

WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W WARSZAWIE

z dnia 19 listopada 2001 r.

(dotyczy ujawnienia danych osobowych poprzez zamieszczenie na tablicy ogłoszeń przez spółdzielnię mieszkaniową pism zawierających w swej treści te dane)

po rozpoznaniu w dniu 19 listopada 2001 r. sprawy ze skargi J. Ś. na decyzję Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z dnia 26 września 2000 r. Nr GI-DEC-DP-74/00/921 922 w przedmiocie przetwarzania danych osobowych

oddalił skargę na decyzję

UZASADNIENIE

Skarżąca zarzuciła Spółdzielni M. L. -W. A. (zwanej dalej Spółdzielnią) niezgodne z prawem przetwarzanie jej danych osobowych.

Występując w tej sprawie do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (określanego dalej skrótem GIODO), przedstawiła dwa pisma Spółdzielni: wzywające ją do udostępnienia lokalu w celu likwidacji awarii pionu kanalizacyjnego oraz pismo (ogłoszenie) informujące mieszkańców o odmowie udostępnienia przez nią tego lokalu. Oba pisma zawierały w swej treści jej imię i nazwisko oraz adres zamieszkania i były wywieszane na tablicach ogłoszeń w klatkach schodowych budynków Spółdzielni przez okres około dwóch tygodni. W toku wszczętego przez GIODO postępowania administracyjnego Spółdzielnia wyjaśniła, że w/w pisma zostały przedstawione jedynie spółdzielcom zamieszkałym w dwóch klatkach schodowych, bezpośrednio zainteresowanym problemem usunięcia awarii iznąającym dane osobowe .

Zakwestionowane działanie było następstwem odmawiania przez nią udostępnienia lokalu, w sytuacji gdy budynek ulegał dewastacji wskutek procesu ciągłego zawilgocenia.

Decyzją z dnia 26 września 2000 r. nr GI-DEC-DP-74/00/921 922 GIODO utrzymał w mocy swoją wcześniejszą decyzję z dnia 1 sierpnia 2000 r. nr GI-DEC-DP-57/00/755 756, którą na podstawie art. 12 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. Nr 133, póź. 883 ze zm.) oraz art. 105 K.p.a. umorzył postępowanie ze skargi J. Ś. dotyczącej przetwarzania danych osobowych poprzez ujawnienie ich przez Spółdzielnię na tablicy ogłoszeń.

U podstaw tego rozstrzygnięcia legło ustalenie, że wprawdzie w/w pisma znajdowały się na tablicach ogłoszeń Spółdzielni przez okres dwóch - trzech tygodni i tym samym z informacją o danych osobowych skarżącej mogli zapoznać się nie tylko spółdzielcy, ale i osoby postronne, to jednak po upływie tego okresu Spółdzielnia usunęła te informacje. Zmateriałów sprawy nie wynika też, żeby kontynuowała proces udostępniania danych. Ponadto treść tych danych nie wskazuje, aby przedmiotowe działanie Spółdzielni było, stosowaną przez nią praktyką. Miało zatem charakter jednostkowy. Zaprzestając dalszego przetwarzania danych, Spółdzielnia przywróciła stan zgodny z prawem. W tej sytuacji nakazanie Spółdzielni usunięcia nieprawidłowości w przetwarzaniu danych jest bezprzedmiotowe i uzasadnia umorzenie postępowania w oparciu o art. 105 § 1 K.p.a..

Według GIODO, istotne dla powyższego rozstrzygnięcia było ustalenie, że dane J. Ś. nie były przetwarzane w chwili wydawania decyzji. Wyjaśnienia stron nie pozwoliły na określenie dokładnego okresu naruszenia ustawy. Potwierdziły natomiast fakt ich usunięcia ito, że nie były one dalej

udostępniane. Stosownie do art. 18 w/w ustawy w razie stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy, GIODO nakazuje administratorowi danych w drodze decyzji administracyjnej przywrócenie stanu zgodnego z prawem w sposób określony ustawą, jednakże w omawianej sprawie z w/w powodów wydanie decyzji nakazującej okazało się bezprzedmiotowe.

