

**WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO**

**z dnia 7 listopada 2003 r.**

***(dotyczy decyzji Generalnego Inspektora nakazującej usunięcie uchybień w procesie przetwarzania danych osobowych kredytobiorców przez Bank)***

po rozpoznaniu w dniu 7 listopada 2003 r. sprawy ze skargi Banku S.A. na decyzję Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z dnia 27 marca 2002 r. nr GI - DEC-DS-56-02/215 w przedmiocie usunięcia uchybień w procesie przetwarzania danych osobowych kredytobiorców

- 1) uchyla zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję z 27 lipca 2001r. Nr GI-DEC-DS.-80/01/655,**
- 2) zasądza od Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych na rzecz skarżącego Banku S.A. kwotę 250 (dwieście pięćdziesiąt) zł. tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

**UZASADNIENIE**

Powyższą decyzją wydaną po ponownym rozpatrzeniu sprawy, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych:

- 1) uchylił swoją decyzję z 27 lipca 2001 r.,
- 2) nakazał Bankowi S.A. usunięcie uchybień w procesie przetwarzania danych osobowych poprzez:
  - a) zaprzestanie, w terminie 3 miesięcy od otrzymania decyzji, gromadzenia danych osobowych pozyskiwanych przez kopiowanie dowodów tożsamości w zakresie rysopisu, imion rodziców, wizerunku, nieaktualnych adresów zameldowania oraz informacji o dzieciach lub innych osobach pozostających pod opieką,
  - b) usunięcie, w terminie 9 miesięcy od otrzymania decyzji, danych osobowych wymienionych w pkt 2 lit. a) tej decyzji, ze zbioru danych kredytobiorców uprzednio pozyskanych z dowodów osobistych,
- 3) umorzył postępowanie „w zakresie nazwiska panieńskiego matki”.

W obszernym uzasadnieniu decyzji Generalny Inspektor przedstawił szczegółowo wszystkie czynności podjęte w całym postępowaniu administracyjnym i ustosunkował się do zarzutów Banku zawartych we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Oceniając te zarzuty na wstępie przypominał, że według art. 6 ustawy z 29 sierpnia 1987 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. Nr 133, póź. 883 ze zm. - obecnie wg tekstu jednolitego ogłoszonego w Dz.U. z 2002 r. Nr 101, póź. 926), po nowelizacji, za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby

fizycznej i jest to unormowanie poszerzające dotychczasowy zakres ochrony takiej osoby. Wskazując na art. 26 ust. 1 pkt 3 tej ustawy wyeksponował obowiązek dołożenia przez administratora danych osobowych szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą, zwłaszcza zapewnienia merytorycznej poprawności i adekwatności danych dla celów, w jakich są przetwarzane. Warunków tych nie spełnia Bank, gdyż przez „sporządzanie kopii wybranych stron dowodu osobistego klienta -kredytobiorcy pozyskuje dane osobowe zbędne dla realizacji celu, dla którego są one gromadzone, jakim jest stwierdzenie, czy dana osoba występująca o przyznanie kredytu uprawniona jest do jego uzyskania”. Wbrew twierdzeniom Banku na taką praktykę nie zezwalają przepisy art. 7, 69, 70 i 109 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (Dz.U. Nr 140, póź. 939 ze zm.). Uchwała Nr 4/98 Komisji Nadzoru Bankowego z 30 czerwca 1998 r. w sprawie trybu postępowania banków w przypadkach prania pieniędzy oraz ustalenia wysokości kwoty i warunków prowadzenia rejestru wpłat gotówkowych powyżej określonej kwoty oraz danych o osobach dokonujących wpłaty i na rzecz których wpłata została dokonana (Dz. Urz. NBP Nr 18, póź. 40) oraz art. 9, 28, 29, 31 i 35 ustawy z 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzania do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł (Dz.U. Nr 116, póź. 1216 ze zm.). Nie wskazują one „na konieczność kopiowania dokumentacji celem identyfikacji jej właściciela”, a „nawet racjonalny ustawodawca nie uznał za adekwatne, dla celów działalności banków przyznanie bankom prawa kopiowania dowodów tożsamości osób, których dane dotyczą”.

