



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 30 marca 2017 r.

NK-N.40.43.2017.MC

Szanowni Państwo  
**Wójtowie, Burmistrzowie,  
Prezydenci Miast i Gmin,  
Starostowie oraz Marszałek  
Województwa Dolnośląskiego**

W związku z wystąpieniem Generalnego Inspektora Danych Osobowych Wojewoda Dolnośląski, jako organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, zwraca uwagę na poniższe istotne kwestie dotyczące respektowania przepisów o ochronie danych osobowych w treści uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego publikowanych na stronach internetowych oraz w procesie publikowania danych osobowych osób fizycznych zawartych w uchwałach organów jednostek samorządu terytorialnego .

Ochrona danych osobowych przy udostępnianiu informacji publicznej to kwestia budząca wiele wątpliwości i kontrowersji. Znalezienie właściwego balansu pomiędzy prawem do informacji publicznej a prawem do prywatności i ochrony autonomii informacji jednostki, czyli wyważenie tych wartości i właściwe stosowanie przepisów o ochronie danych osobowych i o dostępie do informacji publicznej wciąż nastrocza trudności. Z jednej strony bowiem organy władzy publicznej mają zapewnić przejrzystość swoich działań, zgodnie z zasadą jawności życia publicznego, z drugiej zaś muszą chronić prawa i wolności jednostki, w tym prawa do prywatności i ochrony danych osobowych.

Należy pamiętać, że prawo do dostępu do informacji publicznej nie jest nieograniczone. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2015. poz. 2058 ze zm.), prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym

o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

Istotą ochrony danych osobowych jest ochrona prywatności osoby, której dane dotyczą. Źródło tej ochrony stanowi przede wszystkim ustawa zasadnicza, tj. ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). W myśl jej art. 47 każdy ma prawo m.in. do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia. Zgodnie z art. 51 Konstytucji RP władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (ust. 2), a zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa (ust. 5). Konkretyzację ww. normy stanowi ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. 2016. poz. 922), której art. 2 ust. 1 stanowi, że przetwarzanie danych osobowych może mieć miejsce ze względu na dobro publiczne, dobro osoby, której dane dotyczą, lub dobro osób trzecich w zakresie i trybie określonym ustawą.

Powyższe oznacza, że organy władzy publicznej mogą przetwarzać dane osobowe jedynie wtedy, gdy służy to wypełnieniu określonych prawem zadań, obowiązków i upoważnień. Zarówno zakres, jak i cel przetwarzania danych osobowych przez podmioty publiczne najczęściej jest wyznaczony przepisami prawa i wynika on bezpośrednio z określonych prawem zadań danego podmiotu. Legalność przetwarzania danych osobowych tzw. zwykłych (imię, nazwisko, adres, PESEL) uwarunkowana jest spełnieniem jednej z materialnych przesłanek dopuszczalności wykonywania operacji na tych danych, stosownie do art. 23 ust. 1 pkt 1-5 ustawy o ochronie danych osobowych. Ze względu na ww. zasadę legalizmu w tej sprawie istotne znaczenie ma przesłanka wyrażona w art. 23 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, który stanowi, że przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne wtedy, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa.

Wskazać należy, że ustawa o dostępie do informacji publicznej zobowiązuje podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2 (między innymi organy samorządu terytorialnego), do udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji publicznych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3, pkt 4 lit. a tiret drugie, lit. c i d i pkt 5. W myśl art. 1 ust. 1 ww. ustawy każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w tej ustawie. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. W myśl art. 6 ust. 1 pkt 4 ww.

ustawy udostępnieniu podlega informacja publiczna w szczególności o danych publicznych, w tym: a) treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności: treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć (tj. pierwsze), c) treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ww. ustawy dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy.

Biorąc pod uwagę powyższe, w celu uzyskania wcześniej wskazanego balansu między prawem do informacji a prawem do ochrony danych osobowych, przed ewentualnym opublikowaniem dokumentu powinien on zostać poddany zabiegowi anonimizacji w odniesieniu do danych osobowych osób fizycznych. Każda bowiem osoba fizyczna, której dane są przetwarzane przez między innymi organy administracji publicznej, korzysta z określonego w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej ograniczenia w dostępie do informacji publicznej w postaci ochrony prawa do swojej prywatności, o ile z prawa tego wyraźnie nie zrezygnuje. Ponadto, jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie „usunięcie personaliów osób prywatnych, czy też ich zanonimizowanie w ogłoszonej w BIP uchwale organu gminnego, nie wpływa na czytelność dokonanego w ten sposób przekazu. W tym przypadku treść aktu administracyjnego nie traci waloru informacyjnego, albowiem wynika z niej kto, kiedy i w jakiej sprawie publicznej zajął określone stanowisko” (wyrok z dnia 18 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Wa 1177/08).