J. Ś. zaskarżyła powyższą decyzję do Naczelnego Sądu Administracyjnego, wnosząc o jej uchylenie jako niezgodnej z prawem i zebrany materiał dowodowy oraz zobowiązanie GIODO "do złożenia zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa do właściwej miejscowo prokuratury". Zarzuciła GIODO naruszenie przepisów art. 7, 77, 107 § 3 K.p.a. oraz art. 19 w/w ustawy. Według skarżącej, stwierdzając naruszenie przepisów ustawy GIODO oprócz nakazania administratorowi danych usunięcie stanu niezgodnego z prawem winien skierować do prokuratury zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa w trybie art. 19 ustawy. Nadto, decyzja nie zawiera jednoznacznego stwierdzenia, że działanie Spółdzielni wyczerpuje znamiona czynu określonego w art. 51 § 1 ustawy, zaś wniosek GIODO o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec osoby winnej naruszenia ustawy skierowany został do prezesa Spółdzielni, który odpowiada za czyn stanowiący przedmiot skargi. Skarżąca podnosi też, że w sytuacji gdy GIODO nie może wydać decyzji z art. 18 ustawy, gdyż przywrócenie stanu zgodnego z prawem jest niemożliwe, bądź stan taki został naprawiony "jego obowiązki nie znikają". Takich sytuacji dotyczy bowiem art. 19 ustawy, obligując go "do złożenia wniosku o ściganie czynu". Poza tym dane skarżącej wywieszone były na wielu tablicach, a okres ich udostępnienia był różny, czego dowodzi fakt, że pełnomocnik skarżącej zdemontował niektóre z nich po okresie dwóch tygodni od powieszenia, a inne w czasie późniejszym zdjęła Spółdzielnia. Dlatego skarżąca kwestionuje ustalenia GIODO, że Spółdzielnia usunęła dane z tablic ogłoszeń. Zwraca również uwagę na zamieszczoną w dzienniku Rzeczpospolita z dnia 10 lipca 2000 r. rozmowę z GIODO, w której wyrażony został pogląd, iż w sprawie tej działanie Spółdzielni było uzasadnione.

W odpowiedzi na skargę GIODO wniósł o jej oddalenie i podtrzymał dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Podniósł dodatkowo m.in., że jednoznacznie stwierdził w decyzji naruszenie przez Spółdzielnię przepisów ustawy (art. 36). Wydając decyzję zobowiązany jest stosować art. 18 ustawy, a nie art. 19. Brak podjęcia czynności z art. 19 nie miał wpływu na wynik postępowania. Poza tym mogą być one podjęte również po jego zakończeniu. GIODO rozważy zasadność zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa po rozpoznaniu skargi przez Sąd. Prawo takie służy również stronie postępowania, gdy w jej obiektywnym odczuciu popełniono przestępstwo. GIODO nie jest uprawniony do stwierdzenia popełnienia czynu z art. 54 - 59 ustawy i do wymierzania kar określonych w tych przepisach. Uprawnienie to posiada wyłącznie Sąd. Nieautoryzowana publikacja prasowa nie może być traktowana jako oficjalne stanowisko GIODO.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W świetle przepisu art. 21 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. u. Nr 74, póź. 368 ze zm.). Sąd ten nie orzeka co do istoty sprawy w zakresie danego przypadku stanowiącego przedmiot postępowania administracyjnego, lecz jedynie kontroluje legalność rozstrzygnięcia zapadłego w tym postępowaniu, według stanu faktycznego i z punktu widzenia zgodności z przepisami prawa obowiązującymi w dacie jego wydawania.

Skarga analizowana wyłącznie pod tym kątem podlega oddaleniu. W okolicznościach faktycznych tej sprawy zaskarżona decyzja prawa nie narusza.

