



**WYROK W IMIENIU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 5 lutego 2008 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Pocztarek

Sędziowie NSA      f      Janina Antosiewicz (spr.)  
Zygmunt Zgierski

Protokolant      Aleksandra Żurawicka

po rozpoznaniu w dniu 5 lutego 2008 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Z U

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 22 września 2006 r. sygn. akt II SA/Wa 382/06

w sprawie ze skargi Z      U

na decyzję Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych

z dnia 3 stycznia 2005 r. nr GI-DEC-DS-1/06/1,2

w przedmiocie przetwarzania danych osobowych

oddala skargę kasacyjną



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Aleksandra Żurawicka*

sekretarz sądowy

## UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrokiem z dnia 22 września 2006 r. sygn. akt II SA/Wa oddalił skargę Z. U. na decyzję Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z dnia [...] w przedmiocie przetwarzania danych osobowych.

W uzasadnieniu wyroku Sąd przytoczył przebieg postępowania administracyjnego i treść wydanych decyzji stwierdzając, co następuje:

28 lutego 2005 r. Z. U. złożył wniosek do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (zw. dalej w skrócie Generalnym Inspektorem) i powołując się na art. 25 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (zw. dalej w skrócie u.o.d.o.) domagał się wydania interpretacji wskazującej na brak przeszkód prawnych do udostępnienia danych osobowych ZUS na potrzeby badań naukowych. Jednostki organizacyjne ZUS wbrew art. 25 ust. 2 pkt 3 u.o.d.o. odmawiają mu wglądu do akt emerytalno-rentowych, protokółów wybrakowania tych akt oraz innych urządzeń ewidencji bieżącej i archiwalnej, niezbędnych dla poszukiwania potrzebnych akt emerytalno-rentowych oraz dla weryfikacji wyników kwerend i wcześniejszych ustaleń badawczych, wprowadzonych do piśmiennictwa naukowego, bądź popularno-naukowego.

Wnioskodawca następnie uściślił, że jego wniosek odnosi się do działań jednostek ZUS polegających na takiej interpretacji art. 24 u.o.d.o., które prowadzi do bezzasadnej w jego ocenie odmowy udostępnienia akt na potrzeby badań naukowych (w związku z przygotowywaną interdyscyplinarną monografią habilitacyjną w dziedzinie nauk prawnych i historii najnowszej), dotyczących także osób żyjących.

Udostępnienie akt osób żyjących wnioskodawca oznaczył jako istotę spornej kwestii.

Pismem z 25 lipca 2005 r. Z. U. zwrócił się do Generalnego Inspektora o wydanie decyzji administracyjnej, nakazującej Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz jednostkom organizacyjnym Zakładu udostępnienie akt emerytalno-rentowych oraz urządzeniach ewidencyjno-rejestracyjnych, zawierających dane osobowe na potrzeby badań naukowych, podając jako podstawę swojego wniosku art. 18, art. 21-22 w zw. z art. 23 i 25 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o u.o.d.o. Jako przyczynę uzasadniającą złożenie wniosku skarżący podał przebieg i rezultaty załatwiania sprawy ze złożonego uprzednio - w dniu 28 lutego 2005 r. - wniosku, w tym w szczególności argumentów przedstawionych przez Prezesa ZUS w odpowiedzi na wezwanie wystosowane przez Generalnego Inspektora, w ramach prowadzonego postępowania wyjaśniającego. Kierując się tymi motywami skarżący wniósł o wydanie przez Generalnego Inspektora decyzji nakazującej - zgodnie z treścią jego wniosku z dnia 28 lutego 2005 r.

Pismem z dnia 2005 r. znak [...], Generalny Inspektor wezwał skarżącego do wskazania zakresu żądania, objętego wnioskiem z dnia 21 lipca 2005 r. poprzez sprecyzowanie, czy domaga się on od Generalnego Inspektora wydania decyzji nakazującej ZUS udostępnienie na potrzeby badań naukowych - danych osobowych zawartych w aktach emerytalno-rentowych oraz urządzeniach ewidencyjno-rejestracyjnych, czy też żądanie skarżącego sprowadza się do rozstrzygnięcia sprawy polegającej na nakazaniu ZUS udostępnienia akt emerytalno-



rentowych oraz urzędów ewidencyjno-rejestacyjnych poprzez umożliwienie osobistego (bezpośredniego) do nich dostępu.

Realizując wezwanie organu skarżący w dniu 16 sierpnia 2005 r. złożył w Biurze GODO pismo, w którego pkt 1 i 2 wyjaśnił, iż jego zamiarem jest, aby Generalny Inspektor wydał decyzję administracyjną nakazującą jednostkom organizacyjnym ZUS udostępnianie mu, na potrzeby badań naukowych, akt emerytalno-rentowych oraz urzędów ewidencyjno-rejestacyjnych (w tym wszelkiego rodzaju tzw. pomocy archiwalnych, w postaci skorowidzów, kartotek, inwentarzy dzienników archiwalnych, protokołów wybrakowania akt etc.). Jak dodał, po myśli jego kolejnych wniosków z dnia 28 lutego i 21 lipca 2005r. Podkreślił także, że chodzi tutaj o osobisty i bezpośredni dostęp do tych dokumentów i wniósł aby decyzja administracyjna wydana przez organ nakładała na ZUS obowiązek udostępnienia, co do zasady, wskazanych rodzajowo materiałów aktowych oraz urzędów zaznaczając, iż, o ile będzie to możliwe, będzie każdorazowo, uprzednio sam dokonywał ich indywidualizacji.