Dowód osobisty zawiera bowiem nie tylko dane osobowe kredytobiorcy dot. jego rysopisu i wizerunku oraz byłych adresów zameldowania, lecz także informacje odnoszące się do osób trzecich, m.in. imiona rodziców. Nawet wg załączonej do akt opinii Zastępcy Prokuratora Generalnego, zakres danych osobowych nie jest w sposób formalny wskazany, a kopie dowodów osobistych mogą być przydatne dla konkretnych postępowań przygotowawczych. W ocenie Generalnego Inspektora do zawarcia umowy kredytowej niezbędne są tylko dane dot. imienia, nazwiska, numeru i serii dowodu osobistego oraz organu, który go wydał, numeru PESEL lub daty urodzenia i aktualnego adresu zameldowania. Ich zakresu nie można rozszerzać nawet gdy jest częsta praktyka posługiwania się przez kredytobiorców sfalszowanymi lub skradzionymi dowodami tożsamości w celu wyłudzenia kredytu lub tzw. prania brudnych pieniędzy. Pkt 3 decyzji Generalny Inspektor uzasadnił natomiast błędnym przyjęciem, że nazwisko panińskie matki jest wpisywane w dowodzie tożsamości osoby, której dane dotyczą.

Wnosząc do Sądu o uchylenie decyzji Bank w skardze nawiązał do wcześniejszych zarzutów w szczególności podkreślając, że Generalny Inspektor nie wskazał przepisu zabraniającego kopiowanie — za zgodą klienta - jego dowodów tożsamości i nie uwzględnił argumentów przedstawionych w piśmie Generalnego Inspektora Nadzoru Bankowego z 24 października 2001 r. wskazujących na powszechnym stosowaniu przez bankowe instytucje praktyki kopiowania dowodów tożsamości klientów, wskutek czego odmienne traktowanie skarżącego może nosić charakter nieuzasadnionej sztykany. Kopiowanie dokumentów identyfikujących klienta dopuszczają też Podstawowe Zasady Efektywnego Nadzoru Bankowego opracowane przez Bazy lejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego.

Z kolei do standardu należy podawanie przez notariuszy w sporządzonych przez nich aktach imion rodziców stron zawieranych umów, czego nie kwestionował nigdy Generalny Inspektor. Ponadto wynikający z art. 49 ust. 3 Prawa bankowego obowiązek dołożenia ze

strony banku wszelkich starań zapewniających bezpieczeństwo powierzonych mu środków wymusza na bankach maksymalną ostrożność z wykorzystaniem kontroli nad prowadzoną działalnością kredytową. Za zgodą posiadaczy kart kredytowych bank uzyskuje i przetwarza np. ich zdjęcia na kartach. Niezrozumiały jest sformułowany przez Generalnego Inspektora zakaz dotyczący wyłącznie technicznego sposobu gromadzenia danych przez kopiowanie dowodu osobistego klienta. Wykonanie zaskarżonej decyzji byłoby możliwe nakładem 6.800.000 zł. stanowiącym koszty operacji na około miliona akt, połączonej z ponownym skanowaniem ok. 600.000 kopii dokumentów tożsamości (z usuniętymi fizycznie danymi wg decyzji) do systemu informatycznego banku.