Jest poza sporem między stronami, że w dacie wydania zaskarżonej decyzji nie istniał już stwierdzony wcześniej stan naruszenia w/w ustawy w następstwie niezgodnego z jej przepisami przetwarzania danych osobowych skarżącej przez Spółdzielnię. Nie ma też istotnego dla oceny tej decyzji znaczenia, kto i w jakim zakresie zakwestionowane w tym postępowaniu pisma Spółdzielni usunął z jej tablic ogłoszeniowych. Ważne jest bowiem, że Spółdzielnia zaprzestała tego typu działań, co

uzasadniało stwierdzenie GODO o ich jednostkowym charakterze.

W każdym bądź razie, skoro w toku prowadzonego przeciwko Spółdzielni postępowania administracyjnego zniesiony został stan naruszenia prawa, którego miało dotyczyć rozstrzygnięcie, to postępowanie stało się bezprzedmiotowe. W świetle przepisu art.18 ust. 1 ustawy, wszczęte przez GODO z urzędu lub na wniosek osoby zainteresowanej postępowanie dotyczące naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych może zakończyć się tylko wydaniem decyzji administracyjnej nakazującej administratorowi danych przywrócenie stanu zgodnego z prawem, a w szczególności:

- usunięcie uchybień,
- uzupełnienie, uaktualnienie, sprostowanie, udostępnienie lub nieudostępnienie danych osobowych,
- zastosowanie dodatkowych środków zabezpieczających zgromadzone dane osobowe,
- wstrzymanie przekazywania danych osobowych za granicę,
- zabezpieczenie danych lub przekazanie ich innym podmiotom,
- usunięcie danych osobowych,

W stanie faktycznym rozpatrywanej sprawy żadna taka decyzja wydana być nie mogła, gdyż stan naruszenia został wcześniej przywrócony do stanu zgodnego z prawem, zaś w czasie podejmowania rozstrzygnięcia zachowanie Spółdzielni nie wyczerpywało dyspozycji żadnego z elementów cytowanego przepisu, jak również w żaden inny sposób nie kwalifikowało się do rozpatrywania w kategoriach naruszeń ustawy, o których traktuje ten przepis. GODO nie mógł nakazać Spółdzielni przywrócenia stanu zgodnego z prawem, gdyż stan ten był już przywrócony, zaś przepis ten nie przewiduje żadnej innej sankcji, którą GODO mógłby zastosować względem podmiotu, który wprowadził od naruszenia ustawy odstąpił, ale wcześniej przetwarzał dane niezgodnie z jej przepisami. Elementem decyzji wydanej w trybie tego przepisu nie jest natomiast zawiadomienie organu powołanego do ścigania przestępstw o popełnieniu przestępstwa, do czego GODO w myśl dyspozycji przepisu art. 19 ustawy jest zobowiązany w razie stwierdzenia, że działanie lub zaniechanie kierownika jednostki organizacyjnej, jej pracownika lub innej osoby fizycznej będącej administratorem danych, wyczerpuje znamiona przestępstwa określonego w ustawie (por. art. 49 i nast. ustawy). Przepis ten nakłada określony w nim obowiązek na GODO, niemniej jednak obowiązek ten nie mieści się w sferze decyzyjnych, merytorycznych rozstrzygnięć GODO, dotyczących nakazania przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Jest natomiast pochodną stwierdzonego przez GODO faktu naruszenia ustawy w procesie przetwarzania danych osobowych.

Niewykonanie przez GODO obowiązku zawiadomienia o przestępstwie w trybie art.19 ustawy mimo stwierdzenia, iż określone działania lub zaniechania administratora danych wyczerpują, znamiona przestępstw określonych w ustawie, można rozważać co najwyżej w kategoriach bezczynności tego organu. Jednak aby można było mówić o bezczynności określona sprawa, na tle której bezczynność ta występuje, musi należeć do właściwości rzeczowej podlegającej decyzji administracyjnej w ramach kompetencji organu do załatwienia określonych spraw. Osoba dochodząca ochrony swych spraw w trybie w/w ustawy o ochronie danych osobowych nie jest podmiotem postępowania obliczonego na wydanie decyzji o zawiadomieniu stosownego organu o przestępstwie w zakresie przetwarzania danych osobowych i nie może się tego domagać od GODO w administracyjno-prawnych formach tego postępowania. Przepis art. 19 nie daje bowiem stronie roszczenia w tym względzie. Wykonanie obowiązku, o którym mowa w tym przepisie obciąża wyłącznie GODO. Decyzja o zawiadomieniu nie nosi jednak cech decyzji administracyjnej o jakiej mowa w art. 104 i nast. K.p.a.

