

Uzasadnienie

Skarżący w skardze z dnia 14 października 2013 r. zarzucił, że podczas rozpatrywania jego pierwszej skargi złożonej w dniu 7 stycznia 2013 r. na działalność Dyrektora Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego w Szczecinie, w której Skarżący podnosił liczne zarzuty personalne, zostały ujawnione jego dane osobowe w postaci imienia i nazwiska. Skarżący uznał, że taka praktyka jest niedopuszczalna i w związku z powyższym zażądał „pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej nadzorującego pracę Sejmiku - marszałka lub tym mu podobnych urzędników państwowych”. Ponadto Skarżący oczekiwał umieszczonych na stałe na serwerze Sejmiku przeprosin o przytoczonej w piśmie treści.

Komisja Rewizyjna zajmowała się sprawą na posiedzeniach w dniach 16.12.2013 r., 10.01.2014 r. oraz 3.02.2014 r. Po przeanalizowaniu zgromadzonej w sprawie dokumentacji Komisja Rewizyjna ustaliła no następuje.

Stan faktyczny sprawy wymaga uwzględnienia unormowań wynikających z kilku aktów normatywnych:

- ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267) - dalej: k.p.a.,
- ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.) - dalej: u.o.d.o.,
- ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) - dalej: u.d.i.p.,
- ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (Dz. U. z 2013 r. poz. 596.) - dalej: u.s.w.
- -a nadto aktualnego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zgodnie z art. 229 pkt 5 k.p.a. organem właściwym do rozpatrzenia skargi na Marszałka Województwa dotyczących jego zadań lub działalności, z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jest Sejmik Województwa. Z przepisu tego wynika zatem, że właściwym do rozpatrzenia skargi jest organ stanowiący województwa. Z faktu kolegialnej struktury tego organu wynika z kolei w sposób oczywisty, że o treści wniesionej skargi poinformowani powinni być wszyscy jego członkowie (radni). Ani k.p.a. ani ustawa o samorządzie województwa nie przesądza jednak szczegółów dotyczących proceduralnych aspektów rozpatrywania skarg na organ wykonawczy województwa. Znajdują tu zatem zastosowanie regulacje o charakterze ogólnym dotyczące trybu działania i podejmowania rozstrzygnięć przez sejmik. W związku z tym przyjąć należy, że przewidziane w art. 237 i art. 238 k.p.a. zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno przyjąć formę uchwały Sejmiku podjętej zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu Sejmiku w głosowaniu jawnym. Nie ulega wątpliwości, że z uwagi na potrzebę usprawnienia postępowania w sprawie rozpatrzenia skargi oraz zapewnienia optymalnego standardu merytorycznego rozstrzygnięcia w tym zakresie, ze wszech miar zasadne jest powierzenie przygotowania projektu tego rozstrzygnięcia (zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi) mniejszemu gremium, jakim jest komisja Sejmiku (z uwagi na przedmiot swojego działania najbardziej predystynowana jest w tym zakresie komisja rewizyjna).

Powyższe uwagi miały na celu podkreślenie, iż rzeczą oczywistą jest fakt dysponowania przez wszystkich radnych pełną wiedzą na temat treści skarg składanych na Marszałka Województwa/Zarząd Województwa. Na pierwszy rzut oka wydawać by się

mogło, że w związku z tym nie powinno być przeszkód z tak czy inaczej rozumianym odtwarzaniem (odczytywaniem) i analizowaniem treści skargi na sesji Sejmiku stanowiącej formę obradowania i podejmowania rozstrzygnięć przez ten organ. Ostrożność w tym zakresie nakazuje jednak wzgląd na jedną z fundamentalnych zasad, na których opiera się funkcjonowanie organów samorządu terytorialnego jaką jest zasada jawności. Znajduje ona swoje unormowanie z jednej strony w u.s.w. z drugiej zaś w u.d.i.p. W pierwszej z wymienionych ustaw zasada jawności działania organów województwa znajduje odzwierciedlenie w szczególności w prawie obywateli do wstępu na sesje sejmiku, a także dostępu do protokołów posiedzeń rady gminy (art. 15a u.s.w.). Z kolei w kontekście u.d.i.p. wstęp na posiedzenia (sesje) oraz prawo uzyskiwania materiałów dokumentujących te posiedzenia stanowi jedną z form dostępu do informacji publicznej (art. 3 oraz art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy). Z przytoczonych regulacji prawnych wynika, że co do zasady przebiegowi sesji sejmiku województwa mają prawo przysłuchiwać się osoby nie będące radnymi, a zatem członkami organu podejmującego rozstrzygnięcia. Jest to konstatacja ważna o tyle, że treści wystąpień prezentowanych w czasie sesji jak również treści odczytywanych dokumentów nabierają waloru publicznego (ulegają upublicznieniu - czego nie należy utożsamiać z nabraniem przez nie waloru informacji publicznej w rozumieniu u.d.i.p.).