Decyzją z dnia 18 listopada 2005r. na podstawie art. 104 § 1 k.p.a. oraz art. 12 pkt 2, art. 22 w zw. z art. 2, art. 18 ust. 1, art. 23 ust. 1 i art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.), art. 34 ust. 3 i 4 oraz art. 50 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) Generalny Inspektor odmówił uwzględnienia wniosku Z. U. o wydanie decyzji administracyjnej nakazującej Prezesowi Z.U.S. oraz jednostkom organizacyjnym ZUS udostępnianie akt emerytalno-rentowych oraz urzędów ewidencyjno-rejestacyjnych zawierających dane osobowe na potrzeby badań naukowych.

W uzasadnieniu decyzji organ podkreślił, iż skarżący zakres swojego żądania zawartego w pierwszym, skierowanym do organu wniosku sprecyzował w treści pisma z dnia 16 sierpnia 2005r. W nawiązaniu do treści tego pisma organ przytoczył treść art. 2 ust. 1 i 2 u.o.d.o., zgodnie z którym ustawa ta określa zasady postępowania przy przetwarzaniu danych osobowych oraz prawa osób oraz prawa osób fizycznych, których dane są lub mogą być przetwarzane w zbiorach danych, a ustawę stosuje się do przetwarzania danych osobowych: 1) w kartotekach, skorowidzach, księgach, wykazach i w innych zbiorach ewidencyjnych, 2) w systemach informatycznych, także w przypadku przetwarzania danych poza zbiorem. Przez przetwarzanie danych zaś rozumie się jakiegokolwiek operacje wykonywane na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie, a zwłaszcza te które wykonuje się w systemach informatycznych (art. 7 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych).

Generalny Inspektor zaznaczył też, że art. 23 ust. 1 u.o.d.o. określa materialne przesłanki przetwarzania, a więc, w związku z treścią art. 2 tej ustawy, także udostępniania tych danych (tzw. "danych zwykłych"), ale nie ich nośników. Ponadto stwierdził, że uwaga ta pozostaje także aktualna w zakresie danych wymienionych w art. 27 ust. 1 (tzw. "danych szczególnie chronionych") tej ustawy, bowiem zgodnie z ust. 2 tego przepisu przetwarzanie (udostępnianie) tej kategorii danych osobowych jest dopuszczalne m.in. wtedy, gdy jest to niezbędne do prowadzenia badań naukowych, w tym przygotowania rozprawy wymaganej do uzyskania dyplomu ukończenia szkoły wyższej lub stopnia naukowego, przy zastrzeżeniu ustawodawcy, że publikowanie badań naukowych nie może następować w sposób umożliwiający identyfikację osób, których dane zostały przetworzone (pkt 9).

Dokonując wykładni powyższych przepisów organ podniósł, że ustawa o ochronie danych osobowych normuje kwestie przetwarzania samych danych osobowych, a nie nośników



danych, takich jak dyski komputerowe, akta, kartoteki, czy protokoły. Na poparcie zaś tak dokonanej wykładni organ odwołał się do stwierdzenia zawartego w uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie z dnia 10 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wa 825/05, które brzmi: "W ustawie o ochronie danych osobowych brak jest przepisów obligujących administratora do udostępnienia dokumentów zawierających dane osobowe. Ustawodawca posługuje się pojęciem "udostępnienia", odnosząc je zawsze do danych osobowych, a nie do zawierających je dokumentów.

W dalszej kolejności Generalny Inspektor Danych Osobowych uzasadniając podjęte rozstrzygnięcie odniósł się do przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) stwierdzając, że także przepisy tego aktu prawnego, w zakresie w jakim regulują udostępnianie informacji o ubezpieczonych, nie odnoszą się do udostępniania nośników danych. Jak stanowi art. 34 ust. 3 powyższej ustawy, do informacji zawartych na kontach ubezpieczonych i kontach płatników składek oraz danych źródłowych, będących podstawą zapisów na tych kontach stosuje się przepisy o ochronie danych osobowych. Natomiast wykorzystywanie danych osobowych i innych informacji zgromadzonych na kontach ubezpieczonych dopuszczalne jest jedynie w przypadkach określonych w ustawie (art. 34 ust. 4), a przepis art. 50 ust. 3 i 4 zawiera katalog podmiotów, którym dane zgromadzone odpowiednio na koncie ubezpieczonego (art. 40) i na koncie płatnika (art. 45) mogą być udostępniane. Do podmiotów tych, poza osobami fizycznymi i płatnikami składek, których dane dotyczą, należą sądy, prokuratorzy, organy kontroli skarbowej, organy podatkowe, komornicy sądowi, ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie oraz Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, a udostępnianie tym podmiotom danych następuje z uwzględnieniem przepisów ochrony danych osobowych.

