

WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

z dnia 29 kwietnia 2003 r.

(dotyczy udostępnienia prasie danych o stanie zdrowia Skarżących ze zbioru Powiatowego Inspektora Sanitarnego)

po rozpoznaniu w dniu 29 kwietnia 2003 r. sprawy ze skargi Pana X na decyzję Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z dnia 6 września 2002 r. nr GI - DEC-DS - 164/02/579, 580,581 w przedmiocie ochrony danych osobowych

oddala skargę

UZASADNIENIE

Stan faktyczny przedstawiał się następująco. Do Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych wpłynęła skarga Pana X i jego pracowników, w sprawie udostępnienia prasie ze zbioru Powiatowego Inspektora Sanitarnego danych o ich stanie zdrowia.

Wskazali oni, że w dniu 6 października 2001 r w restauracji doszło do zatrucia pokarmowego. W toku czynności wyjaśniających właściciel lokalu, którym jest Pan X, oraz jego pracownicy zostali poddani badaniom na nosicielstwo pałeczek salmonelli. Wyniki tych badań okazały się pozytywne. Zostały one ujawnione przez kierownika Działu Żywienia Sanepidu, Panią Y i podane do publicznej wiadomości w lokalnych mediach, w odniesieniu do konkretnych osób, co stanowi naruszenie ustawy o ochronie danych osobowych.

W wyniku przeprowadzonego postępowania Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych decyzją z dnia 29 marca 2002 r. nr GI-DEC-DS-61/02/231, 232, 233 odmówił uwzględnienia wniosku Skarżących stwierdzając, że nie doszło do naruszenia przepisów ustawy o ochronie danych osobowych.

W uzasadnieniu wskazał, że w kontaktach z mediami nie przekazano danych osobowych Skarżących. Dziennikarze w rozmowie z Panią Y wiedzieli już o fakcie zatrucia w konkretnej restauracji i kierownik działu żywienia jedynie ten fakt potwierdziła. Informacje o podmiocie gospodarczym nie są zaś objęte ochroną przedmiotowej ustawy.

Pan X wraz ze swoimi pracownikami, złożyli wówczas w dniu 5 kwietnia 2002 r. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Podnieśli w nim, że decyzja została wydana z naruszeniem przepisów o postępowaniu administracyjnym. W sprawie oparto się bowiem na wyjaśnieniach Powiatowego Inspektora Sanitarnego, zaniechano zaś przeprowadzenia innych dowodów. Skarżący podnieśli też, że ujawnienie przez panią Y nazwy restauracji pozwoliło na ujawnienie nazwiska jej właściciela i pracowników.

Wówczas Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych przeprowadził dowód z akt postępowania przygotowawczego o sygn. Ds. 5772/01 prowadzonego przez Prokuraturę Rejonową w sprawie zarzutu naruszenia tajemnicy służbowej. W aktach tych znajdowały się protokoły przesłuchania świadków, w tym właściciela restauracji, i przedstawicieli mediów. Ci ostatni potwierdzili, że informację o zatruciu uzyskali od jednego ze współpracowników, gościa przyjęcia weselnego. Zaprzeczyli zaś ujawnieniu danych osobowych przez Panią Y

Dlatego Prokuratura Rejonowa umorzyła postępowanie w sprawie postanowieniem z dnia 7 czerwca 2002r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych decyzją z dnia 6 września 2002 r. nr GI-DEC-DS-164/02/579/580/581 utrzymał w mocy swoje poprzednie rozstrzygnięcie. Wskazał, że nie dopatrywał się ujawnienia danych osobowych ze zbioru powiatowego inspektora sanitarnego. Wskazanie nazwy restauracji nie oznacza jeszcze ujawnienia danych jej właściciela i pracowników. Ustalenie takie wymaga bowiem dodatkowych nakładów i czasu. Przy zmiennym stanie osobowym pracowników nie była możliwa ich identyfikacja, osoby trzecie nie mają bowiem dostępu do dokumentacji pracowniczej. Ustalenie tożsamości właściciela wymagało zwrócenia się do ewidencji działalności gospodarczej, czy też dokonania takich ustaleń w samej restauracji.