Z kolei w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2016 r. (II SA/Wa 768/16) wskazano, że ustawa o ochronie danych osobowych stanowi *lex specialis* w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej, przesądzając, że imię nazwisko osoby fizycznej (jako sfera prywatności człowieka) podlega ochronie danych osobowych. Tym samym organ nie może udostępnić danych, które umożliwiałyby zidentyfikowanie osoby fizycznej (art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych). Konieczność ochrony danych osobowych nie zwalnia organu z udostępniania informacji publicznej. Organ winien ograniczyć dostęp do informacji umożliwiających identyfikację osób fizycznych, co w praktyce oznacza udostępnienie dokumentów odpowiednio zanonimizowanych (po zanonimizowaniu danych dotyczących i odnoszących się do osób prywatnych). Konieczność dokonania anonimizacji nie może być utożsamiana z odmową udzielenia informacji publicznej z uwagi na ochronę informacji niejawnych lub innych tajemnic ustawowo chronionych”.

Warto przytoczyć również uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2016 r. sygn. I OSK 1372/15, w którym Sąd wskazał, iż prawidłowa realizacja wniosku o udostępnienie informacji publicznej powinna nastąpić poprzez odpowiednie zanonimizowanie żądanych dokumentów, względnie dokonanie z treści tych umów wypisów, które nie zawierałyby danych osobowych, jako nieobjętych wnioskiem. Pojęcie „anonimizacji”, do którego powszechnie odwołuje się orzecznictwo i doktryna, w istocie nie jest zdefiniowane przez ustawodawcę. W ramach stosowania prawa przyjęte jednak zostało, że „jest to proces przetwarzania treści w taki sposób, aby uniemożliwić identyfikację osób fizycznych opisanych w udostępnianym dokumencie zawierającym informację publiczną. Anonimizacja stanowi zatem rodzaj kompromisu pomiędzy prawem do informacji publicznej, a prawem do ochrony danych osobowych”.

W doktrynie wskazuje się, że proces anonimizacji jest konieczny wtedy, gdy dokument jako całość stanowi informację publiczną, lecz określone zawarte w nim dane nie stanowią informacji publicznej i z tego powodu nie są ujawniane, gdyż za ich anonimizacją przemawiają inne wartości prawnie chronione. Anonimizacja jest czynnością o charakterze technologicznym, dokonywaną na dokumencie stanowiącym informację publiczną, polegająca na zasłonięciu części tego dokumentu, która to część zawiera informacje niestanowiące informacji publicznej.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o ochronie danych osobowych, przetwarzający dane powinien dołożyć szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą, a w szczególności zapewnić, aby dane te były: 1) przetwarzane zgodnie z prawem; 2) zbierane dla oznaczonych, zgodnych z prawem celów, w jakich są przetwarzane, 4) przechowywane w postaci umożliwiającej identyfikację osób, której dotyczą, nie dłużej niż jest to niezbędne do osiągnięcia celu przetwarzania.

Adekwatność danych w stosunku do celu ich przetwarzania powinna być rozumiana jako równowaga pomiędzy uprawnieniem osoby do dysponowania swymi danymi, a interesem administratora danych. Równowaga będzie zachowana, jeżeli administrator przetwarza dane tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do wypełnienia celu, w jakim dane są przez niego przetwarzane (art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie danych osobowych). Nie można zbierać i dalej przetwarzać, w tym udostępniać większej ilości danych, niż jest to niezbędne do realizacji określonego celu przetwarzania. Dane muszą być adekwatne do celu ich zbierania i przetwarzania, a cel przetwarzania danych musi być zgodny z prawem. Cel musi być określony przed rozpoczęciem przetwarzania danych (art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych).

**Organy władzy publicznej kształtując treść uchwał dotyczących przetwarzania danych osobowych nie mogą w swoich działaniach pomijać opisanej wyżej zasady adekwatności.**

**Zamieszczanie w uchwałach organów jednostek samorządu terytorialnego danych osobowych powinno następować tylko wtedy, kiedy jest to niezbędne. Publikowanie zaś na stronach internetowych uchwał może odbywać się tylko po odpowiednim przetworzeniu (zanonimizowaniu) danych osobowych zawartych w tym dokumencie.**

**W odniesieniu do uchwały podjętej po rozpatrzeniu skargi osoby fizycznej, zawierającej jej dane osobowe w zakresie imienia oraz nazwiska, publikację uchwały powinno poprzedzać usunięcie tych danych. Usunięcie danych osobowych musi być czynnością techniczną na tyle skuteczną, by dalsze operacje wykonywane na materiale stanowiącym informację publiczną i czynienie z niego użytku nie umożliwiało jakiegokolwiek dotarcia do danych osobowych, ich odtworzenia i odwrócenia procesu anonimizacji.**

**Podsumowując, należy pamiętać, że niedopuszczalne jest umieszczanie w uchwałach organów jednostek samorządu terytorialnego pełnych danych osobowych osób fizycznych w przypadkach kiedy jest to zbędne. Jeżeli ich zamieszczenie jest jednak konieczne, należy dokonywać każdorazowej anonimizacji tych danych przed opublikowaniem uchwał na stronach internetowych.**

**W każdym przypadku udostępniania informacji publicznej w oparciu o przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, konieczne jest uwzględnienie ograniczeń wynikających między innymi z ochrony prywatności osoby fizycznej zapisanych w art. 5 tej ustawy. Z przepisem tym ściśle korespondują wspomniane wyżej zasady adekwatności i celowości przetwarzania danych, które muszą być stosowane także we wszystkich tych sytuacjach, które dotyczą ewentualnego ujawnienia informacji.**

Z poważaniem

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

*Małgorzata Hasiewicz*  
DYREKTOR WYDZIAŁU  
Nadzoru i Kontroli