu do akt postępowania organu jest dana przepisami Kpa, bo ustawa ta nic na ten temat nie stanowi, natomiast możliwość wykorzystania Internetu i poczty elektronicznej nie jest "wkraczaniem w obszary wcześniej dostatecznie uregulowane, bo

powodowałoby to dublowanie się istniejących rozwiązań". Skarżący stwierdza, że możliwość dostępu do akt będących informacjami publicznymi za pomocą Internetu nie jest dublowaniem a wprost przeciwnie, uzupełnieniem możliwości, jakiej nie dają przepisy Kpa.

Dalej Skarżący podnosi, że czym innym jest dostęp do akt postępowania administracyjnego w tradycyjnej formie, na podstawie przepisów Kpa, czego w jego odczuciu dotyczą wyroki sądowe na jakie powołuje się organ w uzasadnieniu swojej decyzji, a czym innym dostęp do akt w formie elektronicznej, co jest przedmiotem jego wniosku.

Skarżący dowodzi, iż w przypadku istnienia różnych możliwości dostępu do informacji publicznej, w demokratycznym państwie prawa, to obywatel decyduje z jakich przepisów skorzysta. W tym przypadku, czy wybierze Kpa, który nie umożliwia dostępu za pośrednictwem Internetu, czy też ustawę o dostępie do informacji publicznej, która taką możliwość mu daje. Skarżący stwierdza, że organ państwowy nie może zmuszać obywatela do korzystania z przepisów ustawy nie dających mu uprawnienia, z którego chce on skorzystać, skoro istnieją inne przepisy dające mu te uprawnienie.

Po powtórным rozpatrzeniu zgromadzonego w niniejszej sprawie materiału dowodowego i przeanalizowaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych zważył, co następuje.

Na wstępie podkreślenia wymaga, iż przedmiot tego postępowania stanowi kwestia ustalenia, czy Skarżący, jako strona postępowania administracyjnego prowadzonego przez Generalnego Inspektora, mógł żądać udostępnienia akt sprawy w trybie dostępu do informacji publicznej.

Stosownie do art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw, określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji, będących informacjami publicznymi. W świetle powyższego, należy uznać za niedopuszczalne stosowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej wówczas, gdy żądane informacje, pomimo charakteru informacji publicznych, są osiągalne w innym trybie.

Taka sytuacja ma miejsce w przedmiotowej sprawie. Analiza treści wniosku z dnia 18 maja 2011 r. dowodzi, że złożony przez Skarżącego wniosek dotyczył w istocie udostępnienia akt postępowania skargowego regulowanego działem II Kpa.

Przepisy dotyczące dostępu do akt sprawy stanowią realizację konstytucyjnej gwarancji dostępu osoby do dokumentów urzędowych jej dotyczących (art. 51 ust. 3 Konstytucji RP), przenosząc ją na grunt postępowania administracyjnego (A. Matan, w: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, Postępowanie administracyjne ogólne, Warszawa 2003, s. 449). Przepis art. 73 § 3 k.p.a. przewiduje dla organu administracji publicznej możliwość zapewnienia stronie dostępu do dokumentów elektronicznych będących pismami w postępowaniu, jednak, ze względu na brak obowiązku organ może nie wprowadzić

odpowiedniej funkcjonalności zapewniającej dostęp on-line do akt sprawy. Organ nie odmawia w takiej sytuacji dostępu do akt, ale jedynie nie zapewnia, fakultatywnie przewidzianej, technicznej funkcjonalności umożliwiającej elektroniczny dostęp. Inaczej ujmując, stronie nie zostaje ograniczone prawo dostępu do akt, z tym że może zostać ono realizowane jedynie w „*tradycyjny sposób*”.

Inne ustawy szczególne mogą wprowadzać własne zasady i tryb dostępu on-line osoby fizycznej do swoich danych znajdujących się w rejestrze publicznym lub do dokumentów urzędowych na swój temat. W szczególności takie ustawy mogą - odmiennie niż art. 73 § 3 k.p.a. - wprowadzać obowiązek zapewnienia elektronicznego dostępu podmiotów danych do danych na swój temat.

Na odmienny tryb rozpatrywania wniosków o udostępnienie akt postępowania administracyjnego, w zależności od tego, czy wniosek pochodzi od strony postępowania (uczestników postępowania), czy też innych podmiotów, zwraca uwagę również Naczelny Sąd Administracyjny. Przykładowo, w wyrokach z dnia 30 października 2002 r., o sygn. akt II SA 2036-2037/02 oraz o sygn. akt II SA 1965/02, NSA podkreślił, że „ustawa o dostępie do informacji publicznej odnosi się również do spraw indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej, o ile z żądaniem występują osoby nie będące stronami” (cyt. za: M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 53). Tym samym w indywidualnych sprawach rozstrzyganych decyzją administracyjną ich strony nie mogą korzystać ze środków prawnych określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Nie jest usprawiedliwione zarzucenie Generalnemu Inspektorowi błędnej wykładni przepisu art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji. Nie należy kwestionować działania przepisów art. 73 i art. 74 kpa, w zakresie w jakim regulują dostęp strony postępowania administracyjnego do akt tego postępowania. Kodeks postępowania administracyjnego wyłącza stosowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Trybów unormowanych w ustawie o dostępie do informacji publicznej oraz w Kodeksie postępowania administracyjnego nie można zaś utożsamiać (wyrok NSA z dnia 16 listopada 2007 r. II OSK 1523/2006, niepublikowany). Dostęp do akt postępowania administracyjnego, na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, ograniczony jest jednak do podmiotów nie będących stronami postępowania administracyjnego (por. Andrzej Wróbel (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel „*Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*”, Kantor Zakamycze, Kraków 2005, str. 462-463; Janusz Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski „*Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*”, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2008, str. 390-391). W tym zakresie, z mocy art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, wyłączone jest stosowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Nieusprawiedliwiony jest także zarzut, że interpretacja art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej dokonana przez Generalnego Inspektora nie jest zgodna

z konstytucyjnym wzorcem dostępu do informacji publicznej, o którym mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Generalny Inspektor nie kwestionował prawa strony postępowania administracyjnego do informacji publicznej, wskazując jedynie, że ochrona tego prawa wynika z art. 73 kpa. Wykładnia ta nie narusza zatem ani przepisu art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, ani przepisów art. 61 Konstytucji RP. Podnieść dodatkowo należy, że stanowisko Generalnego Inspektora umacnia dyspozycja art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, według której tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy. Przepis art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie tylko zatem nie narusza norm konstytucyjnych, ale wręcz stanowi realizację konstytucyjnej reguły, która upoważnia do istnienia różnych trybów umożliwiających dostęp do informacji publicznej. Jedynym warunkiem sformułowanym przez ustawodawcę konstytucyjnego jest zawarcie tych trybów w aktach normatywnych rangi ustawowej.

W konkluzji należy więc wyraźnie stwierdzić, że wniosek Skarżącego nie może zostać zrealizowany w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdyż dostęp do akt postępowania administracyjnego, którego jest stroną odbywa się na zasadach określonych w art. 73 i 74 Kpa, a nie na ogólnych zasadach określonych przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Wobec powyższego, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych rozstrzygnął, jak w sentencji.

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).