Z tych względów w ocenie organu - ZUS odmawiając skarżącemu wglądu do akt emerytalno - rentowych, protokołów wybrakowania tych akt, oraz innych urządzeń ewidencji bieżącej i archiwalnej - nie naruszył przepisów, które regulują udostępnianie przez tę instytucję danych osobowych ubezpieczonych, a więc przepisów o ochronie danych osobowych.

Dokonując oceny powyższych ustaleń faktycznych i prawnych Generalny Inspektor odwołał się do przepisu art. 12 pkt 1 i art. 18 ust. 1 pkt 2 u.o.d.o., zgodnie z którymi to przepisami - po pierwsze - do zadań Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych należy w szczególności kontrola zgodności przetwarzania danych z przepisami o ochronie danych osobowych - po drugie - w przypadku naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych Generalny Inspektor, w drodze decyzji administracyjnej, nakazuje przywrócenie stanu zgodnego z prawem, a w szczególności udostępnienie danych osobowych.

Opierając się na podanej argumentacji Generalny Inspektor stwierdził, że przepisy u.o.d.o., które określają zadania Generalnego Inspektora "nie przewidują" natomiast kontrolowania przez ten organ legalności udostępnienia, bądź odmowy udostępnienia nośników danych, a więc np. "akt emerytalno-rentowych", czy też "urządzeń ewidencyjno-rejestacyjnych", jak również nie dają mu uprawnienia do wydania jakiegokolwiek nakazu w tym zakresie, czyli np. umożliwienia - jak to określa sam skarżący - "osobistego i bezpośredniego dostępu do materiałów".

Z. U. złożył do GIODO wnioski o ponowne rozpoznanie sprawy zarzucając ww. decyzji merytoryczną bezpodstawność i błędne uzasadnienie polegające nie na ochronie prywatności osób, lecz na ochronie interesu faktycznego takich osób, które skompromitowały się swoją



pracą, służbą lub tajną współpracą z organami bezpieczeństwa państwa, jak też interesu osób fałszujących najnowszą historię Polski. Skarżący podniósł, że kwestionowana przez niego decyzja godzi wprost w konstytucyjną wolność badań naukowych (art. 73 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) i zdradza oczywisty stosunek osoby pełniącej funkcję Generalnego Inspektora do tzw. problematyki rozliczeniowej.

Decyzją z dnia [...] nr [...] Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, w oparciu o art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. oraz powołane uprzednio przepisy materialnoprawne, utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję powtarzając podane w jej uzasadnieniu motywy rozstrzygnięcia.

W skardze na powyższą decyzję Z. U. domagał się uchylecia zaskarżonej decyzji i postawił jej zarzut obejścia prawa poprzez wypaczenie intencji oraz zakresu żądań skarżącego, w szczególności poprzez przypisywanie skarżącemu błędnego rozumienia danych osobowych i zamiaru ich przetwarzania, nadto obrażę przepisu art. 73 Konstytucji RP, poprzez faktyczne uniemożliwienie prowadzenia badań naukowych i uzyskiwanie prawidłowych wyników tych badań, ze wskazaniem, że przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie mają zastosowania w sprawie, a skarżący prowadząc badania nie ma potrzeby i zamiaru zapoznawania się i publikowania danych szczególnie wrażliwych. Zdaniem skarżącego organ celowo nie rozgranicza typowych źródeł informacji (archiwaliów i pomocy archiwalnych) oraz dostosowanych do nich sposobów ochrony i przepisów z tym związanych, a także przewrotnie i w sposób chybiony argumentuje, że wśród podmiotów uprawnionych do uzyskania danych będących w posiadaniu ZUS przepis nie wymienia osób prowadzących badania naukowe, a przepisy o ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie odnoszą się do nośników danych.

W odpowiedzi na skargę Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych wniósł o jej oddalenie podtrzymując stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji oraz decyzji ją poprzedzającej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny kontrolując zaskarżoną decyzję orzekł, iż - wbrew zarzutom skargi - nie narusza ona prawa.

Sąd podzielił pogląd organu, że zakres uprawnień GIODO określony został w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).

Zgodnie z tym przepisem w razie stwierdzenia naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, Generalny Inspektor z urzędu lub na wniosek osoby zainteresowanej nakazuje administratorowi danych, w drodze decyzji administracyjnej przywrócić stanu zgodnego z prawem, a w szczególności usunięcie uchybień, uzupełnienie, uaktualnienie, sprostowanie, udostępnienie lub nieudostępnienie danych osobowych.

Z powołanego przepisu wynika, że do wydania decyzji pozytywnej, w rozumieniu art. 18 ust. 1 ustawy, konieczne jest stwierdzenie naruszenia prawa określonego przepisami u.o.d.o.

Natomiast w sytuacji, gdy postępowanie administracyjne przed Generalnym Inspektorem wszczynane jest na podstawie żądania strony (składanego przez niego wniosku), to w pierwszej kolejności konieczne jest ustalenie przez organ zakresu żądania strony, który to zakres wyznacza przedmiot całego postępowania.