Generalny Inspektor wnosząc o oddalenie skargi wykorzystał motywy swojej decyzji w szczególności podkreślając, że eksponowana powszechność kopiowania przez banki dowodów tożsamości klientów nie może być utożsamiana z legalną działalnością. W swoim orzecznictwie taką praktykę eliminuje nie tylko w dziedzinie bankowości, lecz także telekomunikacji i ubezpieczeń. Odnośnie zarzutu zamieszczania w aktach notarialnych imion rodziców stron zawieranych umów wyjaśnił, że wynika to z art. 92 ustawy z 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie (Dz.U. Nr 22, póź. 91 ze zm.). Zdaniem Generalnego Inspektora, koszty wykonania zaskarżonej decyzji nie mogą być elementem weryfikującym jej legalność.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Ustawa o ochronie danych osobowych rozwinęła art. 47 i 51 Konstytucji RP, wg których prywatność obywatela zaliczono do praw i wolności osobistych, a zakres i tryb ochrony danych osobowych zastrzeżono do wyłącznej regulacji ustawowej z jednoczesnym sformułowaniem zakazu pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Do czasu wejścia w życie tej ustawy zakres pozyskiwania danych osobowych zależał w głównej mierze od woli stron dokonującej określonej czynności prawnej, a podstawowym środkiem możliwym do wykorzystania przez obywatela było powództwo o ochronę dóbr osobistych z art. 23 Kodeksu cywilnego. W tym okresie, podobnie zresztą jak po wejściu w życie tej ustawy, liczne są wypadki określania w szeregu ustaw dopuszczalnych wykazów danych osobowych, jakie gromadzi się, przechowuje i wykorzystuje do celów ściśle wyodrębnionych, powtarzalnych czynności lub potrzeb określonych podmiotów. Tego rodzaju unormowania eliminują możliwości zajmowania się oceną np. adekwatności danych osobowych do celów, w jakich są one przetwarzane. Przykładowo w art. 11 ust. 1, art. 15 ust. 1a, art. 44a ust. 2 i art. 44a ust. 7 ustawy z 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 2001 r. Nr 87, póź. 960 ze zm.) określono liczące po kilkanaście pozycji wykazy danych osobowych, jakie bezwzględnie muszą być przetwarzane do celów: zameldowania, wymeldowania, zbioru danych stałych mieszkańców i zbioru PESEL. W art. 92 § 1 pkt 4 ustawy z 14 lutego 1991 r. -- Prawo o notariacie (Dz.U. z 2002 r. Nr 42, póź. 369) podano także obowiązujący bezwzględnie zakres danych osobowych, jakie zamieszcza się w sporządzanym akcie notarialnym. W art. 20 ust. 2 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2002 r. Nr 7, póź. 58 ze zm.) zamieszczono natomiast upoważnienie do pobierania, przetwarzania i wykorzystywania przez Policję w zasadzie wszelkich danych osobowych, jeżeli to jest potrzebne do prowadzonego postępowania przygotowawczego.

Te przykłady można zakończyć nawiązaniem do art. 69 ust. 2 i art. 34 ust- 2 pkt 3 ustawy z 21 lipca 2000 r. - Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 73, póź. 852 ze zm.), w świetle

których niedopuszczalne jest uzależnienie zawarcia umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych i świadczenie takich usług od udzielenia informacji lub danych innych niż tu ściśle wymienionych. Wynika z nich bezspornie, że oprócz niedopuszczalnego badania racjonalności zachowań ustawodawcy na tle powyższej ilustracji, Generalny Inspektor ani sąd administracyjny nie mogą także zastępować ustawodawcy przez ustalanie, jakie dane osobowe możliwe są wyłącznie do przetwarzania przy zawieraniu i wykonywaniu umów dot. udzielania kredytów.

Powyższe zastrzeżenia wynikają z licznych uwarunkowań prawnych mających w rozpoznawanej sprawie kluczowe znaczenie. Przede wszystkim sformułowaną w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie danych osobowych zasadą przetwarzania danych osobowych w sposób merytorycznie poprawny i adekwatny w stosunku do realizowanych celów, nie można było posłużyć się w sposób dokonany zaskarżoną decyzją i wprost nakładać na zbiór danych -jak w tej sprawie — obejmujący około miliona akt z załączonymi do nich umowami dot. udzielania kredytów w diametralnie różnych wysokościach i warunkach spłaty. W takich sytuacjach proponowane przez Generalnego Inspektora rozumienie adekwatności, w postaci dopuszczalności przetwarzania jednorodnego dla każdej umowy zbioru danych osobowych, przeczy istocie tej zasady. Taki bowiem wynik da zawsze porównanie umowy kredytowej na wielomilionową kwotę z udzielonym kredytem na zakup niedrogiego przedmiotu.