W dniu 3 października 2002r. Pan X złożył skargę na to orzeczenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zarzucił mu naruszenie:

- 1) przepisów prawa procesowego - a w szczególności art. 7, 77 § 1, 78 § 1 i 107 § 3 przez niewyjaśnienie okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, zaniechanie przeprowadzenia postępowania dowodowego i bezpodstawne oddalenie wszystkich wniosków dowodowych strony oraz art. 10 § 1 i 79 § 1 kpa przez odmowę przesłuchania świadków w obecności strony i dokonywanie ustaleń na podstawie protokołów zeznań tychże świadków, złożonych w innym postępowaniu pod nieobecność strony.
- 2) przepisów prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy - art. 6 ust. 1-3 ustawy o ochronie danych osobowych przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie.

W uzasadnieniu wskazał, że składał wnioski dowodowe o zwrócenie się przez inspektora do redakcji tygodnika „N”, „Dziennika TS” oraz Radia z żądaniem udostępnienia opublikowanych materiałów dotyczących zatrucia. Żądał też przesłuchania świadków, w szczególności kierownika Działu Żywienia Sanepidu osoby udzielającej informację i dziennikarzy - autorów publikacji. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych wszystkie te wnioski dowodowe oddalił, czym naruszył przepisy prawa procesowego. Mimo wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy również nie przeprowadził tych dowodów. Przyjął dowolnie, że nie są one aktualne. Zebrane materiały są zaś wybiórcze, a więc niereprezentatywne.

Rozpatrując sprawę ponownie GODO przeprowadził zaś dowód z postępowania w sprawie o ujawnienie tajemnicy służbowej, dotąd niezakończony prawomocnym rozstrzygnięciem. Strona w tamtym postępowaniu nie uczestniczyła, więc nie mogła zadawać świadkom pytań.

Nie jest też słuszne twierdzenie, że nie jest możliwe ustalenie w jakim zakresie były podawane informacje na antenie radia. Wystarczy zwrócić się do redakcji o wyjaśnienie i przesłuchać świadków.

Zdaniem GODO nie ma dowodu na okoliczność, że były podawane również imiona i nazwiska poszczególnych osób. Powołuje się przy tym na oświadczenie wnioskodawcy. Tymczasem przyznając, że w materiałach prasowych używano jedynie nazwy lokalu, podkreślał on, że materiały te nie są kompletne. Oddalone przez GODO wnioski dowodowe zmierzały właśnie do ustalenia tego faktu. Ponadto Skarżący uważa, że wskazanie na właściciela konkretnej restauracji wyczerpuje przesłanki z art. 6 ustawy. Umożliwia bowiem identyfikację osoby. Imię i nazwisko właściciela jest w jawnej ewidencji podmiotów gospodarczych i widnieje na wszystkich dokumentach. Radio, podając dane o wynikach

badan, wyemitowało też rozmowę z właścicielem restauracji (bez jego zgody), informując słuchaczy o jego danych osobowych.

W odpowiedzi na skargę Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych wniósł o jej oddalenie jako bezzasadnej. Podkreślił, że swoboda wypowiedzi, a w szczególności wolność prasy jest jednym z fundamentów demokratycznego społeczeństwa. Powyższe prawo wynika z art. 14 Konstytucji. Jego rozwinięciem jest ustawa z 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz. U. nr 5, póź. 24 ze zm.). Stosownie do art. 1 Prawa prasowego, prasa korzysta z wolności wypowiedzi i urzeczywistnia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej. Organy państwa stwarzają zaś warunki niezbędne do wykonywania jej funkcji i zadań (art. 2 ustawy). Na podstawie zaś art. 4 organy państwowe, przedsiębiorstwa państwowe i inne państwowe jednostki organizacyjne, organizacje społeczne, a w zakresie działalności społeczno - gospodarczej - osoby prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek są obowiązane do udzielania prasie informacji o swojej działalności. Odmowa udzielenia informacji może nastąpić jedynie ze względu na ochronę tajemnicy państwowej i służbowej oraz innej tajemnicy chronionej ustawą (art. 2).