Skoro zatem skarżący w piśmie z dnia 28 lutego 2005r., skierowanym do Generalnego Inspektora zażądał wydania interpretacji wskazującej na brak przeszkód prawnych w zakresie możliwości i obowiązku udostępnienia danych osobowych na potrzeby badań naukowych, a w dalszej jego części wskazał, że chodzi o taką interpretację, która ma mu umożliwić wykorzystanie na potrzeby badań naukowych, jako źródeł naukowych, akt emerytalno-rentowych oraz urządzeń ewidencyjno-rejestracyjnych ZUS obrazujących stan zasobu akt i ich ruch, a następnie pismem z dnia 21 lipca 2005 r. wniósł o wydanie decyzji administracyjnej, nakazującej Prezesowi ZUS oraz jednostkom organizacyjnym ZUS udostępnianie akt emerytalno-rentowych oraz urządzeń ewidencyjno-rejestracyjnych zawierających dane osobowe - na potrzeby badań naukowych, to - zdaniem Sądu - zakres żądania skarżącego budził wątpliwości.

Prawidłowo zatem organ (zgodnie z dyspozycją art. 64 § 2 i art. 63 § 2 k.p.a. w zw. z art. 22 u.o.d.o.) wezwał skarżącego do wskazania zakresu żądania objętego wnioskiem z dnia 21 lipca 2005 r. poprzez sprecyzowanie, czy domaga się on od Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych wydania decyzji nakazującej ZUS udostępnienie - na potrzeby badań naukowych - danych osobowych zawartych w aktach emerytalno-rentowych oraz urządzeniach ewidencyjno-rejestracyjnych, czy też żądanie skarżącego sprowadza się do rozstrzygnięcia sprawy polegającego na nakazaniu ZUS udostępnienia akt emerytalno-rentowych oraz urządzeń ewidencyjno-rejestracyjnych poprzez umożliwienie osobistego (bezpośredniego) do nich dostępu.

Sprecyzowanie zaś przez stronę zakresu żądania nastąpiło w piśmie z dnia 16 sierpnia 2005 r. i to żądanie wyznaczyło przedmiot postępowania administracyjnego.

Kierując się treścią wniosku (pisma) z dnia 16 sierpnia 2005 r. złożonego do GODO przez skarżącego, należy stwierdzić, że żądając ingerencji GODO, skarżący domagał się wydania decyzji administracyjnej nakazującej jednostkom organizacyjnym ZUS udostępnienie mu, na potrzeby badań naukowych, akt emerytalno-rentowych oraz urządzeń ewidencyjno-rejestracyjnych (w tym wszelkiego rodzaju tzw. pomocy archiwalnych, w postaci skorowidzów, kartotek, inwentarzy dzienników archiwalnych, protokołów wybrakowania akt etc.), a udostępnienie powinno mieć charakter osobisty i bezpośredni.

W ocenie Sądu podstawową okolicznością, do której ustalenia obowiązany był organ w toku prowadzonego postępowania administracyjnego było stwierdzenie, czy zakres żądania skarżącego mieści się w przedmiocie zakresu działania Generalnego Inspektora, który został określony przez ustawodawcę w art. 12 u.o.d.o. w powiązaniu z zakresem przedmiotowym samej ustawy określonym w art. 2.

Zdaniem Sądu, organ takiego ustalenia dokonał i przede wszystkim dokonał go w sposób zgodny z prawem. Przepis art. 2 ustawy stanowi: " Ustawa określa zasady postępowania przy przetwarzaniu danych osobowych oraz prawa osób fizycznych, których dane osobowe są lub mogą być przetwarzane w zbiorach danych (ust. 1). Ustawę stosuje się do przetwarzania danych osobowych: 1) w kartotekach, skorowidzach, księgach, wykazach i w innych zbiorach ewidencyjnych, 2) w systemach informatycznych, także w przypadku przetwarzania danych poza zbiorem danych (ust. 2)". Z kolei stosownie do treści art. 12 pkt 1 i 2 do zadań Generalnego Inspektora w szczególności należy kontrola zgodności przetwarzania danych z przepisami o ochronie danych osobowych oraz wydawanie decyzji administracyjnych i rozpatrywanie skarg w sprawach wykonania przepisów o ochronie danych osobowych.



Konsekwentnie ustawodawca posługuje się pojęciem "dane osobowe" nie tylko wyjaśniając, jak należy rozumieć ich przetwarzanie (art. 7 pkt 2 ustawy), czy też wymieniając przesłanki legalizujące ich przetwarzanie (art. 23), ale przede wszystkim zamieszczając w art. 18 ust. 1 ustawy podstawę materialnoprawną dla decyzji administracyjnych wydawanych przez GIODO nakazujących przywrócenie stanu zgodnego z prawem poprzez uzupełnienie, uaktualnienie, sprostowanie, udostępnienie lub nieudostępnienie danych osobowych.

Ustawodawca już w przepisach ogólnych ustawy, w jej Rozdziale I, wyraźnie wskazał, że danymi osobowymi w rozumieniu ustawy są wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej (art. 6 ust. 1), co oznacza, że wiążąc pojęcie "dane osobowe" z informacjami ustawodawca odstąpił od objęcia jego zakresem nośników danych, które takie informacje, takie dane zawierają. Nośniki danych nie są zatem desygnatem pojęcia dane osobowe.