Główny Inspektor posługuje się w nadmiernym uproszczeniu sformułowaną w art. 6 tej ustawy definicją danych osobowych. Są nimi wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, której tożsamość można określić nie tylko bezpośrednio, lecz również wg innych jej cech, jak np. ekonomicznych, kulturowych lub społecznych.

Wizerunek i rysopis mieszczą się w takiej definicji, a imiona rodziców będą obok innych danych, identyfikowały nie ich, lecz stronę zawieranej umowy. Przy badaniu zdolności do spłaty zobowiązania wynikającego z umowy o udzielenie kredytu, wykaz osób pozostających na utrzymaniu kredytobiorcy będzie w istocie informacją o nim, a nie danymi osobowymi członków jego rodziny. Co więcej, wg art. 70 ust. 1 i 3 Prawa bankowego, takie informacje na żądanie banku musi on udokumentować. Jest bowiem oczywiste, że stan rodzinny wydatnie kształtuje zdolność do spłaty zaciągniętego kredytu i to w różnych konfiguracjach.

Ustawa o ochronie danych osobowych nie zajmuje się określaniem techniki gromadzenia danych osobowych lecz zakresem ich przetwarzania obejmującym również pozyskiwanie danych.

Zwracał na to uwagę NSA w wyroku II SA 2869/00 z 19 grudnia 2001 r. Niezrozumiałe jest więc przywiązanie Generalnego Inspektora do wydawania, jak w tej sprawie, zakazów i nakazów o charakterze technicznym, bez prawnej treści. Przyjęte w decyzji sformułowania, interpretując je ściśle, nie pozbawiają skarżącego możliwości pozyskiwania identycznych danych osobowych przez kopiowanie innych dokumentów niż dowody osobiste lub pochodzących z innych źródeł. W dodatku są one odnoszone również do okresu sprzed wejścia z w życie tej ustawy, kiedy obowiązywały przypomniane w zarysie unormowania eksponujące wolę stron zawieranych umów kredytowych co do zakresu danych osobowych niezbędnych do udzielania i spłaty kredytów.

Generalny Inspektor nie uwzględnił także argumentacji skarżącego wskazującej na uwarunkowania, w jakich funkcjonują banki, niemożliwych do pominięcia przy zawieraniu umów. Bez powtarzania tej argumentacji chodzi głównie o współdziałanie banków z innymi podmiotami w zakresie objętym m.in. art. 105-107 Prawa bankowego i ustawą o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł. Można je uzupełnić uwagą, że bez względu na swoją strukturę własnościową banki odgrywają newralgiczną rolę w stabilizacji systemu finansowego i gospodarczego państwa oraz zapewniają bezpieczeństwo zdeponowanych środków pieniężnych obywateli.

Uwarunkowania te łącznie wymagają zastanowienia się nad zakresem stosownego odnoszenia do banków art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie danych osobowych, dopuszczającego przetwarzanie danych także wówczas, gdy jest to niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego. Chodzić tu może o dodatkową podstawę prawną do pozyskiwania danych osobowych dorosłych członków rodziny osoby, która przy zawieraniu umowy przekazuje je w ramach dokumentowania swojej zdolności kredytowej (art. 70 ust. 1 i 3 Prawa bankowego).

Eksponowany w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji brak zainteresowania Generalnego Inspektora tymi uwarunkowaniami (również skalą wyłudzenia kredytów i tzw. praniem brudnych pieniędzy) jest także przesłanką wpływającą na ocenę legalności decyzji.

Z powyższych względów Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 1 i 3 oraz art. 55 ust. 1 ustawy o NSA orzekł jak w sentencji.