Dziennikarze są ustawowo zobowiązani do prawdziwego przedstawiania zjawisk. Stąd nie wzbudza wątpliwości celowość i legalność uznania konieczności informowania obywateli o okolicznościach zatrucia pokarmowego w restauracji. W konsekwencji Powiatowy Inspektor Sanitarny był zobowiązany do udzielenia prasie informacji dotyczących powyższego zdarzenia. W ocenie GODO z zebranego materiału nie wynika, aby Inspektor Sanitarny ujawnił dane osobowe. Dziennikarze mogli w różny sposób zbierać informacje. Przedmiotem skargi było zaś udostępnienie danych osobowych przez inspektora, a nie redakcje prasowe i radiową. Ponieważ media zbierały materiały z różnych źródeł, nie można utożsamiać wszystkich informacji podawanych przez nie z informacjami udzielonymi przez Panią Y - inspektora. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy -za dane osobowe uważa się bowiem informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Zgodnie z art. 2 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. Natomiast informacji nie uważa się za uniemożliwiającą określenie tożsamości osoby, jeżeli wymagałoby to nadmiernych kosztów, czasu lub działań (art. 6 ust. 3 ustawy).

W ocenie Generalnego Inspektora zidentyfikowanie Skarżących na podstawie informacji udzielonych dziennikarzom w przedmiotowej sprawie wymagałoby natomiast nadmiernych kosztów, czasu lub działań. Odnosząc się do zarzutów naruszenia prawa procesowego Generalny Inspektor wskazał, iż w jego ocenie wydanie zaskarżonej decyzji poprzedziło dokładne ustalenie stanu faktycznego istotnego w sprawie. W szczególności zaś przeprowadzone postępowanie odpowiadało wymogom określonym w art. 7 i 77 kpa.

Co więcej analiza treści uzasadnienia zaskarżonej decyzji nie daje wystarczających podstaw do stwierdzenia naruszenia przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych art. 107 § 3 kpa.

Organ podkreślił przy tym, że dopuszczenie dowodu w postaci zobowiązania redakcji radiowej czy prasowej do wskazania źródła, z którego pozyskane zostały informacje, na temat zatrucia w restauracji byłoby bowiem sprzeczne z prawem, a zatem naruszałoby art. 15 ust. 2 pkt 1 prawa prasowego i art. 75 § 1 kpa.

Pomimo powyższych zastrzeżeń Generalny Inspektor przeprowadził dowód z akt postępowania przygotowawczego, w toku którego zostały odebrane zeznania od świadków

dziennikarzy. Wskutek powyższego, okoliczności, które miały być ustalone przez przeprowadzenie żądanego dowodu zostały ustalone na podstawie innego środka dowodowego.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, że:

Skarga nie jest zasadna. Po pierwsze należy podkreślić, że skład orzekający nie dopatrywał się w sprawie naruszenia przepisów prawa materialnego, przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie. Zgodnie z art.6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. 2002 r. nr 101, póź. 926) w rozumieniu ustawy za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej.

Tymczasem, jak ustalono, w przedmiotowej sprawie nie zostały ujawnione dane osoby fizycznej lecz podmiotu gospodarczego tj. restauracji.

Skarżący podniósł przy tym zarzut, że takie ujawnienie nazwy pozwalało na jego identyfikację jako osoby fizycznej, z łatwością można by bowiem ustalić jego dane np. w ewidencji działalności gospodarczej. Zgodnie zaś z art.6 ust.2 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.

Należy jednak podkreślić, że na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy o ochronie danych osobowych informacji nie uważa się za umożliwiającą określenie tożsamości osoby, jeżeli wymagałoby to nadmiernych kosztów, czasu lub działań. Pogląd taki wyrażony został również w raporcie wyjaśniającym do Konwencji Strasburskiej oraz w Rekomendacjach Komitetu Ministrów Rady Europy -Rekomendacji 10/91/ na temat udostępniania danych osobowych będących w dyspozycji instytucji publicznych oraz rekomendacji 19/90/ w sprawie ochrony danych osobowych wykorzystywanych dla potrzeb płatności oraz innych analogicznych operacji.

Na tle tego przepisu podkreśla się, że pojęcie danych osobowych traci swoje bezwzględne znaczenie i staje się pojęciem relatywnym (per. J. Barta, R. Markiewicz, Ochrona danych osobowych, Zakamycze 2001, s. 289).