Skarżący wnioskiem skierowanym do GIODO domagał się wydania decyzji administracyjnej, w oparciu o art. 18 u.o.d.o. w ten sposób, że organ rozstrzygając sprawę co do jej istoty miałby nakazać jednostkom organizacyjnym ZUS udostępnienia mu, na potrzeby badań naukowych, akt emerytalno-rentowych oraz urzędów ewidencyjno-rejestacyjnych (w tym wszelkiego rodzaju tzw. pomocy archiwalnych, w postaci skorowidzów, kartotek inwentarzy, dzienników archiwalnych protokołów wybrakowania akt) i, (jak dalej rozwinął swój wniosek) obowiązek udostępnienia miałby, co do zasady, dotyczyć wskazanych rodzajowo materiałów aktowych oraz urzędów, a dopiero, o ile będzie to możliwe, skarżący będzie każdorazowo, uprzednio sam dokonywał ich indywidualizacji. Tym samym skarżący zażądał wydania przez GIODO decyzji administracyjnej nakazującej udostępnienie mu na przyszłość określonych rodzajowo, tj. mieszczących się w podanych przez niego kategoriach, nośników danych, a więc wszelkich tego rodzaju nośników danych będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych ZUS.

Sąd wyjaśnił, że nośnikiem danych, informacji, jest fizyczny ośrodek przeznaczony do przechowywania danych (Uniwersalny Słownik Języka Polskiego, pod red. prof. S. Dubisza, t. II, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2003, str. 1024). Z zestawienia pojęcia "dane osobowe" z pojęciem "nośniki danych" wynika, iż pojęcia te wzajemnie się wykluczają, bowiem nośniki danych nie są danymi, a jedynie je zawierają, przechowują. Nośniki danych osobowych przechowują z kolei informacje, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy.

W ocenie Sądu takiego rozróżnienia dokonuje zresztą pośrednio sam skarżący już w piśmie z dnia 21 lipca 2005r. wskazując, że domaga się udostępnienia przez Prezesa ZUS i jednostki organizacyjne "akt emerytalno-rentowych oraz urzędów ewidencyjnych zawierających dane osobowe", a zwłaszcza w piśmie z dnia 16 sierpnia 2005r. precyzującym jego żądanie, w którym stwierdza, że po zapoznaniu się z określonymi rodzajowo materiałami aktowymi oraz urzędami, o ile to będzie możliwe "poprzez uprzednie ustalenie w sposób pewny (zweryfikowany) ich danych podstawowych identyfikujących indywidualnie" dokona każdorazową indywidualizację materiałów i osób.

W konsekwencji Sąd podzielił argumentację organu wyrażoną w zaskarżonej decyzji w części odwołującej się do uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 września 2005 r. sygn. akt II SA/Wa 825/05. W powyższej sprawie Sąd stanął na stanowisku, iż w ustawie o ochronie danych osobowych brak jest przepisów obligujących administratora do udostępnienia dokumentów zawierających dane osobowe.



Ustawodawca posługuje się pojęciem "udostępnienia", odnosząc je zawsze do danych osobowych, a nie do zawierających je dokumentów.

Sąd odwołał się także do stanowiska doktryny stwierdzając, że ustawa nie określa sposobu udostępniania danych osobowych, a kwestia ta jest pozostawiona uznaniu konkretnego administratora, który w zakresie swego działania może przyjąć dowolną, najdogodniejszą dla siebie i podmiotów, którym dane mają być udostępnione formę, uwzględniając w szczególności charakter gromadzonych danych, sposób ich składania i przechowywania (Z. Goik "Forma udostępniania i odmowy udostępniania danych osobowych", Radca Prawny 2000 Nr 1, s. 34) oraz, że administrator udziela odpowiedzi w dowolnej, ustalonej przez siebie formie, chyba że wnioskodawca zastrzegł pisemną formę przekazania informacji (por. G. Sibiga "Postępowanie w sprawach ochrony danych osobowych" Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 70).

Sąd nie dopatrywał się także błędnej wykładni przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Prawidłowo, bowiem Generalny Inspektor przyjął, że w art. 34 tej ustawy mowa jest wyłącznie o informacjach zawartych na koncie ubezpieczonego i na koncie płatnika składek, a dostęp do tych danych wymienionych w odniesieniu do ubezpieczonego w art. 40, a do płatnika w art. 45, jest wyraźnie ograniczony i dotyczy tylko podmiotów wymienionych w art. 50 ust. 3, wśród których to podmiotów nie wymieniono osób prowadzących badania naukowe, przy czym, co należy jeszcze raz podkreślić przepisy te dotyczą danych ubezpieczonego lub płatnika, a nie nośników dane te zawierających. Powyższa regulacja nie stoi w sprzeczności z treścią art. 27 ust. 2 pkt 9 zawierającego przesłankę legalizującą przetwarzanie tzw. danych szczególnie chronionych, sensytywnych, na potrzeby prowadzenia badań naukowych, ale i tutaj chodzi o dane, a nie nośniki (akta, urządzenia) je zawierające.