W kontekście przedmiotu niniejszej sprawy wzgląd na potencjalną, czy też realną możliwość upublicznienia treści prezentowanych na sesji Sejmiku Województwa ma szczególne znaczenie w każdym przypadku, w którym treści te zawierają dane osobowe osób zwłaszcza, jeżeli pojawiają się one w tekście pism, jakim jest złożona do Sejmiku Województwa skarga na Marszałka. Dopuszczalność upublicznienia tych danych, czym skutkuje odczytanie na sesji sejmiku *in extenso* treści skargi takie dane zawierającej należy ocenić uwzględniając regulacje ustawy o ochronie danych osobowych. Przedmiotem regulacji tej ustawy jest przede wszystkim określenie zasad postępowania przy przetwarzaniu danych osobowych oraz praw osób fizycznych, których dane osobowe są lub mogą być przetwarzane w zbiorach danych (art. 2 ust. 1 u.o.d.o.). Co przy tym istotne, ustawa oparta została na fundamentalnych założeniu, że każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych a przetwarzanie danych osobowych może mieć miejsce ze względu na dobro publiczne, dobro osoby, której dane dotyczą, lub dobro osób trzecich (art. 1 ustawy). Konieczność uwzględnienia regulacji u.o.d.o. wynika przede wszystkim z faktu, że odczytanie przez Przewodniczącego Sejmiku zawierającej dane osobowe skargi na Marszałka bez wątplenia stanowi jeden ze sposobów przetwarzania danych osobowych, z którym to pojęciem ustawodawca nazwał 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 u.o.d.o.). Upublicznianie (które nie jest tożsame z udostępnianiem) danych osobowych jest sposobem ich przetwarzania. Jest to o tyle istotne, że przetwarzanie danych osobowych poddane zostało daleko posuniętemu ograniczeniu. Wyraża się ono przede wszystkim w treści art. 23 u.o.d.o. dopuszczającym przetwarzanie danych osobowych tylko w enumeratywnie wskazanych w tym przepisie przypadkach. Są to sytuacje w których:

- 1) osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych,
- 2) jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa,
- 3) jest to konieczne do realizacji umowy, gdy osoba, której dane dotyczą, jest jej stroną lub gdy jest to niezbędne do podjęcia działań przed zawarciem umowy na żądanie osoby, której dane dotyczą,
- 4) jest niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego,
- 5) jest to niezbędne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratorów danych albo odbiorców danych, a przetwarzanie nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą.

Spośród dopuszczonych przez ustawę przypadków umożliwiających przetwarzanie danych osobowych, najbliższym sytuacji podlegającej ocenie w niniejszej opinii jest przypadek wskazany w punkcie drugim. Ustawodawca dopuścił bowiem przetwarzanie danych osobowych, gdy jest to niezbędne dla realizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Rozpatrywanie przez Sejmik skarg na Marszałka niewątpliwie wiąże się ze spełnianiem obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Przepisem tym jest, jak już

wspomniano, przede wszystkim art. 229 k.p.a. wyposażający Sejmik Województwa w kompetencje w zakresie rozpatrywania takich skarg. W postępowaniu związanym z rozpatrzeniem skargi niewątpliwie zajdzie konieczność przetwarzania danych osobowych osób wskazanych w treści skargi (zarówno samego Marszałka jak i innych osób). Konieczność taka zaistnieje chociażby w kontekście weryfikacji zawartych w skardze zarzutów odnoszących się do spraw indywidualnych. Podkreślić jednak należy, że z treści art. 23 ust 1 pkt 2 u.o.d.o. wynika wyraźnie, że ustawodawca dopuścił przetwarzanie danych osobowych jedynie w zakresie niezbędnych dla spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa.

W kontekście niniejszej sprawy rodzi to konieczność odpowiedzi na pytanie, czy zamieszczenie w projekcie uchwały a także odczytanie (a zatem upublicznienie zawartych w niej danych osobowych) treści skargi na Marszałka na jawnej sesji Sejmiku jest niezbędne dla spełnienia obowiązku polegającego na załatwieniu tej skargi. W ocenie Komisji Rewizyjnej, w kontekście najnowszego orzecznictwa sądowo – administracyjnego, odpowiedź na to pytanie jest obecnie negatywna. Co nie powoduje, że dotychczasowe działania organów było nieprawidłowe. Mimo braku zmian ustawodawczych, dopiero w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2013 r. (I OSK 620/12) zarysował się przeważający pogląd, iż organ samorządu terytorialnego, realizując obowiązek udostępnienia informacji publicznej, a będąc jednocześnie administratorem danych osobowych osoby wnoszącej skargę na działalność innego organu, winien zachować prywatności osoby wnoszącej skargę.