Treścią decyzji zgodnie z tym przepisem jest bowiem rozstrzygnięcie o istocie sprawy, czyli orzeczenie co do tych interesów prawnych lub obowiązków, które legitymowały określoną osobę do udziału w postępowaniu jako jego stronę. Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego, o

której stanowi się w art. 105 § 1 k.p.a. oznacza natomiast, że brak jest któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego, a wobec tego nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie jej co do istoty. Przyczyny bezprzedmiotowości mogą powstać na skutek faktów naturalnych lub na skutek zdarzeń prawnych. Klasyczna postać bezprzedmiotowości postępowania ujawni się wtedy, gdy przedmiot rozstrzygnięcia w sprawie faktycznie i prawnie nie istnieje .

Taka też sytuacja występuje, po zniesieniu stwierdzonego stanu naruszenia prawa w sprawie niniejszej. Dlatego GIODO zobowiązany był umorzyć to postępowanie z powodu bezprzedmiotowości.

Poza tym, jak już wcześniej wzmiankowano GIODO może podejmować czynności tylko na zasadzie i w formach przewidzianych ustawą. Sposób załatwienia sprawy co do meritum reguluje w/w art. 18 ustawy, przyznając GIODO uprawnienia w zakresie nakazania administratorowi winnemu naruszeń przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Mimo zniesienia stanu naruszenia ustawy skarżąca nadal zdaje się dochodzić rozstrzygnięcia o naruszeniu, łącząc z tym żądanie nakazania GIODO zawiadomienia prokuratury o przestępstwie. Jednak przypadek bezprzedmiotowości postępowania ma miejsce także wtedy, gdy strona żąda rozstrzygnięcia co do samego prawa (co do zasady), a przepis dopuszcza jedynie przyznanie konkretnie określonego uprawnienia, względnie upoważnia organ podejmujący rozstrzygnięcie do wydania decyzji o ściśle określonym charakterze.

Na marginesie i niezależnie od powyższych ustaleń i ocen, które legły u podstaw wyroku Sądu oddalającego skargę, jednak wobec argumentacji i żądań skarżącej formułowanych przede wszystkim na tle stosowania w/w art. 19 ustawy nie bez znaczenia w okolicznościach tej sprawy będzie zwrócenie uwagi na unormowanie art. 1 ust.2 ustawy przewidującego możliwość przetwarzania danych ze względu na dobro publiczne, dobro osoby, której dotyczą, lub dobro osób trzecich w zakresie i trybie określonym ustawą. W świetle natomiast przepisu art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy, przetwarzanie danych osobowych dopuszczalne jest także wtedy, gdy jest to niezbędne do wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów administratora danych lub osób trzecich, którym są one przekazywane, a przetwarzanie danych nie narusza praw i wolności osoby, której dotyczą.

Termin "usprawiedliwione cele" jest zwrotem niedookreślonym i stanowi klauzulę generalną w znaczeniu funkcjonalnym. Daje w szczególności pewnego rodzaju luz decyzyjny, dzięki któremu organ stosujący prawo (GIODO), może przy podejmowaniu decyzji kierować się ocenami indywidualnymi konkretnej sytuacji, a także pewnymi zasadami postępowania nie sformułowanymi w przepisach prawa.

Mając powyższe na uwadze. Sąd orzekł jak w sentencji wyroku, na podstawie art. 27 ust-1 w/w ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.