Z tych względów, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) oddalił skargę.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Z. U. prawidłowo reprezentowany i zaskarżając wyrok w całości skargę kasacyjną oparł o obie podstawy z art. 174 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zw. dalej ustawą P.p.s.a. zarzucając:

1) naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie art. 18 ust. 1 w zw. z art. 12 pkt 1 i 2 oraz art. 27 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, a także art. 34 ust. 3 i art. 50 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych przez błędną wykładnię tych przepisów, sprowadzającą się w okolicznościach sprawy do tego, że powołane wyżej przepisy, a w szczególności przepis kompetencyjny jakim jest art. 18 ust. 1 u.o.d.o. mógł stanowić wystarczającą podstawę prawną do odmowy uwzględnienia wniosku skarżącego zwłaszcza, że w sytuacji, w której przygotowywana jest rozprawa naukowa przetwarzanie chronionych danych jest dopuszczalne;

2) naruszenie przepisów postępowania mające wpływ na wynik sprawy przez naruszenie art. 134 ustawy P.p.s.a. co spowodowało niewłaściwe, sprzeczne z art. 141 § 4, art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c i art. 151 P.p.s.a. uznanie, że w postępowaniu administracyjnym, poprzedzającym wydanie decyzji, nie doszło do naruszenia prawa skutującego uwzględnieniem skargi, choć materiał zgromadzony w aktach nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, czy wskazana



przez organ administracji podstawa prawna decyzji jest właściwa i czy decyzja nie została wydana w warunkach określonych w przepisie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Skarga kasacyjna domaga się uchylenia zaskarżonego wyroku, przekazania sprawy do ponownego rozpoznania i zasądzenia kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej jej autor kwestionuje prawidłowość dokonanej przez Sąd wykładni art. 18 ust. 1 u.o.d.o. Jest on bowiem przepisem kompetencyjnym i nie może stanowić samoistnej podstawy do wydania decyzji administracyjnej zwłaszcza w sytuacji gdy do naruszenia przepisów u.o.d.o. nie doszło.

WSA słusznie zauważa, że do wydania pozytywnej decyzji konieczne jest stwierdzenie naruszenia prawa określonego przepisami u.o.d.o. Wobec niestwierdzenia takiego naruszenia należałoby zastanowić się, czy przepis ten może być powoływany w ciągu innych przepisów ustawy jako podstawa negatywnego rozstrzygnięcia. Wobec twierdzeń skarżącego, że poszukiwanie danych związane jest z przygotowywaną przez niego rozprawą naukową, ocena stanu faktycznego powinna być dokonana poprzez analizę art. 27 ust. 2 pkt 9 u.o.d.o.

Temu zagadnieniu Sąd pierwszej instancji, a przedtem organ nie przeznaczyły zbyt wiele miejsca w swych rozważaniach podkreślając przede wszystkim okoliczność braku rozróżnienia przez skarżącego nośnika danych od samych danych. W tym względzie przywołane zostały przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Jednakże odwołanie się do wskazanych przez Sąd przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie wydaje się trafne. Przede wszystkim dlatego, że przepisy te odnosząc się do danych ewidencjonowanych na kontach ubezpieczonych odsyłają do przepisów o ochronie danych osobowych (art. 34 ust. 3 i art. 50 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), a więc nie jest właściwa taka ich interpretacja, że prowadzenie badań naukowych, o których mowa w art. 27 ust. 2 pkt 9 ustawy o ochronie danych osobowych nie wyłącza zakazu przetwarzania tych danych. WSA uznając, że zaskarżona decyzja nie narusza prawa nie ustrzegł się pewnej niekonsekwencji.

Z jednej bowiem strony podzielił argumentację organu administracji o braku podstaw do uwzględnienia wniosku skarżącego, a z drugiej nie dostrzegł, że przy braku takich podstaw (jeśli w ogóle miała być wydana decyzja administracyjna) bardziej właściwe powinno być rozstrzygnięcie o bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego (art. 105 k.p.a.). Zatem Sąd pierwszej instancji nie zastosował się do przepisu art. 134 P.p.s.a.

Zdaniem skarżącego wydaje się być niewątpliwe w sprawie, że zgromadzony przez organ administracji materiał nie pozwalał na jednoznaczne rozstrzygnięcie sprawy i wobec tego przy braku związania zarzutami i wnioskami skargi rozstrzygnięcie Sądu pierwszej instancji powinno być inne niż zawarte w zaskarżonym wyroku.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Generalny Inspektor wniósł o jej oddalenie, a w obszernych wywodach opowiedział się za trafnością stanowiska zajętego w zaskarżonym wyroku.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga kasacyjna nie posiada usprawiedliwionych podstaw.



Sąd odwoławczy stosownie do art. 183 § 1 ustawy P.p.s.a. rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej. Zatem zarzuty tej skargi wyznaczają zakres rozpoznania sprawy przez sąd drugiej instancji, który odmiennie niż Sąd pierwszej instancji, uprawniony jest do badania tylko zasadności podstaw kasacyjnych biorąc z urzędu jedynie nieważność postępowania.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w niniejszej sprawie żadna z przesłanek określonych w art. 183 § 2 ustawy P.p.s.a. w postępowaniu przed Sądem pierwszej instancji nie miała miejsca.

Odnosnie wniesionej skargi kasacyjnej, która została sporządzona w tej sprawie przez adwokata, co potwierdza odcisk pieczęci i własnoręczny podpis pełnomocnika, należy stwierdzić, iż spełniony został wymóg z art. 175 § 1 ustawy P.p.s.a., zachowania przymusu adwokackiego. Kwestie podniesione w piśmie procesowym skarżącego z dnia 4 lutego 2008 r. o ewent. korzystaniu przez adwokata z pomocy aplikanta C. M. przy sporządzaniu pisma procesowego, nie mogą mieć znaczenia w tej sprawie, jeśli zważyć, iż aplikant mimo udzielonego mu w dniu 27 listopada 2006 r. pełnomocnictwa substytucyjnego nie dokonywał w sprawie żadnych czynności procesowych, a znajdująca się w aktach WSA adnotacja potwierdza jedynie jego wgląd do akt sprawy.