Przywołane wyżej orzeczenia wymaga omówienia. *Okolicznością niesporną było to, iż treść uchwał jednostki samorządu terytorialnego stanowi informację publiczną, która zgodnie z treścią art. 8 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej podlega udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej organu. Przedmiotowe udostępnienie powinno zaś nastąpić w taki sposób, aby tematyka, której dotyczy uchwała, została ujawniona w sposób czytelny i zrozumiały. Celem ustawy o dostępie do informacji publicznej jest bowiem zagwarantowanie transparentności działań m.in. organów samorządowych. W ocenie Sądu brak powyższych danych personalnych nie zniekształca przekazu omawianej informacji publicznej. W omawianym orzeczeniu NSA oparło swoje rozstrzygnięcie w przeważającej mierze na art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, które to przepisy regulują prawo obywateli do uzyskiwania informacji publicznej. Przepis ust. 1 określa powszechne obywatelskie prawo dostępu do informacji o działalności organów państwowej oraz samorządowej władzy publicznej, a także do informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje także uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo to obejmuje też dostęp do dokumentów i wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z publicznych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (ust. 2). Podkreślenia wymaga to, że Konstytucja chroni prawo obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej jak również osób pełniących funkcje publiczne, co w założeniu ma zapewnić transparentność działania zarówno tych organów jak i osób pełniących funkcje publiczne. Określając bezpośrednio w samej Konstytucji zakres i granice prawa obywatelskiego ustawodawca w art. 61 ust. 3 Konstytucji dopuścił możliwość ograniczenia tego prawa wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Powyższe oznacza, że ustawodawca zwykły w drodze ustawy może ograniczyć prawa, o których mowa w ust. 1 i 2 omawianego przepisu, lecz wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych. Mimo całościowego tak podmiotowo jak i przedmiotowo uregulowania w ustawie zasadniczej zakresu i granic prawa do informacji publicznej przepis art. 61 ust. 3 (a także ust. 4) w sposób niebudzący wątpliwości odsyła do ustawodawstwa zwykłego, którego zadaniem jest doprecyzowanie cech i zakresu podmiotów obowiązanych do udzielenia informacji i samej treści informacji, sposobu jej pozyskiwania oraz przypadków kiedy następuje ograniczenie tego prawa. Taką uzupełniającą, dookreślającą rolę pełni ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Ustawa ta w przepisach art. 1 ust. 1, art. 4 i art. 6 precyzuje pojęcie informacji publicznej, podmioty obowiązane do jej udostępnienia oraz rodzaje informacji publicznej podlegającej udostępnieniu (art. 6), chociaż katalog zamieszczony w tym przepisie nie ma charakteru zamkniętego.*

Prawidłowym jest zatem ustalenie, że uchwały organów stanowiących jest stanowią informację publiczną w rozumieniu przepisów art. 1 ust. 1 i art. 6 ustawy i podlegają udostępnieniu w sposób przewidziany w ustawie.

Nie ma podstaw do uwzględnienia skargi na Marszałka Województwa w przedmiotowej sprawie, albowiem do ujawnienia danych osobowych doszło na etapie rozpatrywania skargi przez Sejmik Województwa uchwałą Nr XXV/351/13 z dnia 28 maja 2013 r. Wówczas w uzasadnieniu uchwały ujawniono i opublikowano imię i nazwisko Skarżącego. Wobec powyższego skargę, na Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego, na podstawie art. 229 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267.), należy uznać za bezzasadną.

W kontekście powyższych regulacji prawnych za wystarczające należy uznać ograniczenie się przez Przewodniczącego Sejmiku do poinformowania na sesji Sejmiku o wniesieniu skargi na Marszałka i skierowaniu jej do komisji rewizyjnej (w sytuacji następującej bezpośrednio po wniesieniu skargi). Natomiast w przypadku sesji, porządek obrad której obejmuje podjęcie uchwały o sposobie załatwienia skargi na Marszałka, odniesienie się do treści skargi winno mieć również wymiar informacyjny. Podkreślić przy tym należy, że w żaden sposób nie ogranicza to możliwości zapoznania się z treścią skargi przez radnych, którzy - jako członkowie organu właściwego do rozpatrzenia skargi na Marszałka - powinni mieć do dyspozycji pełną treść skargi, co jest nieodzowne w kontekście potrzeby rzetelnego jej rozpatrzenia. Z tzw. „technicznego” punktu widzenia skarga w porządku obrad oraz materiałach kierowanych do innych osób niż radni województwa oraz Zarząd Województwa/osoby wobec których podnoszone są zarzuty, a Sejmik jest organem władnym do ich rozpatrzenia - winna mieć zanonimizowane (zakryte) dane w postaci imienia i nazwiska. W szczególności dotyczy to publikacji tej uchwały w Biuletynie Informacji Publicznej.

Paweł Mucha

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej
Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego

Pouczenie:

Zgodnie z treścią art. 239 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013, poz. 267) w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez powiadamiania skarżącego.

RADCA PRAWNY
Stefan Mozurkiewicz