Przy takim rozumieniu tego pojęcia stwierdzenie, że ujawnienie nazwy restauracji nie oznaczało jeszcze ujawnienia danych Skarżącego, gdyż takie ustalenia wymagałyby bowiem specjalnego nakładu sił i środków nie budzi zastrzeżeń. W mieście znajduje się bowiem więcej restauracji niż jedna, określenie danych jej właściciela nie byłoby więc zabiegiem prostym. Nie jest również czynnością niewymagającą żadnego nakładu sił, środków ani czasu ustalenie tych danych nawet w jawnej ewidencji działalności gospodarczej. Stąd przyjęte w tej mierze przez GIODO ustalenia nie budzą zastrzeżeń.

Dodatkowo podkreślić należałoby, że jak wynika z oświadczenia złożonego przez Panią Y nie ona ujawniła nazwę restauracji, lecz z zapytaniem o zatrucie w restauracji, której nazwą już dysponowano zwrócili się przedstawiciele mediów.

Jednocześnie należy podkreślić że zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112, póź. 1198), którą na podstawie art. 24 i dodanego art. 3a do ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r Prawo prasowe (Dz. U. nr 5, póź. 24 ze zm.) stosuje się do prawa dostępu prasy do informacji publicznej, organ nie mógł w tej sprawie odmówić udzielenia wspomnianej informacji. Nie udowodniono zaś, że udzielając jej ujawnił dane osobowe Skarżącego.

Naczelny Sąd Administracyjny nie dopatrył się również naruszenia w sprawie przepisów postępowania, które mogłyby mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W aktach znajdują się bowiem zarówno artykuły prasowe jak i zapis audycji radiowej, przesłuchani zostali również świadkowie, których zeznania organ uznał za istotne. Skarżący mógł się odnieść do tych dowodów. Żądanie przez niego przesłuchania innych świadków, w tym dziennikarzy, nie wносиło do sprawy niczego nowego w związku z obowiązkiem zachowania przez dziennikarza tajemnicy zawodowej wynikającej z art. 15 ustawy Prawo prasowe. Także ujawnienie innych materiałów prasowych, których Skarżący nie wskazali, jako tych które ukazały się w późniejszym okresie, nie wyjaśniałoby stanu faktycznego sprawy. Organ mógł więc uznać, że dowody te nie miały znaczenia dla sprawy. Jednocześnie należy wskazać, że sam Skarżący nie potrafił uzasadnić swojego przekonania o ujawnieniu przez Panią Y swych danych osobowych ani wskazać dowodów na jego poparcie.

Należy podkreślić, iż co prawda zgodnie z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. nr 2000 r. nr 98, póź. 1071 ze zm.) art. 77 § 1 organ jest zobowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatryć cały materiał dowodowy, ale z uwagi na charakter zarzutu naruszenia prawa, osoba która taki zarzut stawia, winna dążyć do wskazania dowodów potwierdzających takie naruszenie. Ogólnikowe sformułowanie zarzutu i żądanie przesłuchania na tę okoliczność szeregu osób w tym dziennikarzy, oraz ujawniania wszelkich informacji prasowych, może być oceniane przez organ również z punktu widzenia ekonomiki postępowania.

W odniesieniu do zarzutu podniesionego w piśmie procesowym z dnia 22 kwietnia 2003 r. i na rozprawie, wskazać należy, że Naczelny Sąd Administracyjny ocenia legalność decyzji z momentem jej wydania.

Podjęcie postępowania przez prokuraturę w sprawie naruszenia tajemnicy służbowej dotyczy przede wszystkim okresu późniejszego, wskazane przez Skarżącego postanowienia nie wnoszą niczego nowego do sprawy, nie jest bowiem podana przyczyna podjęcia postępowania, ani wskazane nowe dowody istniejące uprzednio a dotyczące tej samej sprawy.

W przypadku ujawnienia takich dowodów, np. w toku postępowania o ujawnienie tajemnicy służbowej, Skarżący będzie mógł starać się o wznowienie postępowania.

Ponieważ Naczelny Sąd Administracyjny nie dopatrył się w sprawie naruszenia prawa, orzekł na podstawie art. 27 ust. 1 i 53 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. nr 74, póź. 368 ze zm.) w związku z art.6 ustawy o ochronie danych osobowych jak w sentencji.