Samo korzystanie przez profesjonalnego pełnomocnika z technicznej pomocy osób do tego uprawnionych nie może przesądzać o wadliwości czynności procesowej, której następnie dokonuje prawidłowo umocowany pełnomocnik. Wychodząc z tych przesłanek Naczelny Sąd Administracyjny uznał, iż skarga kasacyjna została sporządzona przez osobę upoważnioną w rozumieniu art. 175 § 1 ustawy P.p.s.a. i podlegała rozpoznaniu.

Pełnomocnik adw. A. K. będąc powiadomiony o terminie rozprawy nie stawiał się na nią i podał powodów niestawiennictwa, jednakże wobec jego wniosku i wniosku strony o prowadzenie rozprawy pod nieobecność pełnomocnika, Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązany był poprowadzić rozprawę i wydać wyrok. Zgodnie bowiem z art. 107 ustawy P.p.s.a. nieobecność stron lub ich pełnomocników na rozprawie nie wstrzymuje rozpoznania sprawy, a skoro skarżący, będący z zawodu prawnikiem, posiadającym stopień naukowy doktora, wniósł o przeprowadzenie rozprawy to oznacza, że także w jego ocenie mógł samodzielnie podjąć się obrony swych praw.

Wniesiona w tej sprawie skarga kasacyjna została oparta o obie podstawy z art. 174 P.p.s.a. W takim przypadku Sąd odwoławczy bada najpierw zasadność zarzutu naruszenia przepisów postępowania, gdyż tylko prawidłowo zgromadzony materiał po przesądzeniu, że ustalony stan faktyczny jest prawidłowy i nie został skutecznie podważony, stwarza możliwość skontrolowania oceny stosowania prawa materialnego.

Zarzut naruszenia przepisów postępowania postawiony w skardze kasacyjnej nie miał miejsca. Jako naruszony przepis ustawy P.p.s.a. skarga kasacyjna wymienia art. 134 ustawy, określający granice orzekania, który to przepis zawiera dwa paragrafy. Nie wskazano, który z paragrafów tego artykułu został naruszony. Związanie Sądu odwoławczego granicami skargi nie pozwala na wnikanie w postępowaniu instancyjnym, o którą jednostkę redakcyjną chodziło autorowi skargi, zwłaszcza że uzasadnienie skargi kasacyjnej nie zawiera takiego rozwinięcia tego zarzutu, który pozwoliłoby na odniesienie się do niego przez Naczelny Sąd Administracyjny.



Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 141 § 4 ustawy P.p.s.a., zawierający wyliczenie elementów, które powinno zawierać uzasadnienie wyroku, bowiem Sąd pierwszej instancji wszystkie wymagane tym przepisem składniki zawarł, a sporządzone uzasadnienie odpowiada zarówno zgromadzonemu w aktach materiałowi dowodowemu, precyzyjnie przedstawia stan sprawy, zarzuty skargi, stanowiska stron oraz przedstawia ocenę legalności zaskarżonej decyzji, a wywodom Sądu nie można postawić zarzutu błędu w ocenie materialnoprawnego aspektu sprawy jak również błędu w rozumowaniu. Podnosząc w petitum skargi zarzut nieprawidłowej podstawy prawnej i łącząc to z naruszeniem art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. skarga kasacyjna nie wskazuje na czym naruszenie to miałoby polegać. Tak postawiony zarzut, bez jego uzasadnienia uniemożliwia kontrolę instancyjną, która przebiega ściśle według wskazanych podstaw kasacyjnych.

Nie można stanowisku Sądu pierwszej instancji zarzucić niekonsekwencji, czego dopatruje się skarżący zwłaszcza w pominięciu rozważenia przez Sąd przesłanki bezprzedmiotowości w postępowaniu administracyjnym (art. 105 k.p.a.), bowiem bezzasadność żądania strony nie czyni postępowania bezprzedmiotowym. Taki przypadek uzasadnia wydanie decyzji merytorycznej, odmawiającej uwzględnienia wniosku. Pogląd taki wyrażony m.in. w wyrokach NSA z 28 czerwca 1999 r. sygn. akt II SA 502/99 i II SA 728/99 podziela Sąd rozpoznający tę sprawę uznając, iż nie doszło w postępowaniu przed Sądem pierwszej instancji do naruszenia przepisów art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c oraz art. 151 ustawy P.p.s.a.

Chybiony jest także zamieszczony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia prawa materialnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w zaskarżonym wyroku zawarł prawidłową wykładnię przepisów prawa materialnego. Wskazany w skardze kasacyjnej jako naruszony przepis art. 18 ust. 1 u.o.d.o., stanowiący podstawę do wydania decyzji przez Generalnego Inspektora, składa się z 6 punktów, z których każdy przykładowo wymienia rodzaj nakazów, które władny jest wydać organ - administratorowi danych.

Skarga kasacyjna nie precyzuje, który z punktów 1-6 - zdaniem jej autora - został naruszony przez Sąd pierwszej instancji, a ponieważ Naczelny Sąd Administracyjny zwolniony jest z obowiązku ustalenia, którą z jednostek redakcyjnych skarżący miał na uwadze, należało odnieść się do powołanych następnie przepisów art. 12 pkt 1 i 2 oraz art. 27 ust. 2 pkt 9 u.o.d.o. W przepisie art. 12 pkt 1 i 2 uregulowane zostały zadania Generalnego Inspektora polegające na kontroli zgodności przetwarzania danych osobowych z przepisami o ochronie danych osobowych (pkt 1) oraz wydawaniu decyzji administracyjnych. Przepisów tych nie naruszył Sąd Wojewódzki, gdyż prawidłowo połączył kompetencje organu określone w art. 18 ust. 1 z zadaniami powierzonymi Generalnemu Inspektorowi w art. 12 ustawy oraz zakresem przedmiotowym ustawy o ochronie danych osobowych.

Sąd należycie określił ten zakres posługując się treścią art. 2 ust. 1 odwołującego się do zasad postępowania przy przetwarzaniu danych osobowych oraz powołując się na ust. 2, precyzujący jakich danych osobowych dotyczy ustawa. Wychodząc z tych materialnoprawnych przesłanek, Sąd pierwszej instancji prawidłowo ocenił decyzję organu odmawiającego skarżącemu udostępnienia żądanych materiałów gdyż w istocie treścią żądania strony było udostępnienie przez jednostki ZUS nośników danych nie zaś samych danych osobowych.



Obszerne wywody Sądu pierwszej instancji odwołujące się do różnic pomiędzy pojęciem "dane osobowe" a "nośniki" tych danych, w pełni zasługują na aprobatę i podziela je Sąd w niniejszym składzie. Dodatkowo zauważyć należy, iż zakres żądania strony domagającej się udostępnienia wskazanych rodzajów akt emerytalno-rentowych oraz urzędów ewidencyjno-rejestracyjnych znacznie wykracza poza dopuszczalne przetwarzanie danych objęte przepisem art. 27 ust. 2 pkt 9 u.o.d.o. Przede wszystkim - jak już wyżej wspomniano - powyższy przepis jak też i cała ustawa odnosi się do przetwarzania, a więc i udostępniania danych osobowych, nie zaś akt lub urzędów ewidencyjno-rejestracyjnych, a ponadto nie przewiduje dla osób prowadzących badania naukowe wyjątków w tym względzie.

Spełnienie żądania strony o udostępnienie materiałów wskazanych w jej wniosku z dnia 16 sierpnia 2005 r., stwarzałoby dla skarżącego niczym nieograniczony dostęp do akt i materiałów ZUS, co z natury rzeczy jest uprawnieniem tylko administratora danych oraz na podstawie art. 14 pkt 1 i 3 inspektorów GODO.

O ile trafnym jest pogląd, że przepis art. 27 ust. 2 pkt 9 u.o.d.o. zezwala na przetwarzanie danych (w tym także danych wrażliwych z zachowaniem zastrzeżeń zawartych w ustawie) to w ramach tego przepisu nie można nakazać administratorowi danych nieograniczonego dostępu do akt i urzędów rejestrujących osobie prowadzącej badania naukowe w warunkach, w których o zakresie i rodzaju przetwarzania danych osobowych zawartych w tych nośnikach decydowałby sam badacz.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 34 ust. 3 i art. 50 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (odnoszących się do informacji gromadzonych na kontach ubezpieczonych i płatników) nie można uznać, iż Sąd dopuścił się błędnej interpretacji tych przepisów, co mogłoby mieć wpływ na wynik sprawy.

Zważyć należy, iż oba przepisy w zakresie ochrony tych informacji odsyłają wprost do przepisów o ochronie danych osobowych. Tak więc nie jest wadliwym przyjęcie przez Sąd pierwszej instancji, że regulacja z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie stoi w sprzeczności z art. 27 ust. 2 pkt 9, gdyż to według tego ostatniego przepisu mogłoby tylko nastąpić nakazanie udostępnienia danych.

Ponadto zauważyć należy, iż tak szeroki dostęp do materiałów jednostek organizacyjnych ZUS jak tego domagał się skarżący, nie jest możliwy także z uwagi na przepis art. 26 ust. 2 pkt 1 ustawy. Przepis ten przewiduje przetwarzanie danych w innym celu niż ten dla którego zostały zebrane, jeżeli nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą oraz następuje w celach naukowych, dydaktycznych historycznych lub statystycznych. Takie sformułowanie oznacza, iż w każdym, przypadku będzie to dotyczyć danych osobowych, konkretnie oznaczonej osoby, administrator, a następnie GODO, oceniać będą czy nie narusza to praw i wolności osoby. Wymaga to zatem indywidualizacji żądanych danych osobowych już we wniosku podmiotu domagającego się przetwarzania nie zaś dopiero po zapewnieniu jej pełnego dostępu do akt emerytalno-rentowych i dokonaniu przez nią wyboru konkretnych danych.

Z powyższych względów Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji na podstawie art. 184 ustawy P.p.s.a.